Aanvraag jaarprogramma project

Projectnaam	Recreatieschappen
Projecttrekker	[redacted]
Team	BTS
Categorie jaarprogramma	Aparte post in Gemeentebegroting
Subcategorie jaarprogramma	n.v.t.
Projectbudget capaciteit	€ 44.320,- + 50.000
Projectbudget projectgebondenkosten	€ 250,- + 75.000

23 januari 2023

Werkwijze en route:
invullen door aanvrager: sjabloon invullen → Agendaformulier DO invullen (het voorblad) → PTO: planning en accordering → accordering teamleider → voorleggen FSC voor advies, passend binnen jaarprogramma budget en inhoud → directie: bespreking in DO, accordering Directie → PTO: toekenning projectnummer → kopie naar aanvrager

---

Projectnummer
in te vullen door PTO:

Context jaarprogramma / tekst (sub)categorie

Neem hier de tekst uit het jaarprogramma op

De gemeente Amsterdam neemt deel in recreatieschappen om regionale recreatieve voorzieningen te ontwikkelen en in stand te houden. Ze levert daarvoor middelen en bestuurders in de besturen van de schappen. Ambtelijk worden de centraal stedelijke Amsterdamse bestuurders ondersteund door DRO. De deelnemende stadsdeelbestuurders worden door hun eigen ambtenaren geadviseerd. De recreatieschappen worden ondersteund door Recreatie Noord-Holland (RNH).
De Raad heeft eind 2011 besloten dat Amsterdam uit twee schappen zal treden, zo snel mogelijke en tegen zo laag mogelijke kosten. Hiertoe is met zowel de Stichting het Goois Natuurreservaat als met het recreatieschap Vinkeveense Plassen een uittredingstraject gestart. De hiervoor benodigde extra inzet DRO en projectgebonden kosten is eveneens in deze offerte opgenomen.

Inleiding, aanleiding, opgave en doel

Korte toelichting / uitwerking: wie heeft erom gevraagd, voor wie is het? Wat lost het op?

Amsterdam heeft zitting in de volgende recreatieschappen:

- Twiske en Waterland
- Spaarnwoude
- Groengebied Amstelland
- Goois Natuurreservaat
- Vinkeveense plassen

Twiske en Waterland zitten in een fusieproces en tegelijkertijd in een overdrachtstraject van taken en budget aan stadsdeel Noord.

Ten aanzien van het Goois Natuurreservaat en de Vinkeveense plassen wordt door Amsterdam gepoogd uit de gemeenschappelijke regeling te treden, middels een in 2012 gestart uittredingstraject.
Resteren twee recreatieschappen waar Amsterdam actief in participeert: Spaarnwoude en Groengebied Amstelland, middels een deelname aan het AC (ambtelijke adviescommissie), DB (Dagelijks Bestuur) en AB (Algemeen bestuur) met een frequentie van 3 per jaar

Resultaat, product, specificaties en afbakening

Type product (bijvoorbeeld: verslag, verkenning, analyse, proces), wat is het niet?

Het takenpakket vanuit DRO bestaat uit:

Advisering AC, DB en AB van recreatieschap Spaarnwoude en Groengebied Amstelland

- Deelname aan het AC (3x per jaar per schap).
- Annotering DB /AB (soms ook deelname).
- Bestuursadvisering (informeren/afhandelen moties, amendementen e.d. raadscommissie / raadsleden) / afstemming met stadhuis.
- Tussentijdse afstemming met Recreatie Noord Holland (RNH), overige partners op planning, specifieke dossiers (zoals Fort Benoorden) en financiën.
- Tussentijdse afstemming met / voeding van Amsterdamse bestuurders middels organiseren thematische bijeenkomsten (financiën / beheer / toekomst schappen) en financiële annotaties.
- Beantwoording vragen vanuit bestuurssecretariaat RNH / contacten met burgers en belangenorganisaties.

Specifieke aandachtsvelden 2013:

- Afhandeling motie 10% bezuiniging Recreatieschappen (najaar 2013, als gewijzigde begroting 2013 is vastgesteld)
- Bezuinigingen middellange termijn / doorlichten begrotingen/ financiën
- Denkrichtingen toekomst recreatieschappen (beheer / financiën / organisatie)
- Begeleiding dossier Fort Benoorden

Uittredingstrajecten Vinkeveen en GNR
[redacted] ~~aanvullen~~

De uittreding uit de schappen Goois Natuurreservaat en Vinkeveense Plassen wordt ons door de overblijvende partners niet in dank afgenomen. Er is in beide gevallen een onderhandelingstraject gestart om overeenstemming te zoeken over de voorwaarden waaronder Amsterdam kan uittreden. Die voorwaarden zijn vooral financieel van aard. De partnergemeenten en provincie Noord Holland betwisten de mogelijkheid tot uittreding van Amsterdam met een verwijzing naar de statuten van de Stichting. In het geval Vinkeveense Plassen gaat het vooral om de vergoeding voor de financiële gevolgen van uittreding door Amsterdam.

Aanpak en planning

Workshops, data-analyse, overleg, concept producten, …
Wanneer in radar, roer, wanneer informeren wethouder(s),
Bestuurlijke besluitvorming j/n
Wanneer is het af?
Afstemming/relatie met andere producten/diensten

Zie hiervoor. Het betreft een doorlopend project.

Communicatie

Welke interne en externe communicatiemomenten zijn er? Inzet afdeling COM?

N.v.t.

Risico's

Wat zijn de risico's voor tijd, geld en kwaliteit?

De besteding van uren is onvoorspelbaar. Onzekere componenten zijn: de uittredingstrajecten uit Vinkeveen en Goois Natuurreservaat; inzet voor dossier Fort Benoorden; inzet voor moties/ amendementen; inzet voor specifieke vragen van wethouder rondom bezuinigingsopgave.

Organisatie, betrokkenen en overleg

Wie zijn betrokken (namen) van DRO, Alliantie, overig

Advisering AC, DB en AB van recreatieschap Spaarnwoude en Groengebied Amstelland
[redacted] coördinator en bestuursadviseur)
[redacted] (financieel adviseur)
[redacted] inhoudelijk adviseur)
[redacted] (teamleider)

Uittredingstrajecten Vinkeveen en Goois Natuurreservaat:
[redacted]
PMB
ACAM
IBA
Huisadvocaat
Dienst Gemeentebelastingen
~~……(externe projectleider)~~ ~~(aanvullen)~~
~~……(advocaat)~~

Afronding fusie en overdrachtstraject Waterland en het Twiske aan stadsdeel Noord:
[redacted]

Tijdsbeslag en kosten *(dubbelklik voor invullen Exceltabel als hulpmiddel, een andere kostenopstelling is ook toegestaan)*

Functie	Senior Ho	Planologisch Senior	Medewerker			
uurtarief (€)	139	108	153			
		[redacted]	[redacted]			Totaal
Beleidsteam Stad						0
Communicatie						0
Juridische en Milieuzaken						0
Openbare Ruimte en Verkeersontwerp						0
Team Metropoolregio Amsterdam	250	75	50			375
Team Stadsdelen						0
Team Waterfront						0
Team Zuid						0
Totaal uren	250	75	50	0	0	375
in €	€ 34.750	€ 8.100	€ 7.650	€ 0	€ 0	€ 50.500

De projectgebondenkosten van de werkzaamheden bestaan uit:
- Reiskosten e.d.
- Inhuur in kader van uittredingstraject (projectleiding / advocaat)

Totaal projectgebonden kosten: € …..??,- exclusief BTW.
Voor uittredingstraject is dat: 50.000 voor PMB en 25.000 voor ACAM, IBA een DGBA. Huisadvocaat werkt op een offerte van 2012 en die is nog niet uitgeput. Verwachting is dat dat niet wordt verhoogd.
([redacted] graag aangeven wat hier vorig jaar aan besteed is en dat weer opvoeren)

Kostenplaats projecttrekkend team: ?? ([redacted] graag aangeven?)

handtekening teamleider: d.d.	handtekening FSC: d.d.

Aanvraag jaarprogramma project

Projectnaam	Uittreding recreatieschappen
Projecttrekker	[redacted]
Team	BTS
Categorie jaarprogramma	M3
Subcategorie jaarprogramma	??
Projectbudget capaciteit	75.000
Projectbudget projectgebondenkosten	

23 januari 2023

Werkwijze en route:
invullen door aanvrager: sjabloon invullen → Agendaformulier DO invullen (het voorblad) → PTO: planning en accordering → accordering teamleider → voorleggen FSC voor advies, passend binnen jaarprogramma budget en inhoud → directie: bespreking in DO, accordering Directie → PTO: toekenning projectnummer → kopie naar aanvrager

---

Projectnummer
in te vullen door PTO:

Context jaarprogramma / tekst (sub)categorie

Neem hier de tekst uit het jaarprogramma op

tekst

Inleiding, aanleiding, opgave en doel

Korte toelichting / uitwerking: wie heeft erom gevraagd, voor wie is het? Wat lost het op?

Oktober 2011 heeft de gemeenteraad uitgesproken dat Amsterdam zo snel mogelijk en tegen zo laag mogelijke kosten uit de recreatieve samenwerkingsverbanden in het Gooi en de Vinkeveense Plassen treedt. Voor het Gooi is dat de samenwerkingsovereenkomst met enkele Gooise gemeenten en de provincie Noord Holland voor de instandhouding van het Gooise Natuurreservaat. Voor de Vinkeveense Plassen is dat een Gemeenschappelijke Regeling (GR).
Voor beide verbanden is een uittredingstraject gestart. Voor het GNR heeft dat geresulteerd in een rechtszaak waar 22 mei 2014 het hoger beroep van dient. Voor Vinkeveense Plassen wordt op 27 februari 2014 een uittredingsovereenkomst ondertekend tussen de gemeenten Amsterdam en De Ronde Venen. Daarin wordt vastgelegd hoe lang en op welke wijze Amsterdam nog betrokken blijft bij de GR.

Resultaat, product, specificaties en afbakening

Type product (bijvoorbeeld: verslag, verkenning, analyse, proces), wat is het niet?

Het resultaat is een uittreding uit beide samenwerkingsverbanden. Directer resultaat is een goed voorbereide hoger beroep zitting inzake GNR en een ondertekende uittredingsovereenkomst met De Ronde Venen.

Aanpak en planning

Workshops, data-analyse, overleg, concept producten, …
Wanneer in radar, roer, wanneer informeren wethouder(s),
Bestuurlijke besluitvorming j/n
Wanneer is het af?

Afstemming/relatie met andere producten/diensten

22 mei hoger beroep inzake GNR. Voorbereiding met huisadvocaat, DRO, PMB.
Goedkeuring in Raad van overeenkomst met Ronde Venen op 12 februari. Ondertekening eind februari en akkoord met financiële gevolgen van de afspraak door de provincie Utrecht medio april. Opstellen liquidatieplan, opheffen GR en definitieve uittreding Amsterdam medio 2014 (juni/juli).

Communicatie

Welke interne en externe communicatiemomenten zijn er? Inzet afdeling COM?

Persberichten bij mijlpalen in het proces. Door communicatie stadhuis ([redacted] en [redacted])

Risico's

Wat zijn de risico's voor tijd, geld en kwaliteit?

Grootste risico GNR: rechter verbiedt ons uit te treden. Gevolg: Amsterdam blijft deelnemen aan GNR.
Grootste risico Vinkeveense Plassen: Ronde Venen of Utrecht gaat niet akkoord met overeenkomst. Dan zal A'dam eenzijdig uittreden. Dit leidt tot een (langdurig en kostbaar) juridisch traject.

Organisatie, betrokkenen en overleg

Wie zijn betrokken (namen) van DRO, Alliantie, overig

[redacted] (PL)
[redacted] (mn GNR)
[redacted] (financiële oplossingen)

PMB:
[redacted]

OGA:
[redacted] (verkoopbaarheid legakkers)

IBA:
[redacted] (inspectie beschoeiingen)

ACAM:
[redacted]

Tijdsbeslag en kosten *(dubbelklik voor invullen Exceltabel als hulpmiddel, een andere kostenopstelling is ook toegestaan)*

Functie	[redacted]	[redacted]	[redacted]			
uurtarief (€)	139	107	153			
						Totaal
Beleidsteam Stad	300		125			425
Communicatie						0
Juridische en Milieuzaken						0
Openbare Ruimte en Verkeersontwerp						0
Team Metropoolregio Amsterdam		125				125
Team Stadsdelen						0
Team Waterfront						0
Team Zuid						0
Totaal uren	300	125	125	0	0	550
in €	€ 41.700	€ 13.375	€ 19.125	€ 0	€ 0	€ 74.200

De projectgebondenkosten van de werkzaamheden bestaan uit:
-
Totaal projectgebonden kosten: exclusief BTW.

Kostenplaats projecttrekkend team:

handtekening teamleider: d.d.	handtekening FSC: d.d.

GOOIS NATUURRESERVAAT

Bestuurlijke informatiebrief 2014-1

Van: Dagelijks bestuur Stichting Gooisch Natuurreservaat

Kenmerk: 14-7014-101.49
Datum: 7 februari 2014

Aan: Raden participanten GNR, PS, GS en B&W's participanten GNR

Informatie bij:
Dagelijks bestuur Stichting Gooisch Natuurreservaat / dr. B van der Moolen, directeur-rentmeester.

Telefoonnummer: 035 – 621 45 98

Naar aanleiding van de vergadering van het dagelijks bestuur van de Stichting Gooisch Natuurreservaat op 5 februari 2014 ontvangt u hierbij de informatiebrief

Grondoverdracht Hilversum

Het dagelijks bestuur aanvaardt het aanbod van het College van Burgemeester en wethouders van Hilversum en stemt in met de eigendomsoverdracht, voor een symbolisch bedrag van € 1,=, van diverse percelen natuurterrein met een totale oppervlakte van 23.56.84 ha. van de Gemeente Hilversum aan de Stichting Gooisch Natuurreservaat. Het dagelijks bestuur stelt het algemeen bestuur voor de betreffende gronden in eigendom te aanvaarden.

Dagelijks bestuur Stichting Gooisch Natuurreservaat,

J.H.M. Bond
Voorzitter Stichting Gooisch Natuurreservaat

L.E.C. Jooren-van der Boor
Secretaris Stichting Gooisch natuurreservaat

Amsterdamse inzet in het Metropolitaan Landschap



8 juni 2011

Gemeente Amsterdam

Samenvatting

Amsterdam denkt na over een nieuwe inzet in het metropolitaan landschap. Dit doet zij omdat de betekenis van het landschap verandert is, en daarmee ook de opgave, en vanwege de bestuurlijke drukte en de stijgende kosten. In deze notitie wordt geconcludeerd dat andere vormen van samenwerking met de verschillende partners in de regio noodzakelijk is, waarbij grensoverschrijdend wordt geagendeerd en de opgaves in samenhang bekeken worden. Op korte termijn heroverweegt de gemeente Amsterdam haar deelname aan het recreatieschap Vinkeveense Plassen en de stichting Goois Natuurreservaat (GNR).

Belang en opgave metropolitaan landschap

Het Metropolitaan Landschap is het groen rondom de stad. Het bestaat uit de scheggen met zeer grote parken (Amsterdamse Bos, Twiske en Spaarnwoude met de Brettenzone en Diemerbos) en historisch cultuurlandschap (Waterland, Amstelland, Tuinen van West). Ook verder gelegen gebieden zoals de Kennemerduinen, het Noordzeestrand, de Vechtplassen en het Gooi horen erbij. Dit landschap is zowel van sociaal als economisch belang voor de stad. Het is een onmisbaar onderdeel van een krachtige en vitale metropoolregio.

Deze conclusies worden regiobreed gedeeld en hebben hun neerslag gekregen in het ontwikkelingsbeeld 2040 van de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en in de Structuurvisie Amsterdam 2040. Het belang van het groen om de stad is toegenomen. Dit blijkt uit een groeiende waardering en bezoek van Amsterdammers en aan de toegenomen verwevenheid tussen stad en land. Daarbij zijn de volgende ontwikkelingen relevant:

1 het gaat niet alleen meer om afgebakende plekken om te recreëren, maar om het metropolitane landschap als geheel
2 het gaat niet alleen meer om de recreatieve waarde van het landschap maar ook om de economische waarde: het metropolitane groen draagt sterk bij aan een aantrekkelijk vestigingsmilieu voor bewoners en bedrijven.
3 het gaat niet alleen meer om de aanwezigheid van groen (kwantiteit) maar juist om de kwaliteit van het groen

Het Amsterdamse belang bij het metropolitaan landschap is het versterken van de relatie tussen het landschap en de stad. De opgave is het landschap verder te ontwikkelen en zorg te dragen voor identiteit, toegankelijkheid en voor stedelingen aantrekkelijke bestemmingen in het landschap. Dit vraagt om een goede organisatorische structuur en inzet van middelen. Deze structuur moet een platform bieden aan de regionale partners voor discussie, voor verkenning en agendering van opgaven en vraagstukken op het schaalniveau van de metropool.

Amsterdamse inzet in organisatie metropolitaan landschap

Amsterdam neemt deel aan de volgende organisaties in het metropolitaan landschap:

- Recreatieschappen (5) en Goois Natuurreservaat (1): primaire taak is beheer van grondgebied in eigendom en daaraan gerelateerd beleid en exploitatie
- ILG gebiedscommissies (2): advisering over verdelen van geld voor uitvoering Europa/rijk/provincie
- Stuurgroepen (4): aansturing uitvoering van projecten
- Gebiedscommissies (2): gebiedsontwikkeling

In totaal participeert Amsterdam in 14 platforms voor overleg, deels is de centrale stad hierin vertegenwoordigt en in een aantal gevallen ook of alleen stadsdelen.

Recreatieschappen	Bezoekersaantallen		Financieel			Frequentie overleg
	Bezoekers	Amsterdammers	Budget totaal	Bijdrage Amsterdam	%	
Groengebied Amstelland	3.117.038	1.255.000	€ 3.337.036	€ 1.399.921	50,62%	3 AB, 3 DB
Spaarnwoude	5.466.076	500.000	€ 6.460.490	€ 409.370	14,80%	3 AB, 3 DB
Twiske	1.117.487	400.000	€ 2.125.214	€ 382.030	13,81%	3 AB, 3 DB
Vinkeveense Plassen	200.000	30.000	€ 1.258.555	€ 234.700	8,49%	3 AB, 6 DB
Landschap Waterland	387.000	nb	€ 2.829.423	€ 165.850	6,00%	2 AB, 2 DB
Gooisch Natuurreservaat	nb	nb	€ 5.062.047	€ 173.943	6,29%	3 AB, 3 DB
			€ 21.072.765	€ 2.765.814		37

Deze cijfers komen uit de jaarrekeningen 2010 van de schappen. DRO kan jaarlijks van de bruto bijdragen meestal in totaal ongeveer € 550.000 terugvorderen uit het BTW compensatiefonds; Alle bedragen zijn inclusief BTW

Naast de ambtelijke overleggen gaat het om 61 overleggen per jaar waar bestuurlijke aanwezigheid gevraagd wordt. Jaarlijks zet Amsterdam ca. 2,8 miljoen in waarvan ca. 2,6 miljoen in de recreatieschappen en het Gooisch Natuurreservaat.

De volgende ontwikkelingen vragen om een andere Amsterdamse inzet in de huidige organisatie van het metropolitaan landschap:

- Veranderde betekenis: De huidige opgave voor het metropolitaan landschap vraagt om een organisatie op metropolitaan schaalniveau. Er is nu geen platform die grensoverschrijdend agendeert en de opgave in samenhang bekijkt.
- Bestuurlijke drukte: in de huidige situatie is er sprake van een groot aantal overleggen en een stapeling van ambities. De inzet van middelen is versnipperd.
- Toenemende kosten: de kosten van het beheer van het landschap stijgen terwijl de beschikbare middelen bij gemeente en provincie afnemen. Daarnaast trekt het rijk zich terug uit het landschap echter zonder overheveling van middelen.

Voor optimalisering van de Amsterdamse deelname in het metropolitaan landschap is het voorstel om op het schaalniveau van de metropool de ontwikkeling van het landschap te scheiden van uitvoering en beheer. Ontwikkeling is nodig voor het activeren van het landschap en beheer voor het behoud van kwaliteiten. Daarbij moeten nieuwe verdienmodellen worden verkend, want het is ondenkbaar dat alle investeringen in de toekomst door de overheid worden gedaan. Gezien het belang van het metropolitaan landschap moet het mogelijk zijn private kostendragers te vinden.

Nieuwe inzet Amsterdam

Amsterdamse deelname in de stuurgroepen die werken aan projecten en de ontwikkeling van gebieden ligt voor de hand gezien de Amsterdamse belangen hierbij. ILG gebiedscommissies zijn relevant vanwege het netwerk, de afstemming en inzet van middelen voor projecten in het landschap. Op een gegeven moment kunnen deze overleggen opgaan in een nieuwe ontwikkelorganisatie die zich bezig houdt met opgaven op metropolitaan schaalniveau. Wat ter discussie staat is de voortzetting van deelname aan en de taken van de recreatieschappen en Gooisch Natuurreservaat. Ook dit kan worden bezien vanuit het perspectief van ontwikkeling en beheer en uitvoering.

Ontwikkeling

De recreatieschappen geven geen antwoord op de nieuwe ontwikkelingen in het metropolitaan landschap. Deelname en de wijze van deelname, waaronder de verdeelsleutel en deelnemers, staan ter discussie. Binnen de schappen lopen beleid, projecten en beheer in elkaar over. Beleid en ontwikkeling wordt met name gestuurd door de noodzaak tot het verbeteren van de verdiencapaciteit binnen het eigen gebied en is niet inhoudelijk gemotiveerd op basis van afwegingen voor het activeren van het landschap in het eigen gebied. Dit kan op gespannen voet staan met de belangen bij het metropolitaan landschap. Om de belangen van de deelnemers helder te houden zou beheer en uitvoering van ontwikkeling en beleid gescheiden moeten worden. Beleids- en ontwikkeltaken van de schappen worden op termijn overgeheveld naar een regionale ontwikkelorganisatie. Deze organisatie gaat ook over het verbeteren van de verdiencapaciteit.

Beheer

De organisatie van het beheer in het metropolitaan landschap is gefragmenteerd en gebaseerd op een inmiddels verouderde functionele indeling van het landschap. Het beheer staat onder druk door stijgende kosten en toenemende verrommeling van het landschap. Er moet efficienter en effectiever worden gewerkt. Dit kan door samenwerking met andere partijen. Niet alleen tussen recreatieschappen onderling maar ook met bijvoorbeeld staatsbosbeheer en private partijen. Vervolgens moet worden gekeken of samenvoeging efficiencyvoordelen oplevert. Daarbij moeten ook keuzes worden gemaakt over de wijze van beheer. Extensievere vormen van beheer kunnen tot kostenbesparingen leiden. Op termijn is het streven dat de schappen opgaan in een regionale beheerorganisatie waarbij zowel bestuurlijke drukte als de inzet van financiële middelen wordt verminderd.

Heroverweging deelname Vinkeveense Plassen en Gooisch Natuurreservaat

Zowel op korte als lange termijn is de vraag of dezelfde Amsterdamse inzet vereist is in met name de Vinkeveense Plassen en het Gooisch Natuurreservaat. In de gegeven situatie is deelname vooral relevant binnen de stelling van Amsterdam; Waterland (incl Twiske), Spaarnwoude en Amstelland. Dit is het gebied dat in de invloedssfeer van Amsterdam ligt waar de Amsterdamse belangen direct worden geraakt. Voor de Vinkeveense Plassen noch ‘t Gooi is dit het geval. Het bezoek aan de Plassen is gering is gering ten opzichte van de bijdrage. De invloed van Amsterdam is beperkt tot het water, over de ontwikkeling van de oevers heeft Amsterdam niks te zeggen. Sinds de fusie van De Ronde Venen en Abcoude tot één gemeente bestaat het schap uit twee deelnemers waarin Amsterdam een minderheid van stemmen heeft. Daarmee is de zeggenschap van

Amsterdam afgenomen. Inhoudelijk wordt de agenda vooral gedomineerd door lokale belangen. Dat maakt de Amsterdamse inzet minder relevant. Dat laatste geldt overigens ook voor het Gooi. Het is onduidelijk hoeveel Amsterdammers dit gebied bezoeken. Amsterdam heeft wel een historische binding met het Gooi en het gebied wordt hoog gewaardeerd door Amsterdammers. De organisatie kent een goede financieringsstructuur met een vitale uitvoeringsorganisatie. Naar verwachting blijft de kwaliteit van dit gebied ook zonder deelname van Amsterdam in stand. De samenwerkingsovereenkomst in het Goois Natuur Reservaat moet dit jaar worden herzien, daarom is dit een goed moment om verlenging van deelname te heroverwegen.

1 Inleiding

Het belang van het groen om de stad, de scheggen, cultuurhistorische landschap en recreatieve mogelijkheden daarin voor de Amsterdammers, is groot. Amsterdammers recreëren massaal buiten de stad, voor een groot deel in de regio. Mensen die werken in de stad wonen soms ook liever in het landschap. Het landschap bepaalt mede de identiteit van de stad, de aantrekkelijkheid voor bezoekers en bewoners. Amsterdamse belangen bij het groen om de stad worden via samenwerking met de regio geborgd. Het grootste deel van het landschap ligt immers buiten de gemeentegrens. De samenwerking krijgt op dit moment vorm via 14 organisaties in en met de regio, provincie en rijk en vragen om regelmatige bestuurlijke en ambtelijke inzet per jaar (in totaal 61 maal bestuurlijk overleg). De kosten hiervan bedragen ca. € 2,8 mln. per jaar aan bijdragen in beheer, toezicht en investeringen.
Er is meer duidelijkheid nodig op welke wijze deze structuren en de bijbehorende investeringen bijdragen aan het realiseren van de Amsterdamse belangen. Met de bestuursopdracht van oktober 2010 is opdracht gegeven te bezien hoe de Amsterdamse belangen en wensen binnen het metropolitane landschap op de meest effectieve en efficiënte wijze geborgd kunnen worden. Waarbij zorgvuldig rekening wordt gehouden met een regionale verantwoordelijkheid voor het metropolitane landschap. Dit past ook binnen de brede gemeentelijke heroverwegingen, waarbij kritisch wordt gekeken naar de inzet van de gemeentelijke middelen op alle beleidsterreinen.
Het doel van de opdracht is om Amsterdam in staat te stellen beter te functioneren in de regionale samenwerking op het gebied van groen en ruimtelijke ontwikkeling in het landschap van de metropoolregio. Het overleg moet transparanter en effectiever, met zo min mogelijk middelen en de Amsterdamse inzet moet gericht zijn op de vitale belangen van de stad.



2 Huidige situatie

De huidige organisatiestructuur van het metropolitaan landschap is voor een groot deel te herleiden tot ontwikkelingen uit het verleden. De eerste nota's Ruimtelijke Ordening vormen nog steeds de basis voor het huidige natuurbeleid en de recreatieschappen zijn nog steeds de bepalende bestuurlijke structuren waarin in het groen wordt samengewerkt. De vraag is of deze structuren nog steeds toepasselijk zijn voor de hedendaagse opgave.

Achtergrond

Voor de 2e wereldoorlog was Amsterdam mede oprichter van de stichting het Gooisch Natuurreservaat en werd het Amsterdamse Bos aangelegd. Daarnaast had Amsterdam aandeel in het beheer van de Kennemerduinen en betaalde 50% van de beheerslasten van het Gooi. In het AUP werden beleidsmatig de groene contouren van de stad vastgelegd. Dit heeft ervoor gezorgd dat nu nog steeds, Amsterdammsers binnen tien minuten in het groen om de stad kunnen zijn.

De rol van de steden in het landschap neemt na 1945 af. Dit paste in de algemene centraliseringstendens die toen de gemeentekassen op orde moest brengen. Het rijk neemt meer het voortouw en komt in 1958 met de nota voor het westen des lands. Deze wordt gevolgd door de eerste Nota's Ruimtelijke Ordening (1960) en de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1966). In deze nota's zijn de uitgangspunten van het groeikernenbeleid neergelegd. Men wilde de verstedelijking meer geleiden door in speciaal daartoe aangewezen bevolkingskernen meer groei toe te staan dan andere. Op deze wijze moest het zogenaamde groene hart worden behouden. Dit planningsprincipe kreeg de naam 'gebundelde deconcentratie'. Zogenaamde 'bufferstroken' werden geïntroduceerd om de steden niet aaneen te laten groeien. Deze door het rijk aangewezen bufferzones scheiden stedelijke gebieden ruimtelijk om zo de verstelijking van het land te geleiden. In het verleden zijn in Nederland negen rijksbufferzones aangewezen, die sindsdien gevrijwaard zijn van grootschalige bebouwing. Ook in de huidige Nota Ruimte zijn nog steeds rijksbufferzones in de Randstad en in Zuid-Limburg met als doel de groene ruimte binnen de stedelijke netwerken duurzaam in stand te houden (niet verder verstedelijken) en de (dag)recreatieve functie van deze gebieden te verbeteren.

In de eerste nota's ruimtelijke ordening waren ook de zogenaamde `groene sterren` opgenomen, de latere recreatiegebieden. Rond Amsterdam gaat het om Spaarnwoude en het Twiske. De groene sterren zijn bedacht om de recreatietekorten van de grote steden zo dicht mogelijk bij die steden te ledigen. Een uitvoeringsapparaat werd opgetuigd om deze grote projecten van de grond te tillen. Grond werd verworven, ontworpen en de uitvoering ter handen genomen. Het belang van de projecten lag in eerste instantie bij de steden - het ging om ruimte voor recreatie voor de stedeling - en niet bij de dorpen op wiens grondgebied het recreatieschap ligt. De zorg voor dergelijke voorzieningen kon dus ook niet alleen door één gemeente gedragen worden. De samenwerking tussen Rijk, provincie, steden en dorpen op het gebied van beheer, onderhoud en toezicht werd vastgelegd in gemeenschappelijke regelingen. Na verloop der tijd heeft het Rijk zich teruggetrokken en liet daarbij afkoopsommen achter.

Metropolitaan landschap

Inmiddels zijn we zestig jaar verder. Het belang van het landschap in relatie tot stad en regio is toegenomen. Het gaat om een sociaal én economisch belang van het groen voor de metropoolregio. Dit besef wordt regionaal gedragen en heeft zijn weerslag gevonden in het ontwikkelbeeld Metropoolregio Amsterdam (2007), de provinciale structuurvisie (2009) en de Structuurvisie Amsterdam 2040 (2011).

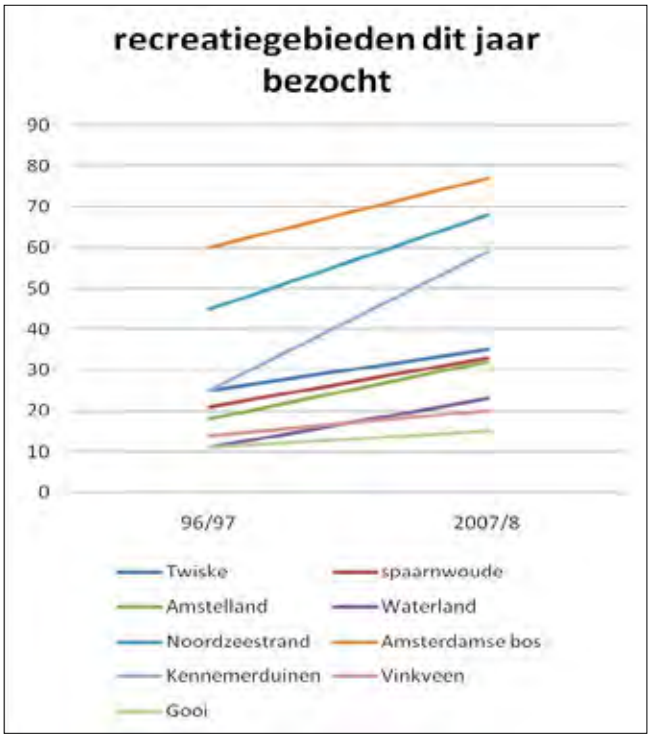
In november 2007 werd in een gezamenlijk besluit van Amsterdam, provincie en buurgemeentes de Noordvleugel omgedoopt tot Metropoolregio Amsterdam. Daarmee is benadrukt dat alleen door samenwerking in de regio, met Amsterdam als Metropolitaan kerngebied, de metropoolregio internationaal kan concurreren met andere metropolen. Hierin wordt ook uitdrukkelijk het metropolitaan landschap betrokken. In het ontwikkelbeeld voor de metropoolregio wordt er voor het eerst gesproken van hét Metropolitaan landschap. Dit landschap is een onmisbaar onderdeel van een krachtige en vitale metropoolregio en is zowel van sociaal als economisch belang. De groenblauwe structuur vormt het raamwerk voor de ontwikkeling van de metropoolregio. Het behoud, de versterking en de ontwikkeling van de groenblauwe structuur is essentieel voor de kwaliteit van de metropool. Stad en land zijn verweven en van gelijke waarde. Deze

regiobreed gedeelde conclusies illustreren de volgende verschuivingen in het denken over het groen rondom de stad:

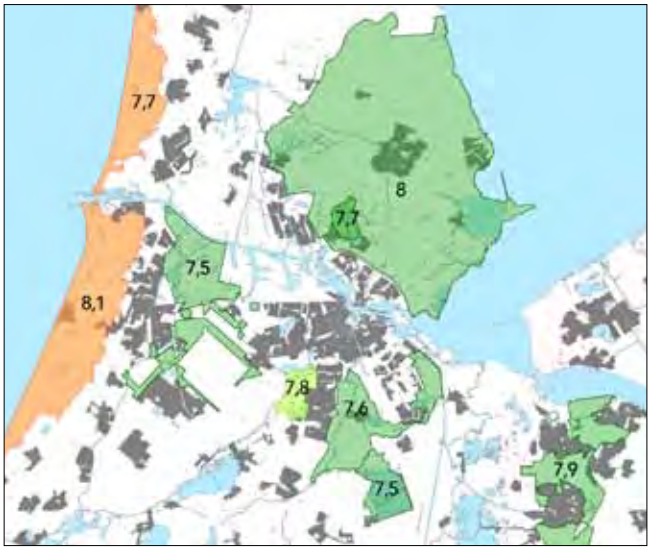
1 Het gaat niet alleen meer om afgebakende plekken, of sterren om te recreëren, maar om het metropolitane landschap als geheel; de routes er door heen en de bestemmingen/voorzieningen er in.
2 Het gaat niet alleen meer om het stedelijke belang van de Amsterdammers maar om het regionale belang. Alleen door samenwerking en het erkennen en benutten van elkaars kwaliteiten, inclusief de landschappelijke, kan de regio haar positie internationaal versterken.
3 Het gaat niet alleen meer om de recreatieve waarde van het landschap maar ook om de economische waarde van het landschap. Het metropolitane groen draagt in belangrijke mate bij aan de aantrekkelijkheid van het vestigingsmilieu voor bewoners en bedrijven. Dankzij de aanwezigheid van dit groen kan binnenstedelijk in hoge dichtheden worden gebouwd zodat de stad kan blijven groeien.
4 Het gaat niet alleen meer om de aanwezigheid, het ontwikkelen en aanleggen van groen (kwantiteit) maar juist om de kwaliteit van het groen, de voorzieningen die zich hier in bevinden, de toegankelijkheid en zichtbaarheid van het groen.

Toenemende waardering groen

In de huidige situatie bestaan de Amsterdamse scheggen uit zeer grote parken (Amsterdamse Bos, Twiske, Spaarnwoude met Brettenzone en Diemerbos) of uit historisch cultuurlandschap (Waterland, Amstelland, Tuinen van West). Verder gelegen gebieden (duinen, Vechtplassen en Gooi) hebben een meer natuurlijk karakter. De waardering van groen is de afgelopen jaren sterk in beweging. Een spectaculaire groei in het gebruik van stadsparken gaat samen met een groei van het gebruik van regionaal groen. Amsterdammers zijn minder tevreden over hun regionale groen, maar vinden het wel heel belangrijk. Tussen 1996 en 2009 is het recreatiegedrag veranderd. Een duidelijke trend van de laatste 10 jaar is dat de bereidheid verder te reizen naar een gebied meer en meer afhankelijk wordt van de ervaren kwaliteit. Daardoor zijn sommige gebieden zoals het Twiske steeds meer een voorziening geworden voor de omwonenden en minder voor de nabij gelegen steden. Tegelijkertijd is het parkbezoek in Amsterdam gemiddeld verdubbelt. En is het bezoek aan de cultuurhistorisch landschappen toegenomen in vergelijking tot de ingerichte gebieden zoals Twiske en Spaarnwoude. De Amsterdamse scheggen hebben een hoge waardering en een groeiend gebruik. Ten opzichte van de binnenstedelijke parken bieden ze rust, ruimte en schaal. Toch scoren elementen als rust en diversiteit van het groen rond Amsterdam beneden het Nederlandse gemiddelde. Deze zwakte hangt samen met gegevenheden die samenhangen met de grootte van Amsterdam en de ligging in een overheersend natte en vlakke, door mensen gemaakte omgeving.



Amsterdams bezoek in % aan het groen om de stad 1996 – 2008, bron: Grote groenonderzoek 2008, DRO



Waardering van het landschap, bron: Grote groenonderzoek 2008, DRO.

Verandering in gebruik

Amsterdammers gebruiken het regionale groen op eigen wijze en wijken daarin af van het gebruik door bewoners van buurtgemeenten. Dit afwijkend karakter van het gebruik hangt onder andere samen met de grootte van de stad, de belangrijkere rol van de fiets en

openbaar vervoer in het verkeerssysteem, woonsituatie (kleiner en minder grondgebonden, kortere woonduur), overheersende economie (meer dienstverlening, sterke clustering van creatieve kenniswerkers), bevolkingsopbouw (gemiddeld jonger en etnisch diverser), uitmondend in andere culturele voorkeuren en een afwijkend dag-, week-, en jaarritme.
In het gebruik door de stedeling is routegebonden recreatie belangrijk. Mensen recreëren op het moment dat ze de voordeur uitgaan, op de fiets stappen of hun skates aanbinden. Dit staat tegenover bestemminggebonden recreatie, met de auto of trein een dagje naar het strand, zondagmiddag picknicken in het bos of het pretpark. De route is de recreatieve beleving, bestemmingen zijn aankledingen van de route, en de route wordt genomen met de boot, wandelend maar bovenal met de fiets. Dit maakt een goede toegankelijkheid vanuit de stad naar het landschap, bijvoorbeeld door goede fietsverbindingen, noodzakelijk. Maar ook de aanwezigheid van bijvoorbeeld horecagelegenheden voor een tussenstop zijn voor de stedeling belangrijke aanvullende voorzieningen in het groen.

Van kwantiteit naar kwaliteit

De kwaliteit van het groen is belangrijker dan de kwantiteit. Vertaald naar beleid en handelingsperspectieven in het groen betekent dit dat het minder gaat om het aankopen en ontwikkelen van nieuwe natuur en recreatiegebied zoals in de jaren ‘70 en ‘80, en meer om het toevoegen van kwaliteit. De recente aanplant van bosjes in de middelpolder past bijvoorbeeld niet in deze gedachte omdat het niet aansluit op de huidige behoeftes. Bij kwaliteit kan het gaan om bijvoorbeeld landschappelijke dependances van musea in Amstelscheg. Een ander voorbeeld van toevoeging van kwaliteit is de kerk van Zuiderwoude. Hier vinden activiteiten plaats voor de buurt en er worden concerten gegeven die ook aantrekkelijk zijn voor andere bezoekers. Een mooie gelegenheid om te bezoeken tijdens een fietstocht door het landschap. Dit geldt ook voor maatschappelijk geëngageerde initiatieven zoals de horecavoorziening in boerderij Langelust die wordt gerund door gehandicapten. Deze kleinschalige voorzieningen en activiteiten vormen een essentiële aanvulling op de meer grootschalige en gebruikelijke voorzieningen zoals de pannenkoekenboerderij in het Amsterdamse Bos en de wildwaterbanen in Spaarnwoude. Een juiste balans tussen de verschillende voorzieningen in het landschap zijn essentieel voor kwaliteit.

Verrommeling

Verrommeling is een continue dynamiek in het landschap. Met verrommeling wordt gedoeld op de aantasting van het cultuurlandschap doordat er slecht passende functies in worden geplaatst waarbij gestreefd wordt naar hogere grondopbrengsten. Bij het vrijkomen van grond door functieverlies komen er andere functies in het landschap. Deze passen niet altijd in het landschap. Functieverlies treedt vooral op daar waar de agrarische structuur wordt aangetast. Meestal is stedelijke druk, snelwegaanleg of stedelijke uitleg, de oorzaak. Maar ook de noodzaak tot het verbeteren van de verdiencapaciteit in het landschap kan aanleiding zijn te zoeken naar andere functies. Een actieve agrariër is een bescherming tegen verrommeling, een streek met stoppende agrariërs kan juist een motor zijn van de verrommeling omdat ook stoppende agrariërs streven naar maximalisatie van de grondopbrengst. Een indirecte vorm van verrommeling is het uitplaatsen van publieke voorzieningen uit de stad, zoals sportvelden en volkstuinen, waardoor binnen de stad de grondwaarde verhoogd kan worden.

Terugtredende (rijks)overheid

In het licht van de het regeerakkoord 2010 komt de samenwerking in het metropolitaan groen in een nieuw daglicht te staan. De gedachte is: niet meer dan twee bestuurslagen tussen burger en bestuur. Het rijk draagt de meeste van haar ruimtelijke taken over aan de provincie. Dit gaat gepaard met forse bezuinigingen richting de rijksbeheerder van groen, Staatsbosbeheer. Investeringen in vlakgroen worden geschrapt. Voor Amsterdam heeft dit vooral invloed op de afronding van de Tuinen van West, omdat Amsterdam al geruime tijd een beleid heeft gericht op niet meer maar beter groen. Binnen de Metropool zijn de gevolgen veel ingrijpender. Er is geen beheerder meer voor de omvangrijke groenprojecten in het zuiden van de Haarlemmermeer en het project Oostvaarderswold nabij Almere verliest een belangrijk deel van zijn financiering. Hiermee is vermoedelijk nog geen volledig overzicht gegeven van de gevolgen van het nieuwe rijksbeleid. Terugtrekking van het rijk laat de taken aan de regio. Deze overheveling van taken gaat echter niet gepaard met het overhevelen van middelen. De regio zal in dit licht de wijze van financiering van beheer en verdere ontwikkeling van het landschap opnieuw moeten bezien. Dit geeft zowel nieuwe kansen als opgaven. Ook vanuit deze invalshoek komt de urgentie tot het voeren van an discussies over ambities, versterkte samenwerking, nieuwe verdienmodellen en mogelijk zelfs functiewijziging in het landschap.

3 Stedelijk belang en organisatie

De toegenomen verwevenheid tussen stad en land leidt tot een toenemende complexiteit van vraagstukken en afwegingen in het landschap. De verschillende belangen in het landschap; stedelijke belangen, de natuur en agrarische belangen, klimaat en energie, de infrastructuuragenda maar ook beheersvraagstukken botsen steeds vaker. De druk op het landschap neemt toe en tegelijkertijd neemt ook het belang er van toe. Alleen het beheren en behouden van het bestaande is niet voldoende: de dynamiek is te groot. Het actief ontwikkelen van het landschap maar ook het financierbaar maken en houden van het (beheer) van het landschap vraagt om afwegingen tussen de verschillende, grensoverschrijdende, landschappelijke en stedelijke/gemeentelijke belangen op het schaalniveau van het metropolitane landschap. Het vraagt om een gemeenschappelijk gedragen ambitie en doelstellingen bij het metropolitane landschap die past bij de nieuwe relatie tussen stad en land. Het Amsterdamse belang in het Metropolitaan Landschap valt daarbij grotendeels samen met het regionale belang. In de uitwerking van dit gemeenschappelijke belang wordt het Amsterdamse belang evident.
In de structuurvisie 2040, vastgesteld op 16 maart 2011, is het belang van het metropolitaan landschap benoemd. Het verhoogt de aantrekkelijkheid van de stad en geeft Amsterdam de mogelijkheid om binnen bestaand stedelijk gebied sterk te verdichten en toch leefbaar te blijven. Zowel lokaal als internationaal is het van betekenis: Het landschap in de Metropoolregio Amsterdam is sterk onderscheidend ten opzichte van andere metropolen in de wereld en draagt bij aan het vestigingsmilieu en het imago van de metropoolregio. Naast recreatie horen bijvoorbeeld ook voorzieningen, de woonfunctie, waterbeheersing, winning van hulpstoffen, energie en voedsel tot het metropolitane landschap. Dit zijn wezenlijke Amsterdamse belangen. De afweging tussen de verschillende belangen en functies van het landschap vindt vooral plaats in de stad en de regio. De regionale partijen zijn dan ook doorslaggevend voor de koers van het metropolitane landschap.

Belang en opgave Metropolitaan landschap

Metropolitaan Landschap wordt in de structuurvisie nader gedefinieerd als een ‘op de stedeling afgestemd landelijk gebied, waarbij de wensen van de stedeling samensmelten met het karakter van de landschappen.’ Belangrijk is te onderzoeken hoe dit kan worden gedaan. Dus hoe kan de relatie tussen stad, stedelingen en het Metropolitaan Landschap verder uitgebouwd worden. Gegeven de huidige dynamiek is het niet afdoende het bestaande te behouden en beschermen. Integendeel , het gaat om de ontwikkeling van het Metropolitaan Landschap zodat het mee kan bewegen met de huidige en toekomstige dynamiek. Met name op dit niveau, dus bij de uitwerking van de ontwikkeling van het landschap, is Amsterdamse inzet noodzakelijk en moeten de belangen nader worden uitgekristalliseerd en in discussie gebracht. Een eerste stap hierin is de nadere invulling van de volgende randvoorwaarden:

1 Identiteit van het landschap: Wat is de identiteit van het Metropolitane landschap? Hoe kan verrommeling van het landschap worden tegengaan en de relatie tussen stad en land langs de stadsranden worden geoptimaliseerd? Welke ontwikkeling sta je waar toe, wat zijn de kwaliteiten die je wilt behouden? Waar is openheid belangrijk?
2 Toegankelijkheid van het landschap: hoe zijn stad en land verbonden, welke verbindingen zijn er? Hoe kan de kwaliteit van de verbindingen worden verbeterd en de toegankelijkheid worden verbreed? Dit gaat vooral om goede routes voor fiets en openbaar vervoer.
3 Voorzieningen: welke voorzieningen horen waar in het landschap? Voor Amsterdam gaat het om voorzieningen die een oriëntatie hebben op de stad en dus afgestemd zijn op de behoeftes van de stad en stedelingen. Dat betekent bijvoorbeeld investeren in een zorgboerderij voor cliënten uit Amsterdam, of in het versterken van de voedselketen tussen stad en land.

Huidige organisatie metropolitaan landschap

De huidige dynamiek, het sociaal economisch belang van het landschap voor de ontwikkeling van de metropoolregio en de verscheidenheid aan belangen in het metropolitaan landschap vragen om een goede organisatorische structuur en inzet van middelen. Deze structuur moet een platform bieden aan de regionale partners voor discussie, voor verkenning en agendering van opgaven en vraagstukken op het schaalniveau van de metropool. Op basis hiervan kunnen ambities en opgaven nader worden gedefinieerd, belangen afgewogen en ontstaat een context voor keuzes op korte en lange termijn binnen het landschap. De vraag is of de huidige organisatorische structuren uitkomst bieden.

Amsterdam neemt deel in recreatieschappen, een stichting, adviescommissies en stuurgroepen samen met regiogemeenten, provincie en rijk. De condities waaronder Amsterdam deelneemt in het groen om de stad verschillen afhankelijk van achtergrond, eerdere afspraken en belangen, huidige afspraken en belangen, beleidsdoelstellingen en problematiek.

Het gaat om de volgende taken die elkaar al dan niet overlappen:

- Verdelen van geld voor uitvoering Europa/rijk/provincie (ILG)
- Gebiedsontwikkeling (stuurgroepen en gebiedsverkenningen)
- Beleid, beheer en exploitatie (recreatieschappen/ Amsterdamse Bos)

Gebiedscommissies Investeringsbudget Landelijk Gebied

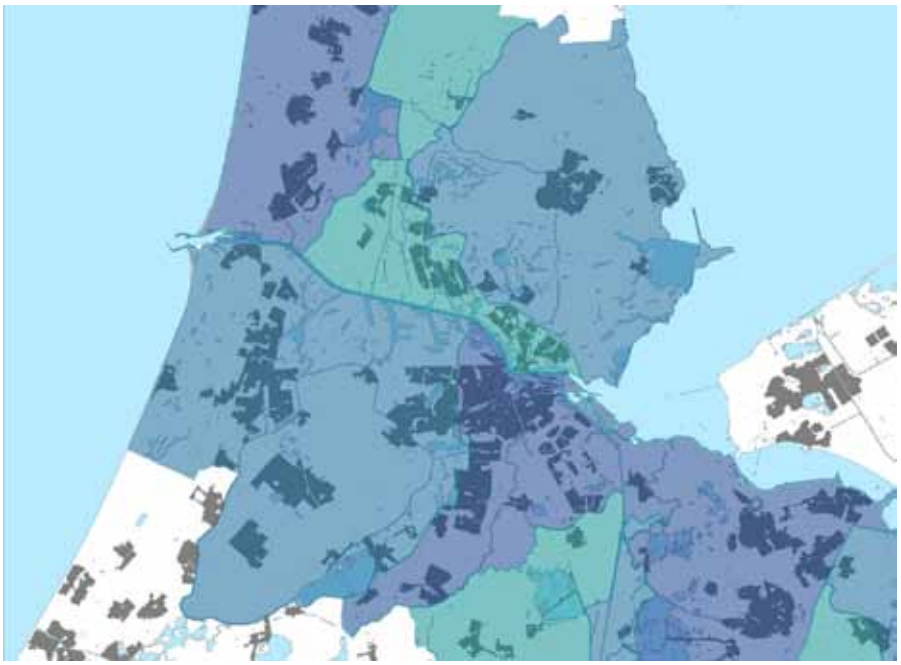
Op 1 januari 2007 is de Wet inrichting landelijk gebied (WILG) van kracht geworden. Het doel van het ILG is om het platteland vorm te geven volgens de ideeën die in de regio's zelf leven. In het ILG zijn de verschillende subsidiepotjes vanuit Europa, Rijk en Provincie in het landelijk gebied opgegaan. Hierdoor is het makkelijker geworden om projectcombinaties te maken, bijvoorbeeld van natuur en recreatie. In Noord Holland zijn er zeven gebieden onderscheiden. De gebiedscommissies stimuleren de uitvoering van projecten in het kader van ILG in Noord-Holland en adviseren de provincie over deze projecten vanuit hun gebiedskennis. Amsterdam participeert in drie gebiedscommissies: ILG Zuid-Oost (Amstel, Gooi en Vecht), ILG Zuid West (Rijnland), ILG Laag Holland. ILG Laag Holland is onlangs opgeheven en onderdeel geworden van de stuurgroep Laag Holland. Er is geen jaarlijkse financiële bijdrage van Amsterdam aan deze commissies behalve de ambtelijke en bestuurlijke inzet. Wel is er incidenteel cofinanciering in projecten.

November 2010 werd bekend dat als gevolg van voorgenomen bezuinigingen in het regeerakkoord, de in 2007 gemaakte afspraken over het Investeringsbudget Landelijk Gebied te willen openbreken. Financiële verplichtingen die de provincies voortaan aangaan komen voor eigen rekening. In reactie hierop heeft de provincie Noord Holland op 15 november 2010 een voorlopige subsidiestop aangekondigd voor projecten in het landelijk gebied.

Gebiedscommissies maken geen nieuw beleid, maar realiseren de bestaande doelstellingen voor natuur, recreatie, landbouw, landschap, waterbeheer en bodem (de reeds genoemde beschermingscategorieën van het Rijk en de RODS gelden). De structurende budgetten zijn gerelateerd aan de verschillende functies in het landschap. Deze kunnen onderling conflicteren. Er is geen samenhangende (ruimtelijke) context of visie op de ontwikkeling van het metropolitaan landschap op basis waarvan afwegingen worden gemaakt.
De agenda van de commissies wordt bepaald door de voortgang van de verschillende projecten.

Stuurgroepen

Amsterdam neemt deel aan de stuurgroepen Tuinen van West, Groene As, Laag Holland en Metropolitaan Landschap. Het gaat om het bestuurlijk aansturing geven aan de uitvoering van de projecten. De Tuinen



ILG gebieden rond Amsterdam

van West is een Amsterdams project (stadsdeel Nieuw West + centrale stad) en betreft de ontwikkeling van het groene gebied tussen de Westelijke Tuinsteden, de ringvaart Haarlemmermeer en de Haarlemmerweg, tot een open en groen recreatiegebied. De stedelijke druk in het gebied neemt toe door de aanleg van de Westrandweg, tegelijkertijd is de toekomst van de boeren in het gebied, dé beheerders van dit groen, onzeker. Ook neemt het aantal inwoners van de westelijke tuinsteden steeds meer toe en daarmee de behoefte aan een 'eigen' Amsterdamse Bos'. De Amsterdamse investering (stad en stadsdeel samen) is ca. 7,5 miljoen euro verspreid over verschillende jaren.

De Groene As is een coalitieproject met Provincie Noord Holland, Amstelveen, Aalsmeer, Haarlemmermeer, Amsterdam en stadsdeel Nieuw West, waternet en het Hoogheemraadschap Rijnland. Het gaat om de ontwikkeling van een aaneengesloten netwerk van belangrijke natuurgebieden uit de ecologische structuur. Grote en kleine natuurgebieden tussen Amstelland en Spaarnwoude worden, recreatief via een fietspad, én ecologisch met elkaar verbonden. Het landschap wordt zo toegankelijk en geschikt gemaakt voor recreatie met bijzondere natuur. Er is geen jaarlijkse Amsterdamse financiële bijdrage. Wel is er incidenteel sprake van cofinanciering in projecten.

In de overige twee stuurgroepen neemt Amsterdam deel aan het bestuurlijke netwerk en denkt mee over de ontwikkeling van de respectievelijke gebieden. Er is geen sprake meer van een structurele financiele bijdrage. Een dergelijke bijdrage was er voor ILG Noord Holland maar deze is in 2011 gestopt. De stuurgroep Laag Holland houdt zich bezig met de bescherming van de waarden van het nationale landschap. De stuurgroep Metropolitaan Landschap is een subcommissie van de bestuurlijke kerngroep Metrpoolregio Amsterdam (MRA). Hierbinnen is een visie ontwikkeld op de ontwikkeling van het Metropolitane Landschap als geheel. Op dit moment wordt de agenda bepaald door de uitwerking van verschillende projecten zoals Oostervaarderswold en Park 21e eeuw. Voor het Metropolitaan landschap als geheel en de afstemming met de verstedelijkingsagenda of de infra-agenda is er minder aandacht.

Van recente datum zijn de stuurgroepen voor gebiedsontwikkelingsprocessen. In de Amstelscheg is een proces van gebiedsontwikkeling gaande waarin van onderop gekeken is naar wat er nodig is om een goede afweging te maken tussen de verschillende belangen in het landschap. Voor zes deelgebieden komt er een ruimtelijke kader en een beeldkwaliteitsplan dat voor meer samenhang zorgt en ontwikkelingen stuurt of stimuleert op de juiste plekken. Recreatieve en landschapsbelangen worden geïntegreerd met de forse agenda op het gebied van stedenbouw en infra-aanleg in dit gebied. Deze integratie ontbrak en was schadelijk voor de ontwikkeling van het gebied, de omliggende stad en de onderlinge verhoudingen. Dit leidde onder andere tot onenigheid over een golfbaan bij Amstelveen. Het laatste jaar zijn de verhoudingen enorm verbeterd en er is een grote bereidheid tot samenwerken ontstaan. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat de RO ontwikkeling van het metropolitaan landschap vol dilemma's zit. Inmiddels is de centrale stad ook betrokken bij de opstart van enigszins vergelijkbare processen in de rijksbufferzone



Stuurgoepen

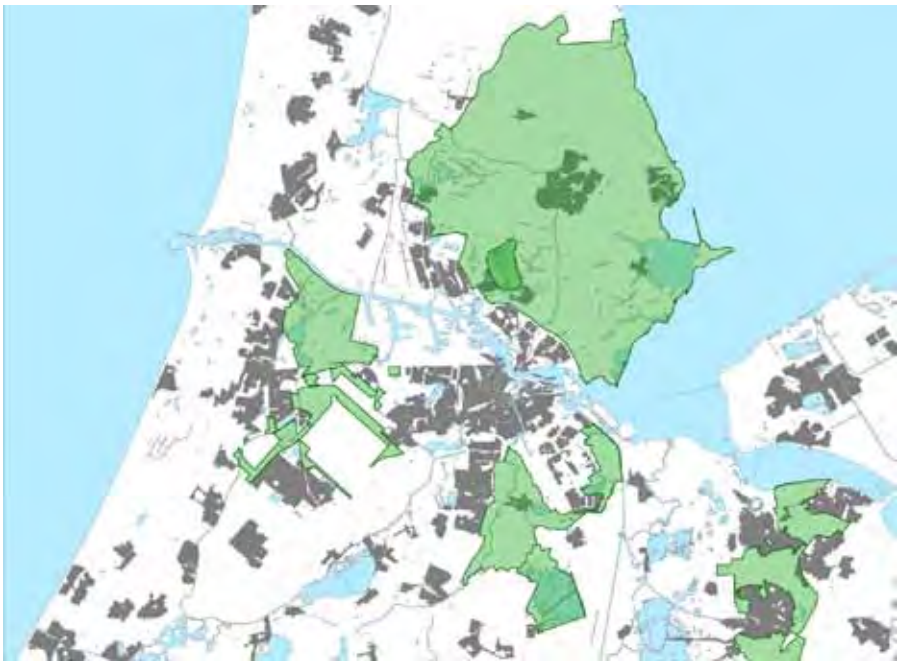
Haarlem-Amsterdam. Stadsdeel Noord neemt deel in het gebiedsproces Waterland.
De stuurgroepen en gebiedsprocessen functioneren los van elkaar. De ruimtelijke ordeningsvraagstukken, de afweging van waarden in de gebieden vindt op geheel eigen wijze plaats. Er is geen gezamenlijk platform voor het afwegen van de onderlinge samenhang tussen de verschillende gebiedsontwikkelingen.

Amsterdamse Bos

Het Amsterdamse Bos is een belangrijk onderdeel van het metropolitane landschap. Passantenonderzoek in mei 2010 toont aan dat 48% van de bezoekers uit Amsterdam komt, 31% uit Amstelveen en 21% uit andere delen van de regio. Daarmee is het Bos van regionaal belang.
Het Amsterdamse Bos is de meest vergaande vorm van organisatie, financiering en zeggenschap van de gemeente Amsterdam in het groen om de stad. De grond is, hoewel grondgebied van de gemeente Amstelveen, vrijwel geheel in eigendom van de gemeente Amsterdam. Het beheer, onderhoud en de beleidsvoorbereiding worden gedaan door de afdeling Amsterdamse Bos van de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. Uit het grote groenonderzoek van 2008 blijkt een grote waardering van Amsterdammers: ze geven het Bos een 7,8. Voor een bezoek aan het groen om de stad gaan de meeste Amsterdammers naar het Amsterdamse Bos (70%). Maar het aantal mensen dat voor bezoek aan het regionale groen het meest naar het Amsterdamse Bos gaat is afgenomen ten opzichte van 1996. Dit is in lijn met de trend dat er een toenemende belangstelling is voor cultuurhistorische landschappen en een relatief afnemende belangstelling voor aangelegd groen.
De agenda van het Amsterdamse Bos wordt bepaald door beheer-, beleidsvoorbereiding en onderhoudsvraagstukken. Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuwe visie op de ontwikkeling van het Bos. De Amsterdamse zeggenschap wordt beperkt door de publieke taken van de gemeente Amstelveen, waaronder op het RO terrein. Plannen voor uitbreiding van voorzieningen / evenementen en verbetering van toegankelijkheid stuit op weerstand uit Amstelveen.
De kosten voor het Amsterdamse Bos zijn geheel voor rekening van Amsterdam. Het budget is 6 miljoen euro jaarlijks, dit wordt volledig gedragen door Amsterdam.

Beheerorganisaties: Recreatieschappen en Gooisch natuurreservaat

De meest substantiële inzet van Amsterdam in het metropolitaan groen, naast het Amsterdamse Bos, betreft de deelname in recreatieschappen. Het gaat om een structurele jaarlijkse bijdrage van ca. 2,6 miljoen euro (op 2,8 miljoen financiële inzet totaal in het regionale groen). De precieze bijdrage wordt bepaald op basis van een verdeelsleutel toegepast op de jaarlijkse lasten (zie bijlage). Samen met buurgemeenten en provincie zit Amsterdam in vijf recreatieschappen: Twiske, Amstelland, Spaarnwoude, Landschap Waterland en de Vinkeveense Plassen. De eerste vier vallen onder het recreatieschap Noord Holland die de taken van de Noord Hollandse recreatieschappen voor haar rekening neemt. De Vinkeveense Plassen vallen onder de provincie Utrecht. Daarnaast is Amsterdam deelnemer in stichting het Gooisch natuurreservaat. De voornaamste taak van de schappen en 't Gooi zijn het beheer en behoud



Recreatieschappen

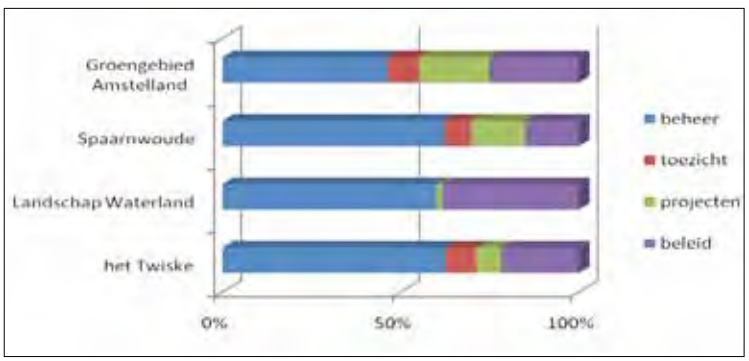
van het gebied. Verder wordt er gezocht naar mogelijkheden om de exploitatie te verbeteren.
Hoewel de recreatieschappen grotendeels op elkaar lijken (zie kader) verschillen de agenda's onderling sterk. In het recreatieschap Spaarnwoude komen zaken aan de orde die direct het Amsterdamse belang raken. Het grenst aan de Haven en Schiphol. De metropolitane samenwerking biedt in dit gebied grote kansen. De dynamiek is uitdagend vanuit zowel groen als ruimtelijke ordeningsvraagstukken. Vergelijkbare ontwikkelingen spelen er in Amstelland en Waterland waar complexe vraagstukken aan de orde zijn en ruimtelijke, landschappelijke en agrarische belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden. Deze vraagstukken worden echter niet in het kader van het recreatieschap opgepakt maar in de stuurgroep Amstelland en de stuurgroep Laag Holland. In het Twiske, t Gooi en Vinkeveen spelen vooral beheer en financieringsvraagstukken; hoe kunnen de beheerkosten in bedwang worden gehouden en kan er meer verdiend worden aan exploitatie. De grote meer strategische lijnen en discussies die direct van stedelijk belang zijn, zijn hier minder aan de orde. Lokale belangen die voor de direct omliggende gemeenten en de relevant zijn domineren: Blijven de voorzieningen op peil en hebben de omwonende burgers zo min mogelijk overlast. Hier speelt het dilemma hoe op een goede manier de belangen op verschillende schaalniveaus te combineren en af te wegen. Daarnaast zijn er fusiegesprekken tussen Twiske en Waterland gaande. De centrale stad is inmiddels in overleg met stadsdeel Noord om bevoegdheden over te dragen. Belangrijk punt daarbij is het exploitatietekort van Twiske.
De voornaamste taak van de recreatieschappen betreft beheer. Tegelijkertijd wordt er ook ontwikkeld en beleid uitgezet. Waar beheersvraagstukken de agenda van recreatieschappen domineren is er een minder grote betrokkenheid en aanwezigheid van de grotere gemeenten. Beheer en aan beheer gerelateerd beleid speelt namelijk vaak op een lokaal schaalniveau dat minder of niet interessant is voor de grotere gemeenten. Dit geeft spanning omdat, hoewel minder vaak, ook beleid wordt besproken dat wel relevant is voor grotere gemeenten. Vraag is of deze spanning binnen de huidige structuur is op te lossen

Beheertaak Recreatieschappen

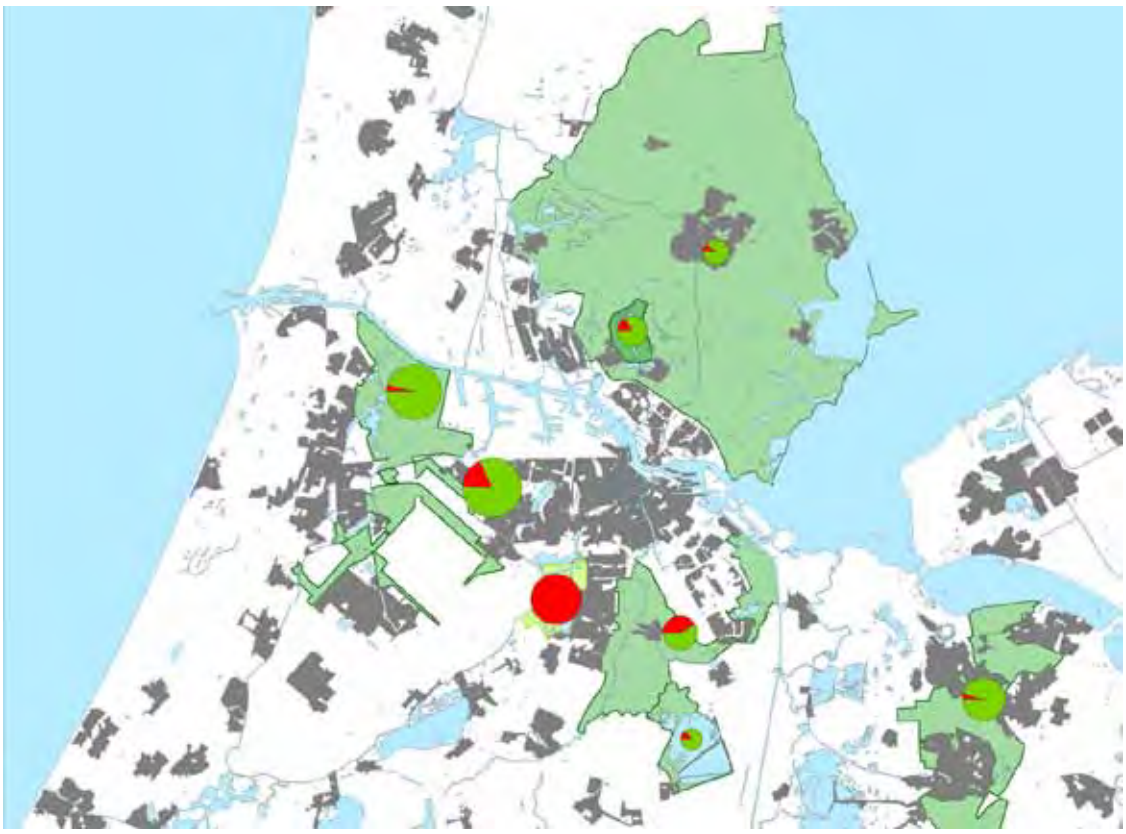
Onderstaande grafiek laat de verdeling van de lasten over de verschillende taken van de recreatieschappen zien. Het grootste aandeel betreft het beheer, het gaat dan om het beheer van de gebieden die in eigendom zijn.
In het metropolitane landschap wordt het beheer voornamelijk door boeren gedaan. Daarnaast zijn er de recreatieschappen, maar ook staatsbosbeheer, Amsterdamse Bos en het waterleidingenbedrijf. Dit leidt soms tot bijzondere situaties zoals in het Diemerbos waar het beheer van de fietspaden door het recreatieschap wordt gedaan en staatsbosbeheer verantwoordelijk is voor het beheer.
De organisatie van beheer van het groen om de stad is anno 2010 gescheiden op basis van de traditionele functies van de jaren 60. Deze functionele verkokering verklaart voor een deel waarom er in de metropoolregio zoveel verschillende organisatie zijn die zich met omgevingbeheer bezig houden. Er zijn de recreatieschappen, de beheerders van waterwingebieden (waternet en PWN), een publieke rijks- natuur en recreatiebeheerder (Staatsbosbeheer) een landelijk opererende vereniging (natuurmonumenten) en drie lokaal georganiseerde natuurbeheerders (flevolandschap, noord hollands landschap en het goois natuurreservaat) die allen een combinatie van natuur- en recreatiegebieden beheren. Daarnaast zijn er enkele agrarische natuurverenigingen die natuur beheren op particuliere grond.
Gegeven de huidige financiële krapte is de vraag of dit de meest efficiente wijze van werken is en of onderzoek naar nieuwe coalities voor beheer niet voor de hand ligt.

Deelname en financiering

Gezien de ontwikkelingen van de afgelopen jaren zijn een aantal van de in de jaren tachtig en negentig gemaakte afspraken aan heroverweging toe. In de fusie gesprekken tussen Twiske en Waterland is hierover een discussie gaande. Ook in de andere recreatieschappen



kan hier aanleiding toe zijn. Behalve de verdeelsleutel kunnen ook andere verdienmodellen en verdere mogelijkheden voor exploitatie worden onderzocht. Zoals nu al in veel schappen gebeurt. Dit zouden de schappen gezamenlijk op kunnen pakken. Verder kan worden gekeken of nog steeds de relevante partijen aan tafel zitten; waarom doet Weesp bijvoorbeeld niet mee in ‘t Gooi, of in groengebied Amstelland, ook daar liggen belangen. En waarom doet Amsterdam nog mee in een regeling met maar één andere gemeente: de Vinkeveense Plassen. Is het beheer van dit gebied echt een Amsterdamse aangelegenheid.
De hoofdvraag blijft echter: worden de voor het metropolitane landschap beschikbare middelen binnen de huidige organisatiestructuren het beste ingezet om betekenis van het metropolitane landschap te maximaliseren.



Kosten en het aandeel van Amsterdam (rood) hierin

4 Conclusies: organisatie Metropolitaan Landschap

De Amsterdamse inzet in de huidige organisatiestructuren is aan herziening toe. Gegeven de dynamiek in het metropolitane landschap en de veranderde aard en schaal van de opgave zijn nieuwe vormen van samenwerken en ontwikkeling van het landschap noodzakelijk. Een herijking en evaluatie van deelname in de huidige vormen van samenwerking is eveneens nodig. Op dit moment is er sprake van grote ambtelijke en bestuurlijke drukte die leidt tot stroperige en moeizame bestuurlijke besluitvorming. Er zijn veel partijen die zich met vergelijkbare zaken bezighouden, dit geldt zowel voor beleid als voor uitvoering. Nieuwe vormen van samenwerking mogen niet leiden tot een verdere stapeling van overleggen. Dit betekent dat vernieuwing en opheffing van bestaande structuren aan de orde is. Voorop staat dat dit in nauwe samenwerking met de regiopartners gebeurt. Een organisatorische herstructurering is alleen mogelijk met regionaal draagvlak.

Huidige opgave en belangen

De huidige ontwikkelingen in de metropoolregio, het toegenomen belang en de verwevenheid van het metropolitane landschap met de ontwikkeling van de metropoolregio, vragen om activering van het metropolitane landschap als geheel. De opgave is zorg te dragen voor identiteit, toegankelijkheid en voor stedelingen aantrekkelijke bestemmingen in het landschap om de relatie tussen stad en land verder te versterken.
Er is op dit moment geen organisatie of platform op metropolitaan schaalniveau die grensoverschrijdend agendeert en de opgave in samenhang bekijkt. Recreatieschappen, ILG gebiedscommissies, stuurgroepen zijn gebiedsgebonden, vaak gebaseerd op de functionele indeling van het landschap. Alleen de stuurgroepen houden zich bezig met de ontwikkeling van gebieden in het landschap, de overigen zijn bedoeld voor beheer en voor afstemming en kanaliseren van geldstromen voor gebiedsprogramma's. Binnen deze structuren wordt de opgave voor het landschap niet opgepakt, blijven kansen en mogelijkheden om de kwaliteit te versterken liggen en blijft een adequaat antwoord uit op de toenemende druk op het landschap.

Voorstel is om de ontwikkeling van het landschap te scheiden van uitvoering en beheer. Waarbij de focus ligt op de activering van het landschap door onder andere beleidsontwikkeling, agendering van evenementen en het beheer dicht tegen een mogelijke ontwikkelorganisaties wordt aan georganiseerd.
Voor het borgen van het Amsterdamse belang bij het metropolitane landschap is het volgende noodzakelijk:

- regionaal samenwerkingsplatform voor ontwikkeling van het landschap
- regionale organisatie voor beheer en uitvoering in het landschap[1]
- nieuw financieringsmodel voor noodzakelijke investeringen in het landschap
- herbezinning op Amsterdamse deelname in de huidige organisaties

Nieuwe vormen van samenwerking voor ontwikkeling

Het vormgeven aan samenwerking voor ontwikkeling van het landschap op metropolitaan schaalniveau is een proces waarbij het Amsterdamse belang omschreven is maar het eindresultaat, in welke vormen dit gaat landen, nog onduidelijk is. Het is een zoektocht naar een gezamenlijke agenda voor de activering van het landschap. Deze agenda moet partijen op inhoudelijke ambities en gezamenlijke belangen verbinden en motiveren tot deelname. Daarbij gaat het om meer dan alleen de overheidspartijen. Ook andere belanghebbenden, maatschappelijke groeperingen, private partijen en burgers horen hierbij. Uiteindelijk gaat het immers om de gebruiker van het landschap. Dat betekent dat de overheid ook uitnodigt tot eigen initiatief en ondernemerschap ten behoeve van het landschap. Essentieel is dat het gesprek over het belang van de ontwikkeling van het metropolitane landschap, zoals in de structuurvisie en in het ontwikkelbeeld Metropoolregio Amsterdam omschreven staat, weer wordt opgepakt. En dat er initiatieven ontstaan voor het daadwerkelijk activeren van het landschap als geheel. Voorbeelden uit het buitenland, zoals Emscher Park kunnen inspireren. Het gezamenlijk organiseren van evenementen, bijvoorbeeld de landschaps- triënnale die nu van Apeldoorn naar Amsterdam komt, kunnen motor zijn achter verdere ontwikkelingen en brede betrokkenheid genereren. De metropoolconferentie van 29 september as. kan ook een goed moment zijn om de bredere ambitie bij het Metropolitane Landschap weer op de agenda te zetten. Amsterdam

[1] Het gaat om het beheer en toezicht op die gebieden die niet door boeren worden beheerd. In het verkennen naar mogelijkheden voor gezamenlijk beheer de boeren als voornaamste beheerders moeten worden meegenomen.

heeft hier als kernstad van de metropool een belangrijke rol in.

Nieuwe vormen van samenwerking in beheer en uitvoering

Amsterdam heeft belang bij een goede organisatie van uitvoering van beleid, het beheer en toezicht van het metropolitane landschap. Alleen zo kunnen kwaliteiten van het landschap worden geborgd en nieuwe impulsen en investeringen renderen. Amsterdam draagt bij aan beheer en toezicht van gebieden in gemeenschappelijk eigendom van de recreatieschappen en stichting het Gooi. Binnen deze organisaties lopen beheer, beleid en ontwikkeling op dit moment in elkaar over. Beleid en ontwikkeling wordt met name gestuurd door de noodzaak tot het verbeteren van de verdiencapaciteit binnen het eigen gebied en is niet inhoudelijk gemotiveerd op basis van afwegingen voor het activeren van het landschap in het eigen gebied. Dit kan op gespannen voet staan met de belangen bij het metropolitaan landschap. Het scheiden van toezicht en beheer van beleid, projecten en ontwikkeling biedt uitkomst en maakt ook de belangen van deelnemers helder. De inzet van het beheer, uitvoering en toezicht moet wel samen op blijven gaan met de ontwikkeling van het metropolitane landschap en het beleid dat daaruit voortvloeit.
De organisatie van het beheer door overheidspartijen in het landschap is gefragmenteerd en gebaseerd op een inmiddels verouderde functionele indeling van het landschap. Dit beheer staat onder druk door stijgende kosten en toenemende verrommeling van het landschap. Meer samenwerking en zelfs samenvoeging, tussen recreatieschappen maar ook met andere (private) organisaties, kan uitkomst bieden. Dit moet leiden tot een efficiëntere en effectievere uitvoeringsorganisatie waarbij nieuwe vormen van vertegenwoordiging de vereiste bestuurlijke inzet drastisch vermindert en financiële inzet van middelen opnieuw wordt bekeken.

Regionaal financieringsmodel

De financieringsvraag speelt in de uitwerking een prominente rol. Op dit moment lopen verschillende financieringsstromen naar zowel beheer als ontwikkeling. Deze stromen worden in de toekomst gescheiden. Samenwerking en waar mogelijk bundeling van geldstromen moet leiden tot een efficiëntere inzet van financiele middelen. Nieuwe verdienmodellen moeten worden verkend want het is ondenkbaar dat alle investeringen in de toekomst door de overheid worden gedaan. Gezien het belang van het metropolitaan landschap moet het mogelijk zijn private kostendragers te vinden. Dit zal leiden tot nieuwe vormen van publiek private samenwerking in het landschap. Ook het activeren van het landschap zelf, het realiseren van nieuwe voorzieningen zal leiden tot extra opbrengsten. Het vergroten van opbrengsten uit het landschap mag echter geen doel op zich zijn maar moet passen in bredere visie en ontwikkeling van het landschap. Voorts kan ook onderzocht worden of het mogelijk is bijdragen te vragen van gebruikers van het groen.

Amsterdamse deelname in organisaties

Op grond van de huidige opgave en de ontwikkeling van nieuwe organisaties voor het Metropolitane Landschap is voortzetting van de huidige deelname in overleggen niet vanzelfsprekend meer. Daarnaast is de bestuurlijke drukte een feit en kan vanuit efficiency en effectiviteitsoverwegingen nu al worden besloten over voortzetting deelname. Dit geldt met name voor de recreatieschappen en het Gooisch natuurreservaat. Amsterdamse deelname in de stuurgroepen die werken aan de ontwikkeling van gebieden ligt voor de hand gezien de Amsterdamse belangen hierbij. Op een gegeven moment kunnen de stuurgroepen en de monitoring van resultaten uit de gebiedsontwikkeling processen opgaan in een nieuwe ontwikkelorganisatie die zich bezig houdt met opgaven op metropolitaan schaalniveau. Ook deelname aan de ILG gebiedscommissies zijn relevant voor Amsterdam vanwege het netwerk, de afstemming en inzet van middelen voor ontwikkelingen en projecten in het landschap. Voor het beheer van het metropolitane landschap geldt dat Amsterdam vanzelfsprekend bij zal dragen aan uitvoering en beheer op Metropolitaan schaalniveau.
In de gegeven situatie is deelname van Amsterdam vooral relevant binnen de stelling van Amsterdam; Waterland (incl Twiske), Spaarnwoude en Amstelland. Dit is het gebied dat in de invloedssfeer van Amsterdam ligt waar de Amsterdamse belangen direct worden geraakt. Bovendien is het een gebied waar het beheer van de gebieden in eigendom, namens de schappen wordt geregeld door één uitvoeringsorganisatie: Recreatie Noord Holland (provincie Noord Holland).
De fusie tussen Waterland en Twiske zijn inmiddels vergevorderd en dragen al bij aan het verbeteren van de huidige Amsterdamse inzet. Hierbij is ook het heroverwegen van de verdeelsleutel aan de orde en de optimailsering van de verdiencapaciteit. In de fusiegesprekken tussen Twiske en Waterland heeft dit tot nieuwe inzichten geleid. De Amsterdamse inzet zou verder geoptimaliseerd kunnen worden door het gesprek te openen over het verder samenvoegen van taken met de andere beheerorganisaties binnen de stelling van Amsterdam, als eerste stap op weg naar nieuwe vormen van samenwerking in beheer en uitvoering voor het gehele metro-

politane landschap. En als belangrijke stap in het terugdringen van de bestuurlijke drukte.
Voor de Vinkeveense Plassen geldt dat dit een goed moment is om deelname te heroverwegen. Het bezoek vanuit Amsterdam is gering ten opzichte van de bijdrage (zie bijlage 1). De invloed en bijdrage van Amsterdam is bovendien beperkt tot het water, over de ontwikkeling van de oevers heeft Amsterdam niks te zeggen. Dit maakt de agenda beperkt. Sinds de fusie van De Ronde Venen en Abcoude tot een gemeente bestaat het schap uit twee deelnemers waarin Amsterdam een minderheid van stemmen heeft. Daarmee is de zeggenschap van Amsterdam afgenomen. Tot slot zijn nu op initiatief van de provincie Utrecht gesprekken gaande over de toekomst van de schappen binnen de provincie Utrecht. De deelname van Amsterdam in het schap Vinkeveense Plassen is daarbij wellicht een complicerende factor. Uittreden uit het schap zou uitkomst bieden. Over de voorwaarden waaronder dit kan zal overeenstemming moeten worden verkregen met de partners. Er is volgens de regeling geen opzegtermijn in dit schap.
Ook voor de stichting ‘t Gooisch Natuurreservaat geldt dat Amsterdamse deelname kan worden heroverwogen. Praktisch is dit een goed moment: In oktober 2011 wordt opnieuw besloten over voorwaarden en deelname van de verschillende partijen. Vanuit inhoudelijke overwegingen geldt dat de agenda vooral gedomineerd wordt door lokale belangen. Dat maakt de Amsterdamse inzet minder relevant, het gebied ligt duidelijk buiten de Amsterdamse invloedssfeer. Het is onduidelijk hoeveel Amsterdammers dit gebied bezoeken, ook inschattingen zijn moeilijk te maken. Amsterdam heeft een historische binding met het Gooi en het gebied wordt hoog gewaardeerd door Amsterdammers. De organisatie kent een goede financieringsstructuur met een vitale uitvoeringsorganisatie. Ook zonder deelname van Amsterdam blijft de kwaliteit van dit gebied naar alle waarschijnlijkheid in stand. Met de partners zal overleg nodig zijn over de voorwaarden waaronder de samenwerking zou kunnen worden beëindigd.

Vervolg

Mei 2011

- Bespreking uitwerking bestuursopdracht in staf Ossel (23 mei)

Juni 2011

- Ter kennisname voorleggen van de uitwerking bestuursopdracht in B&W (7 juni) en commissie (29 juni)

Zomer 2011

- Bespreking oplossingsrichtingen bestuursopdracht met regionale partners.
- Bespreking Amsterdamse inzet in recreatieschappen Waterland, Amstelland en Spaarnwoude:
- start gesprekken over mogelijkheden tot samenwerking en fusie onderling en met andere publieke en private partijen.
- In discussie brengen van mogelijkheden tot wijziging verdeelsleutel bijdragen (behalve Waterland omdat dit reeds gebeurd is).
- Start gesprekken over voornemen tot uittreding Vinkeveens Plassen en Gooisch Natuurreservaat

Najaar 2011

- Definitief besluit B&W en raad over stopzetten deelname Vinkeveense Plassen en Gooisch Natuurreservaat.

Begin 2012

- Terugkoppeling over resultaten van gesprekken met regiopartners: Juli 2011 wordt gestart met verkenning mogelijkheden voor en agenda van een ontwikkelorganisatie Metropolitaan Landschap. Ook zullen de mogelijkheden tot het oprichten van één beheer organisaties bij de schappen worden ingebracht. De planning en voortgang is mede afhankelijk van de partners in de schappen. Het streven is om eind 2011 begin 2012 meer duidelijkheid te hebben over verschillende mogelijke modellen voor een nieuwe organisatie van het Metropolitane landschap.

.

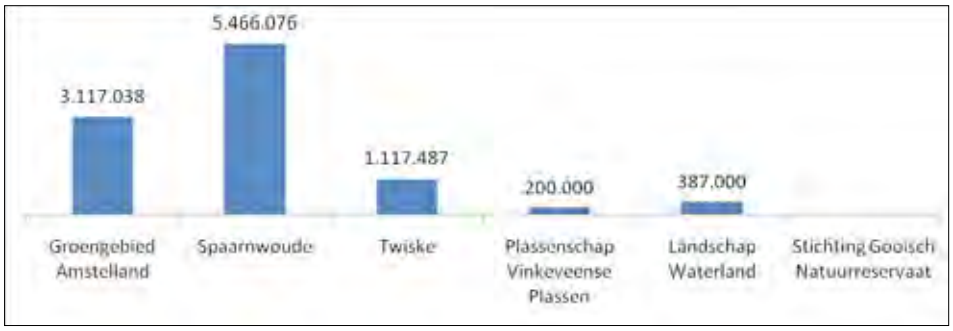
Bijlage 1

Achtergrond Recreatieschappen

Recreatieschappen en het Gooisch Natuurreservaat

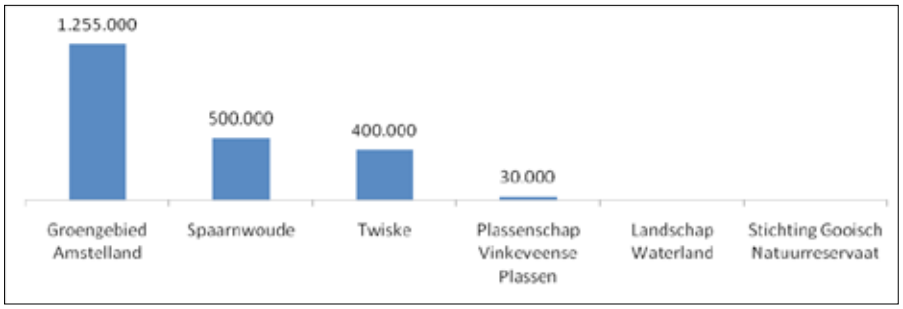
Bezoek en waardering

Bezoek en waardering van de recreatiegebieden is maar tot op zekere hoogte een indicator van het belang van Amsterdam bij het gebied. Dat Amsterdammers een gebied bezoeken en waarderen hoeft niet te zeggen dat de gemeente er ook aan bij moet dragen. Frequentie van bezoek aan een gebied is bovendien naast kwaliteit en aantrekkelijkheid vooral ook afhankelijk van de landschappelijke functies van de gebieden, de toegankelijkheid en openheid en de aanwezigheid van publiekstrekkende functies. Zo trekt de natuurfunctie minder bezoek eenvoudigweg omdat sommige natuurgebieden niet toegankelijkheid zijn voor bezoekers. In Waterland overheerst de agrarische functie en zijn er minder publiekstrekkende functies. Het huidige bezoek is dus geen statisch gegeven. Toekomstige activering en ontwikkeling van gebieden kan leiden tot een toenemend bezoek en waardering van die gebieden.



Aandeel Amsterdams bezoek (geen gegeven voor 't Gooi en waterland)

Het ontbreken van gegevens over 't Gooi en landschap Waterland maken een goede vergelijking onmogelijk. Wat opvalt is dat bezoek aan de Vinkeveense Plassen beduidend minder is dan aan de overige recreatieschappen. Intensiteit van bezoek aan de verschillende gebieden is afhankelijk van de functies in het gebied. Zo bevinden zich in het groengebied Amstelland meer aantrekkende publieksfuncties.



De waardering van de verschillende recreatieschappen wijken maar in geringe mate van elkaar af. Opvallend is dat het gebied waar Amsterdam niet actief in investeert, en relatief minst nabij is, het Noordzeestrand en Kennemerduinen, juist het gebied is dat het hoogst gewaardeerd wordt door Amsterdammers.

Financiele bijdrage

De vraag die hierbij gesteld wordt is of de financiële bijdrage enigszins in verhouding is tot het bezoek en tot bijdrage overige deelnemers.

Recreatieschappen	Bezoekersaantallen		Financieel			Frequentie overleg
	Bezoekers	Amsterdammers	Budget totaal	Bijdrage Amsterdam	%	
Groengebied Amstelland	3.117.038	1.255.000	€ 3.337.036	€ 1.399.921	50,62%	3 AB, 3 DB
Spaarnwoude	5.466.076	500.000	€ 6.460.490	€ 409.370	14,80%	3 AB, 3 DB
Twiske	1.117.487	400.000	€ 2.125.214	€ 382.030	13,81%	3 AB, 3 DB
Vinkeveense Plassen	200.000	30.000	€ 1.258.555	€ 234.700	8,49%	3 AB, 6 DB
Landschap Waterland	387.000	nb	€ 2.829.423	€ 165.850	6,00%	2 AB, 2 DB
Gooisch Natuurreservaat	nb	nb	€ 5.062.047	€ 173.943	6,29%	3 AB, 3 DB
			€ 21.072.765	€ 2.765.814		37

Deze cijfers komen uit de jaarrekeningen 2010 van de schappen. DRO kan jaarlijks van de bruto bijdragen meestal in totaal ongeveer € 550.000 terugvorderen uit het BTW compensatiefonds; Alle bedragen zijn inclusief BTW

In deze tabel staan de bezoekersaantallen, het totale budget van de schappen, de bijdrage van Amsterdam en de bijdrage van de overige deelnemers. De bijdragen van de deelnemers samen met de exploitatieopbrengsten geven samen de totale baten. Hoogte van de exploitatieopbrengsten hangt samen met mogelijkheden tot exploitatie en functie van het landschap. De grootste bijdrage gaat naar Amstelland, het gebied waar relatief de meeste Amsterdammers naar toe gaan. Opvallend is dat het bezoek aan de Vinkeveense Plassen veel minder is dan aan de overige gebieden. Dit staat niet in verhouding tot de Amsterdamse bijdrage.
De lasten betreffen kosten van beheer, beleid, toezicht en projecten (zie grafiek voor verdeling). Hieruit valt op te maken dat de meeste kosten naar beheer en toezicht gaan.

Baten recreatieschappen Noord Holland

Voor de recreatieschappen in Noord Holland zijn hiernaast de gegevens over de verdeling van de bijdrage van de verschillende gemeenten in de baten van de schappen weergegeven.
Gemeente Amsterdam is na de Provincie Noord Holland de grootste contribuant aan de schappen in Noord Holland en in Amstelland zelfs de grootste.

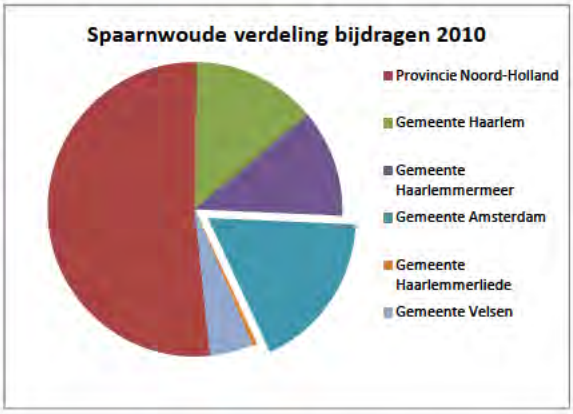
Agenda en ontwikkelingen

De schappen zijn primair bedoeld om het beheer van de recreatiegebieden te organiseren. Uit de analyse van de agenda's en uit de verdeling van lasten blijkt dit ook.

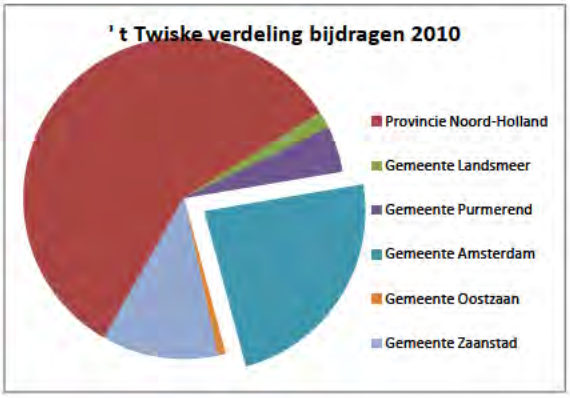
Recreatieschap	Agenda
Groengebied Amstelland	Recreatieonderzoek, beheer, toezicht, inkomstenverbreding m.n. Gaasperplas, energie als onderdeel duurzaamheidsconcept, projecten
Spaarnwoude	Havenuitbreiding, beheer, educatie, toezicht, inkomsten-evenementen, projecten
Twiske	Samenvoegen GR Twiske -Waterland, rolverdeling met Noord. Beleid, beheer, projecten, recreatieonderzoek
Vinkeveense plassen	Financiën - bezuinigingen en inkomstenverwerving, heroverweging door gemeentelijke fusie, beheer en onderhoud, recreatievisie en recreatieonderzoek
Landschap Waterland	Samenvoegen GR Twiske -Waterland, rolverdeling met Noord. Beheer, communicatie, toezicht, educatie
Stichting Gooisch natuurreservaat	Actualisatie Samenwerkingsovereenkomst 2011.

Met name in Waterland, Spaarnwoude en Amstelland spelen ontwikkelingen waar onvoldoende grip op is vanuit de bestaande organisatiestructuren. Het gaat om ruimtelijke ordeningsafwegingen, de toegankelijkheid, bereikbaarheid en ontsluiting van het gebied, het al dan niet toevoegen van voorzieningen om aantrekkelijkheid te vergroten en exploitatie te verbeteren. Deze worden met name in de stuurgroepen opgepakt. Voor 't Gooisch Natuurreservaat en de Vinkeveense Plassen zijn dit soort ontwikkelingen minder aan de orde. De vraag is dus of de agenda van deze organisaties belangwekkend genoeg is voor Amsterdam.

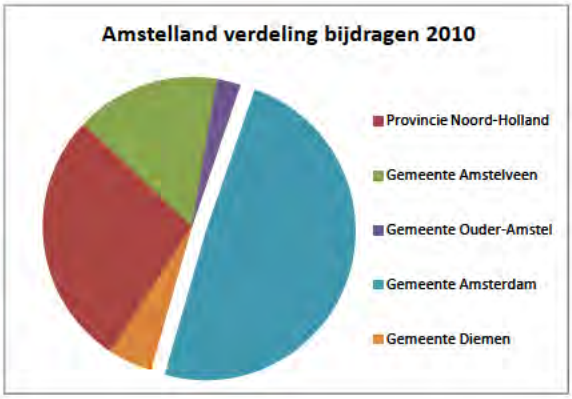
Spaarnwoude brutobijdrage 2010		
Provincie Noord-Holland	51,91%	€ 1.218.364
Gemeente Haarlem	13,65%	€ 320.331
Gemeente Haarlemmermeer	11,78%	€ 276.492
Gemeente Amsterdam	17,44%	€ 409.370
Gemeente Haarlemmerliede	0,55%	€ 12.990
Gemeente Velsen	4,67%	€ 109.694
	totaal exploitatietekort	€ 2.347.241



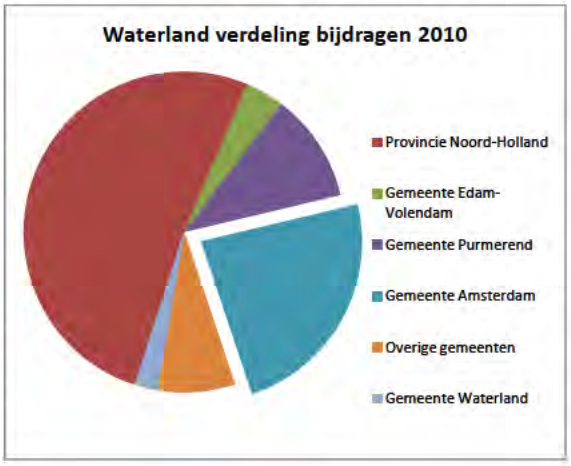
't Twiske brutobijdragen 2010		
Provincie Noord-Holland	57,70%	€ 938.002
Gemeente Landsmeer	1,70%	€ 27.636
Gemeente Purmerend	4,60%	€ 74.780
Gemeente Amsterdam	23,50%	€ 382.029
Gemeente Oostzaan	0,80%	€ 13.005
Gemeente Zaanstad	11,70%	€ 190.202
	Totaal exploitatietekort	€ 1.625.654



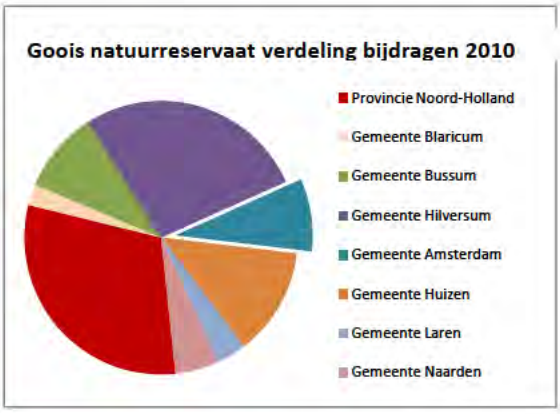
Groengebied Amstelland brutobijdragen 2010		
Provincie Noord-Holland	27,90%	€ 793.857
Gemeente Amstelveen	15,60%	€ 443.877
Gemeente Ouder-Amstel	2,60%	€ 73.980
Gemeente Amsterdam	49,20%	€ 1.399.921
Gemeente Diemen	4,70%	€ 133.732
	Totaal exploitatietekort	€ 2.845.367



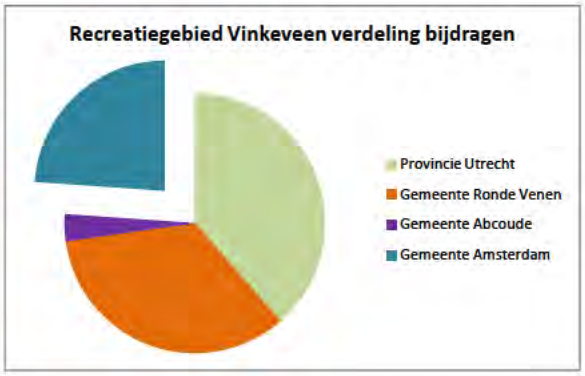
Landschap Waterland		
Provincie Noord-Holland	51,40%	€ 361.215
Gemeente Edam-Volendam	3,95%	€ 27.730
Gemeente Purmerend	10,92%	€ 76.767
Gemeente Amsterdam	23,60%	€ 165.850
Overige gemeenten	7,78%	€ 54.686
Gemeente Waterland	2,35%	€ 16.504
	Totaal exploitatietekort	€ 702.752
Overige gemeenten =	Gemeente Beemster	2,20%
	Gemeente Wormerland	2,20%
	Gemeente Graft-de Rijp	0,50%
	Gemeente Landsmeer	1,41%
	Gemeente Oostzaan	0,30%
	Gemeente Zaanstad	0,30%
	Gemeente Zeevang	0,87%



Goois natuurreservaat brutobijdragen 2010		
Provincie Noord-Holland	30,53%	€ 619 333
Gemeente Blaricum	2,48%	€ 50 246
Gemeente Bussum	9,68%	€ 196.456
Gemeente Hilversum	27,27%	€ 553 214
Gemeente Amsterdam	8,57%	€ 173 943
Gemeente Huizen	12,75%	€ 258.615
Gemeente Laren	3,59%	€ 72.768
Gemeente Naarden	5,13%	€ 104.138
	Totaal exploitatietekort	€ 2.028.713



Recreatiegebied Vinkeveen nettobijdragen 2010		
Provincie Utrecht	38,57%	€ 378.797
Gemeente Ronde Venen	34,20%	€ 335 800
Gemeente Abcoude	3,33%	€ 32.700
Gemeente Amsterdam	23,90%	€ 234.700
	Totaal exploitatietekort	€ 981 997



Bijlage 2 Toelichting gemeenschappelijke regeling

Een recreatieschap is een samenwerkingsverband tussen gemeenten en provincies conform de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) met als doel het ontwikkelen, beheren en exploiteren van voorzieningen voor openluchtrecreatie buiten de bebouwde kom zoals (zwem)plassen, picknickplaatsen, fiets- en wandelpaden en kanoroutes. Het gaat hierbij om basisvoorzieningen welke openbaar zijn en (meestal) gratis toegankelijk. Recreatieschappen verzorgen het beheer voor die delen van het schap die in eigendom zijn van het recreatieschap. De exploitatietekorten worden gedragen door de deelnemende gemeenten en provincies, volgens een in de overeenkomst vastgestelde verdeelsleutel.
Naast het eigendom en beheer dragen gemeenten publiekrechterlijke bevoegdheden over aan het recreatieschap. Zo hebben recreatieschappen de bevoegdheden voor het instellen van een algemene plaatselijke verordening. Andere overgedragen gemeentelijke bevoegdheden zijn het heffen van rechten, het opleggen van geldboetes en het toepassen van bestuursdwang. Bestemmingsplanbevoegdheden blijven echter bij de bij de betreffende gemeenten.
De doelstellingen van de recreatieschappen in de provincie Noord Holland waarin Amsterdam participeert zijn identiek. Het gaat om de bevordering van een evenwichtige openluchtrecreatie en het tot stand brengen en bewaren van een evenwichtig en natuurlijk milieu. Dit moet leiden tot een landschap waarin zowel recreatie als natuur evenwichtig op elkaar zijn afgestemd. Naast de recreatieve doelstellingen gaat het dus ook om het behartigen van natuur- en landschapsbelangen.
De recreatieschappen zijn openbare lichamen. Dit is de meest gebruikte én de zwaarste vorm van samenwerking op basis van de Wgr. Het is de enige vorm van publiekrechtelijke samenwerking met rechtspersoonlijkheid. Hierdoor kan een openbaar lichaam zelfstandig in het maatschappelijk verkeer optreden en bijvoorbeeld eigen personeel in dienst nemen en fondsen beheren. Gemeenten die deelnemen, kunnen bevoegdheden van regeling en bestuur overdragen aan het openbaar lichaam. Het bestuur van een openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur (AB) en een dagelijks bestuur (DB). Alleen raadsleden, collegeleden en burgemeesters kunnen lid zijn van het bestuur. Het grote voordeel van deze vorm van samenwerking is dat het openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid en dus vrijwel alle taken aan de regeling kunnen worden overgedragen. Nadeel is dat met name voor uitvoerende taken het openbaar lichaam vaak te zwaar is. In verband met de rechtspersoonlijkheid is het wel noodzakelijk. *(Uit: Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr. Praktijkvoorbeelden, dilemma´s en kansen; VNG 2009)*
Elk schap heeft een eigen regeling waarin bepaald is onder welke voorwaarden gemeenten kunnen uittreden uit een gemeenschappelijke regeling. De gemeente doet dan behalve van haar invloed en zeggenschap over het gebied ook afstand van het gemeenschappelijke eigendom dat in bezit van het recreatieschap blijft. Gebruikelijk wordt bij uittreding de (nader vast te stellen) reële financiële schade vergoed.

Bestuurlijke dilemma's: democratische legitimiteit en dualisering

Gemeenschappelijke regelingen zijn bedacht om schaalproblemen op te lossen: het zijn samenwerkingsverbanden ten behoeve van grensoverschrijdende (maatschappelijke) opgaven. Vanaf het moment dat de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) in werking trad is er kritiek geweest op het gebrekkige democratische gehalte ervan. Besluiten worden in een WGR regeling immers door een niet rechtsreeks gekozen orgaan genomen. Samenwerking is verlengd lokaal bestuur. Taken worden daarmee door de regio behartigd en niet meer door de gemeente zelf. Hierdoor kunnen raden een afstand ervaren tussen de regionale taken en de eigen gemeentelijke taken. Dit heeft tot gevolg dat de interesse en het draagvlak voor samenwerking bij met name gemeenteraden kan ontbreken. Door recreatieschappen uitgezet beleid wordt hierdoor bemoeilijkt. Zeker nu door de dualisering van gemeenten er sprake is van een duidelijke scheiding tussen de taken en bevoegdheden van de gemeenteraad en het college. Afwegingen en keuzes binnen het recreatieschap strijden met afwegingen op gemeentelijk niveau waar lokale belangen bepalend zijn, ook als de betreffende gemeente deelneemt in het schap. Een voorbeeld is de boerderij zorgvrij in Velsen, Spaarnwoude die door veel scholen wordt bezocht. Het leeuwendeel van de bezoekende scholen zijn Velsense scholen. De hele gemeenschappelijke regeling draagt de kosten van de boerderij. Het schap moet sterk bezuinigen door afname van de middelen van de deelnemers. Het schapsbelang is om de kosten af te bouwen en meer te leggen waar de baat ligt. De gemeenteraad van Velsen probeert de kosten juist over de hele regio te verdelen. Om de begroting van het Twiske op peil te brengen was door het schap een mid-

delgrote camping gewenst die ook de zieltogende jachthaven kon exploiteren. Dit voorzag bovendien in een regionale behoefte. De gemeenteraad van Oostzaan heeft dit tegengehouden, zij wilden dit graag op hun eigen grondgebied om zo ook inkomsten te kunnen verwerven.
De afwegingen om dit soort initiatieven tegen te houden zijn begrijpelijk vanuit de verschillende petten die deelnemers in de schappen dragen. Maar legitimatie en slagkracht van recreatieschappen wordt zo bemoeilijkt.

AFSCHRIFT

arrest

GERECHTSHOF AMSTERDAM

afdeling civiel recht en belastingrecht, team II

zaaknummer gerechtshof : 200.134.957/01

zaak-/rolnummer rechtbank : C/13/520248 / HA ZA 12-764

arrest van de meervoudige burgerlijke kamer van 22 juli 2014

inzake

de publiekrechtelijke rechtspersoon **GEMEENTE AMSTERDAM**,
zetelend te Amsterdam,
appellante,
advocaat: mr. I.M.C.A. Reinders Folmer te Amsterdam,

tegen:

de publiekrechtelijke rechtspersonen:
1. **PROVINCIE NOORD-HOLLAND**, zetelend te Haarlem,
2. **GEMEENTE BLARICUM**, zetelend te Blaricum,
3. **GEMEENTE BUSSUM**, zetelend te Bussum,
4. **GEMEENTE HILVERSUM**, zetelend te Hilversum,
5. **GEMEENTE HUIZEN**, zetelend te Huizen,
6. **GEMEENTE LAREN**, zetelend te Laren,
7. **GEMEENTE NAARDEN**, zetelend te Naarden,
en
8. de stichting **STICHTING GOOISCH NATUURRESERVAAT**,
gevestigd te Hilversum,
geïntimeerden,
advocaat: mr. P.F.P. Nabben te Haarlem.

1. Het geding in hoger beroep

De appellante wordt hierna Amsterdam genoemd, de geïntimeerden sub 1 tot en met 7 tezamen de Provincie c.s. en de geïntimeerde sub 8 GNR.

1.1 Amsterdam is bij dagvaarding van 18 september 2013 in hoger beroep gekomen van het vonnis met bovengenoemd zaak-/rolnummer van de rechtbank Amsterdam van 17 juli 2013, gewezen tussen Amsterdam als eiseres en de Provincie c.s. en GNR als gedaagden (hierna: het vonnis).

1.2 Amsterdam heeft bij memorie twaalf grieven geformuleerd, haar eis gewijzigd, producties overgelegd en bewijs aangeboden, met conclusie, kort gezegd, dat het hof het vonnis zal vernietigen en alsnog -uitvoerbaar bij voorraad- zal beslissen overeenkomstig de eis in randnummer 89 van haar memorie.

1.3 Daarop hebben de Provincie c.s. en GNR geantwoord, producties overgelegd en bewijs aangeboden, met conclusie, kort gezegd, dat het hof het vonnis zal bekrachtigen met veroordeling van Amsterdam, uitvoerbaar bij voorraad, in de kosten.

1.4 Partijen hebben de zaak ter zitting van 22 mei 2014 doen bepleiten, Amsterdam door mr. A.L. Bervoets, advocaat te Amsterdam en de Provincie c.s. en GNR door mr. Nabben, voornoemd, ieder aan de hand van pleitnotities die zijn overgelegd. Bij die gelegenheid heeft Amsterdam nog een productie overgelegd.

1.5 Ten slotte is arrest gevraagd.

2. Beoordeling

2.1 De rechtbank heeft in het vonnis onder 2.1 tot en met 2.17 de feiten vastgesteld die zij tot uitgangspunt heeft genomen. Deze feitenvaststelling is in hoger beroep niet in geschil, zodat deze het hof tot uitgangspunt dient.

2.2 Het gaat in deze zaak, samengevat, om het volgende.

2.2.1 GNR is in 1932 opgericht door de Provincie c.s. en Amsterdam (hierna: tezamen de participanten). Het bestuur van GNR bestaat uit vertegenwoordigers van de participanten. Statutair doel van GNR is de instandhouding van natuurschoon in het Gooi door verkrijging van terreinen (thans ongeveer 2700 hectare) teneinde deze "ten eeuwigen dage" ongeschonden als natuurreservaat te behouden en het publiek de vrije toegang tot en het genot van natuurschoon te verzekeren.

2.2.2 De geldmiddelen van GNR bestaan onder meer uit bijdragen van de participanten. In de jaren 1932 tot en met 1981 heeft Amsterdam steeds de helft van het exploitatietekort van GNR gefinancierd. In de jaren 1982 tot en met 1990 heeft Amsterdam haar bijdrage in drie stappen verlaagd tot 10 %. De overige participanten droegen steeds de rest van het exploitatietekort.

2.2.3 Medio 1992 hebben de participanten een overeenkomst gesloten (hierna: de participantenovereenkomst) die, kort en zakelijk weergegeven, inhoudt dat de participanten bijdragen in het nadelig saldo van GNR over enig boekjaar volgens de verdeelsleutel: de Provincie 25 %, Amsterdam 10 % en de overige gemeenten gezamenlijk 65 % naar rato van hun inwonertal. Niet eerder dan tien jaar na het sluiten van de overeenkomst kunnen de participanten zich beraden over de vraag of en zo ja, in hoeverre er verandering in de verdeelsleutel dient worden gebracht.

2.2.4 Bij brief van 14 mei 2001 heeft GNR de participanten voorgesteld de participantenovereenkomst voor twee periodes van vijf jaar ongewijzigd voort te zetten tot en met 2011. Bij brief van 1 augustus 2001 heeft Amsterdam onder meer geantwoord geen bezwaar te hebben tegen het verlengen van de participanten-overeenkomst voor de jaren 2002 tot en met 2011.

2.2.5 In de jaren 2010 en 2011 is in bestuursvergaderingen van GNR bij herhaling aan de orde geweest de vraag of Amsterdam voornemens was zich uit GNR terug te trekken. De vertegenwoordiger van Amsterdam heeft in dat kader gewezen op de nota "Amsterdamse inzet in het Metropolitaan Landschap" en opgemerkt dat GNR omdat haar gebied niet in de directe invloedsfeer van Amsterdam ligt, gezien wordt als het tweede echelon en (in oktober 2011) dat bezien wordt binnen welke termijn de deelname van Amsterdam aan GNR en de participantenovereenkomst zal worden beëindigd.

2.2.6 Op 12 oktober 2011 is in de gemeenteraad van Amsterdam een motie aangenomen met als besluit onder meer zo snel mogelijk uit GNR te treden, bij voorkeur per 1 januari 2012, en met het verzoek aan het college van burgemeester en wethouders een eventuele verlenging eerst voor te leggen aan de gemeenteraad.

2.2.7 Bij brief van 6 december 2011, gericht aan het bestuur van GNR en de bestuurscolleges van de Provincie c.s., heeft Amsterdam de participanten-overeenkomst opgezegd per 1 januari 2012. Als reden voor opzegging geeft Amsterdam op de resultaten van de bestuursopdracht "betrokkenheid van Amsterdam in het Metropolitaan Landschap". Voorts is in deze brief opgenomen dat Amsterdam bereid is de (overige) participanten de jaarlijkse bijdrage te vergoeden over de jaren 2012, 2013 en 2014 onder de voorwaarde dat Amsterdam uit GNR kan treden.
GNR heeft Amsterdam bij brief van 22 december 2011 onder meer geantwoord dat opzegging niet mogelijk is omdat aard en inhoud van de participantenovereenkomst daaraan in de weg staan en de overeenkomst ook niet voorziet in de mogelijkheid van opzegging, hetgeen een bewuste keuze is geweest.
Bij brief van 16 maart 2012 heeft Amsterdam onder meer geantwoord dat de participantenovereenkomst een duurovereenkomst is en naar vaste jurisprudentie in zijn algemeenheid opzegbaar.

2.3 Amsterdam heeft de Provincie c.s. en GNR in rechte betrokken en onder meer een verklaring voor recht gevorderd dat zij de participantenovereenkomst rechtsgeldig heeft opgezegd per 1 januari 2012.
De rechtbank heeft het verweer van GNR verworpen dat Amsterdam niet kan worden ontvangen in haar vordering jegens haar, omdat zij niet een van de participanten is (rechtsoverweging 4.1). Voorts heeft de rechtbank overwogen dat de participantenovereenkomst een duurovereenkomst is die voor onbepaalde tijd is aangegaan en in beginsel opzegbaar is (rechtsoverweging 4.3), maar dat opzegging alleen mogelijk is als Amsterdam daarvoor een voldoende zwaarwegende grond heeft en dat Amsterdam die niet had (rechtsoverweging 4.6). Op die grond heeft de rechtbank de vordering tegen alle gedaagden afgewezen.

2.4 Grief 1 houdt in dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de participantenovereenkomst een duurovereenkomst is en dat deze geen bepaling bevat over de opzegbaarheid.

2.4.1 Volgens Amsterdam voorziet de overeenkomst in een opzegmogelijkheid, omdat de verdeelsleutel iedere tien jaar kan worden herzien en de bijdrage kan worden teruggebracht naar nul. Volgens haar duiden zowel de tekst van de overeenkomst, de bedoeling van partijen als de uitvoering die partijen daaraan hebben gegeven op een bijdrageverplichting en daarmee op een overeenkomst die om de tien jaar diende te worden verlengd.

2.4.2 De Provincie c.s. voeren daartegenover primair aan dat de participanten-overeenkomst een niet-opzegbare overeenkomst is. Nadat gebleken was de financiële verplichtingen van de participanten niet konden worden vastgelegd in de statuten van GNR, zijn deze opgenomen in de participantenovereenkomst. Daarbij is aangesloten bij de doelstelling van GNR om "ten eeuwigen dage" ongeschonden natuurbehoud te waarborgen. Statutair is uitgesloten dat deze doelstelling ooit wordt gewijzigd, zodat de participantenovereenkomst niet opzegbaar is. Daarom voorziet de participanten-overeenkomst op geen enkele wijze in een opzegmogelijkheid.

2.4.3 Het hof neemt tot uitgangspunt dat de vraag hoe in een schriftelijk vastgelegde overeenkomst de verhouding van partijen is geregeld niet kan worden beantwoord op grond van alleen een taalkundige uitleg van de bepalingen van dat contract, maar dat daarbij van belang is de zin die partijen in de gegeven omstandigheden over en weer redelijkerwijs aan deze bepalingen mochten toekennen en op hetgeen zij te dien aanzien redelijkerwijs van elkaar mochten verwachten. Daarbij kan mede van belang zijn tot welke maatschappelijke kringen partijen behoren en welke rechtskennis van zodanige partijen kan worden verwacht.
Niet in geschil is dat de participantenovereenkomst geen opzegbepalingen bevat. Aan de uitleg van de Provincie c.s. dat de participantenovereenkomst nooit of te nimmer opzegbaar zou zijn, moeten hoge eisen worden gesteld gelet op het ongebruikelijke karakter daarvan in het licht van het algemeen aanvaarde beginsel dat ook niet aflopende duurovereenkomsten in beginsel opzegbaar zijn. Het belangrijkste argument van de Provincie c.s. dat GNR "ten eeuwigen dage" het natuurgebied in stand dient te houden, miskent dat deze norm zich richt tot GNR als beheerder van de haar ter beschikking gestelde natuurgebieden maar niet tot de participanten zelf. Nu in toelichting op de participantenovereenkomst voorts niets is opgenomen waaruit de onopzegbaarheid daarvan kan volgen, de participanten -allen overheden- geacht worden over voldoende juridische kennis te beschikken om zich dat te realiseren, en dat ook niet uit het gedrag van de participanten jegens elkaar kan volgen, verwerpt het hof de uitleg van de Provincie c.s.
Amsterdam heeft in hoger beroep gesteld dat de participantenovereenkomst een aflopende overeenkomst is die telkens na ommekomst van een termijn van tien jaar verlengd dient te worden. Dat de participanten zich iedere tien jaar kunnen beraden over de vraag of en zo ja in hoeverre er verandering in de in artikel 1 van de participantenovereenkomst bedoelde verdeelsleutel voor de bijdrageverplichting moet worden gebracht kan die conclusie niet dragen, De enkele (theoretische) mogelijkheid

dat de bijdrage op 0 % zou kunnen worden gesteld, brengt ook niet mee dat Amsterdam daarmee feitelijk ontslagen zou zijn uit al haar verplichtingen uit de participantenovereenkomst, omdat deze in artikel 5 ook nog rept van kostenconsequenties van extreme calamiteiten. Terecht is Amsterdam er daarom vanuit gedaan dat voor beëindiging van de participantenovereenkomst opzegging vereist was, gelijk zij heeft gedaan.
Tegen de achtergrond van dit een en ander komt het hof, evenals de rechtbank, tot de conclusie dat de participantenovereenkomst een duurovereenkomst is die voor onbepaalde tijd is aangegaan en die in beginsel opzegbaar is. De eerste grief slaagt daarom niet.

2.5 De grieven 2 tot en met 11 lenen zich voor gezamenlijke behandeling, omdat zij -naar de kern genomen- alle zijn gericht tegen het oordeel van de rechtbank dat Amsterdam geen voldoende zwaarwegende grond had voor de vereiste opzegging van de participantenovereenkomst.

2.5.1 Volgens Amsterdam heeft de participantenovereenkomst een subsidieachtig karakter, omdat het enkel een financiële verstrekking betreft van een bestuursorgaan met het oog op bepaalde activiteiten van de ontvanger anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Een beleidswijziging van het bestuursorgaan, zoals voortvloeit uit de bestuursopdracht "betrokkenheid van Amsterdam in het Metropolitaan Landschap", vormt een goede grond voor opzegging, temeer daar deze is ingegeven door een noodzaak tot bezuinigen en inwoners van Amsterdam steeds minder belang hebben bij het natuurschoon in het Gooi. Nu Amsterdam haar bijdrage in het verleden al driemaal heeft verlaagd was bovendien voor de Provincie c.s. te verwachten dat zij in de toekomst haar bijdrage zou beëindigen.

2.5.2 Zowel in eerste aanleg als in hoger beroep hebben de Provincie c.s. erop gewezen dat tussen de participanten een langdurige en hechte relatie bestaat die al dateert van 1932 en in 1992 is geformaliseerd in de participantenovereenkomst. De Provincie c.s. hebben erop mogen vertrouwen dat deze relatie tot in lengte van jaren zou voortduren, te meer daar GNR forse investeringen heeft gedaan, zoals vastgelegd in de Beheervisie en Beheerplan 2010-2019.

2.5.3 Of en, zo ja, onder welke voorwaarden een duurovereenkomst die voor onbepaalde tijd is aangegaan opzegbaar is, wordt bepaald door de inhoud daarvan en door de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen. Indien, zoals hier, wet en overeenkomst niet voorzien in een regeling van de opzegging, geldt dat de overeenkomst in beginsel opzegbaar is. De eisen van redelijkheid en billijkheid kunnen in verband met de aard en inhoud van de overeenkomst en de omstandigheden van het geval meebrengen dat opzegging slechts mogelijk is indien een voldoende zwaarwegende grond voor de opzegging bestaat. Uit diezelfde eisen kan, eveneens in verband met de aard en inhoud van de overeenkomst en de omstandigheden van het geval, voortvloeien dat een bepaalde opzegtermijn in acht moet worden genomen of dat de opzegging gepaard moet gaan met het aanbod tot betaling van een (schade)vergoeding.

Niet in geschil is dat de participanten gedurende ongeveer tachtig jaar hebben samengewerkt ten einde het in het Gooi aanwezige natuurschoon te behouden en daarvoor ook de afgelopen jaren grote investeringen hebben gedaan, terwijl het beheer daarvan alleen mogelijk is indien daarvoor voldoende geldmiddelen worden verkregen. Bij een zo langlopende samenwerking past niet dat deze, zoals ook uit het verweer van de Provincie c.s. voortvloeit, wordt beëindigd met inachtneming een opzegtermijn van slechts 26 dagen, ook al was dit een opzegging tegen het einde van de in de participantenovereenkomst opgenomen tienjarige termijn voor heroverweging van de participantenbijdrage en ook al had Amsterdam in de daaraan voorafgaande periode laten doorschemeren dat zij haar positie aan het heroverwegen was. Het gevolg van het voorgaande is dat de opzegging van Amsterdam geen doel heeft getroffen. Dat Amsterdam bij haar opzegging heeft aangeboden om nog drie jaar de jaarlijkse bijdrage te betalen leidt niet tot een andere conclusie.

2.6 Naar het oordeel van het hof dient in een geval als dit een opzegtermijn van ten miste één jaar in acht te worden genomen teneinde de resterende participanten de gelegenheid te geven het te voeren beleid aan te passen. Bovendien dient te worden opgezegd tegen het einde van een overeengekomen termijn, zoals de in artikel 1 lid 2 van de participantenovereenkomst opgenomen vijfjaarlijkse periode. Dat tegen het einde van een overeengekomen periode dient te worden opgezegd heeft Amsterdam -zij het veel te laat- ook onderkend nu zij heeft opgezegd tegen het einde van een tienjaarlijkse periode.
De grond die Amsterdam heeft aangevoerd voor haar opzegging te weten, een beleidswijziging in verband met afnemende overheidsmiddelen die haar ertoe heeft gebracht haar bijdragen te beperken tot dichter bij Amsterdam gelegen natuurgebieden, acht het hof toereikend om deze opzegging te rechtvaardigen.
Het hof ziet aanleiding met analoge toepassing van artikel 3:42 BW de opzegging tegen 1 januari 2012 te converteren in een opzegging per 1 januari 2017 en de primaire vordering onder I van Amsterdam aldus gewijzigd toe te wijzen. Nu Amsterdam aldus op die manier met inachtneming van een voldoende ruime termijn en op toereikende gronden heeft opgezegd, zal ook de primaire vordering onder II worden toegewezen. Aan de subsidiaire vorderingen komt het hof dan niet meer toe. De tweede tot en met de elfde grief treffen derhalve gedeeltelijk doel.

2.7 Bij die stand van zaken dient alsnog aan de orde te komen het verweer van GNR dat zij ten onrechte is gedagvaard. Dat verweer slaagt reeds niet, omdat de hier na te geven tweede verklaring voor recht ook GNR betreft, aangezien daarmee komt vast te staan dat GNR in het geval zij door de geconverteerde opzegging schade zou lijden, deze niet op Amsterdam kan verhalen.

2.8 De vordering sub 3 tot terugbetaling van hetgeen Amsterdam voor de exploitatie vanaf 1 januari 2015 zal hebben voldaan, slaagt niet -daargelaten dat zij deze bijdrage nog niet zal hebben voldaan- omdat Amsterdam tot 2017 haar bijdrage dient te leveren.

2.9 Het vonnis zal worden vernietigd en het hof zal alsnog beslissen als hierna te doen. Nu geen van beide partijen volledig in het gelijk is gesteld zal het hof de proceskosten

van zowel de eerste aanleg als het hoger beroep compenseren als hierna te bepalen. Grief 12 is daarom tevergeefs opgeworpen.

3. Beslissing

Het hof:

vernietigt het vonnis, en opnieuw rechtdoende:

verklaart voor recht dat Amsterdam de participantenovereenkomst rechtsgeldig heeft opgezegd per 1 januari 2017;

verklaart voorts voor recht dat Amsterdam geen (schade)vergoeding verschuldigd is aan de Provincie c.s. of GNR als gevolg van voormelde beëindiging van de participantenovereenkomst;

bepaalt dat iedere partij de eigen kosten draagt, zowel van de eerste aanleg als van het hoger beroep;

wijst af hetgeen meer of anders is gevorderd.

Dit arrest is gewezen door mr. J.H. Huijzer, mr. C. Uriot en mr. M.E. van Rossum, en door de rolraadsheer in het openbaar uitgesproken op 22 juli 2014.

mr. J.H. Huijzer

Bijdrage annotatie Cie. BWK 26 augustus 2013, onderdeel: Vonnis GNR

Op 17 juli heeft de rechtbank vonnis gewezen in onze zaak tegen het Goois Natuurreservaat (GNR). De Gemeente Amsterdam vroeg de rechtbank te bevestigen dat wij rechtmatig zijn uitgetreden per 1 januari 2012, met de toezegging nog 3 jaar door te betalen. GNR voerde voor de rechter aan dat de aard van de overeenkomst (een duurovereenkomst, gekoppeld aan statuten van de Stichting die het doel van de Stichting voor de eeuwigheid vastleggen) niet opzegbaar is.

De rechtbank heeft de vordering van Amsterdam afgewezen. Het argument van GNR dat de overeenkomst onopzegbaar is heeft de rechtbank ook afgewezen.

Hoewel de rechter concludeert dat de overeenkomst geen clausule bevat waar in geregeld is hoe uittreding moet gebeuren, heeft de rechter aangegeven dat dat niet betekent dat uittreding onmogelijk is. Dus Amsterdam mag uittreden, maar de rechter geeft ook aan dat Amsterdam onvoldoende aan heeft kunnen tonen dat daar een zwaarwegende grond voor bestaat. De noodzaak tot bezuinigingen is geen voldoende reden: dat moeten volgens de rechtbank alle gemeenten. Het belang van Amsterdam bij dit gebied is misschien afgenomen, maar Stichting kan volgens de rechtbank de financiële bakens niet verzetten op grond van de statuten. De rechtbank heeft helaas niet aangegeven wat dan wel een zwaarwegende reden voor uittreding zou kunnen zijn.

Wij onderzoeken op dit moment of hoger beroep zinvol is, maar het lijkt er op dat de argumenten van de rechtbank nadere toetsing verdienen. Daarnaast heeft de rechtbank weinig aandacht besteed aan de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake duurovereenkomsten. Die jurisprudentie is in Amsterdams voordeel.
Indien wij besluiten tot het instellen van hoger beroep kan de Commissie eind oktober geïnformeerd worden over de juridische argumenten en verwachtingen. Dat zal vertrouwelijk gebeuren.

Bezoekadres
Weesperplein 8
1018 XA Amsterdam

Postbus 2758
1000 CT Amsterdam
Telefoon 020 255 1550
Fax 020 255 1551
info@dro.amsterdam.nl
www.amsterdam.nl/dro

Gemeente Amsterdam
Dienst Ruimtelijke Ordening

Retouradres: DRO, Postbus 2758, 1000 CT Amsterdam

Leden van de raadscommissie BWK

Datum 24 september 2013
Ons kenmerk
Behandeld door [redacted]
Telefoonnummer
E-Mail

Onderwerp Instellen hoger beroep tegen Goois Natuurreservaat

Geachte commissieleden,

Op 17 juli heeft de rechtbank vonnis gewezen in de procedure tegen het Goois Natuurreservaat en de Gooise gemeenten (GNR). De Gemeente Amsterdam vroeg de rechtbank te bevestigen dat de samenwerkingsovereenkomst rechtmatig is opgezegd per 1 januari 2012, onder de toezegging nog 3 jaar door te betalen. GNR voerde voor de rechter aan dat ~~de voor het~~ opzeggen van de overeenkomst (een duurovereenkomst)~~-~~, niet mogelijk is ~~een zwaarwegende opzeggrond zou zijn vereist die er niet zou zijn~~.

De rechtbank heeft GNR gevolgd en geoordeeld dat in afwijking van de hoofdregel in dit specifieke geval een zwaarwegende opzeggrond is vereist vanwege:

- de langdurige samenwerking;
- de statuten die meebrengen dat de Stichting lastig haar bakens kan verzetten;
- een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor behoud van het cultureel erfgoed.

De beleidskeuze voor ~~minder en~~ kwalitatief groen en prioriteit voor groengebieden dichtbij de stad en de noodzaak tot bezuinigingen acht de rechtbank vervolgens geen zwaarwegende opzeggrond. De rechtbank heeft helaas niet aangegeven wat dan wel een zwaarwegende reden voor uittreding zou kunnen zijn.

Deze uitspraak lijkt niet in lijn met de jurisprudentie van de Hoge Raad die uitgaat van opzegbaarheid van duurovereenkomsten en een zwaarwegende opzeggrond vooralsnog alleen lijkt te eisen indien er een bijzondere mate van (financiële) afhankelijkheid bestaat. Ook is een aantal aangevoerde relevante feiten niet in het vonnis terechtgekomen (bijvoorbeeld het feit dat de overige gemeenten de wegvallende bijdrage zullen opvangen en de stichting haar bakens dus niet hoeft te verzetten). Tot slot lijkt het vonnis innerlijk tegenstrijdig. Indien onvoldoende geld en belang geen zwaarwegende opzeggrond zou vormen dan maakt dat de overeenkomst in feite onopzegbaar.

Op 17 september heeft het College daarom besloten hoger beroep aan te tekenen tegen deze uitspraak.

Ik hoop u hiermee op dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Freek Ossel
Wethouder Openbare Ruimte en Groen

Bezoekadres
Weesperplein 8
1018 XA Amsterdam

Postbus 2758
1000 CT Amsterdam
Telefoon 020 255 1550
Fax 020 255 1551
info@dro.amsterdam.nl
www.amsterdam.nl/dro

Gemeente Amsterdam
Dienst Ruimtelijke Ordening

Retouradres: DRO, Postbus 2758, 1000 CT Amsterdam

Leden van de raadscommissie BWK

Datum 24 september 2013
Ons kenmerk
Behandeld door [redacted]
Telefoonnummer
E-Mail

Onderwerp Instellen hoger beroep tegen Goois Natuurreservaat

Geachte commissieleden,

Op 17 juli heeft de rechtbank vonnis gewezen in onze ~~zaak~~ procedure tegen het Goois Natuurreservaat (GNR). De Gemeente Amsterdam vroeg de rechtbank te bevestigen dat wij rechtmatig zijn uitgetreden per 1 januari 2012, met de toezegging nog 3 jaar door te betalen. GNR voerde voor de rechter aan dat de aard van de overeenkomst (een duurovereenkomst, gekoppeld aan statuten van de Stichting die het doel van de Stichting voor de eeuwigheid vastleggen) niet opzegbaar is.
De rechtbank heeft de vordering van Amsterdam afgewezen. Het argument van GNR dat de overeenkomst onopzegbaar is heeft de rechtbank ook afgewezen.

Hoewel de rechter concludeert dat de overeenkomst geen clausule bevat waar in geregeld is hoe uittreding moet gebeuren, heeft de rechter aangegeven dat dat niet betekent dat uittreding onmogelijk is. Dus Amsterdam mag uittreden, maar de rechter geeft ook aan dat Amsterdam onvoldoende aan heeft kunnen tonen dat daar een zwaarwegende grond voor bestaat. De noodzaak tot bezuinigingen is geen voldoende reden: dat moeten volgens de rechtbank alle gemeenten. Het belang van Amsterdam bij dit gebied is misschien afgenomen, maar de Stichting kan volgens de rechtbank de financiële bakens niet verzetten op grond van de statuten. De rechtbank heeft helaas niet aangegeven wat dan wel een zwaarwegende reden voor uittreding zou kunnen zijn.

Op 17 september heeft het College besloten hoger beroep aan te tekenen tegen deze uitspraak. Belangrijkste argument hiervoor is, op hoofdlijnen, dat het vonnis van de rechtbank niet aansluit bij de jurisprudentie van de Hoge Raad. Deze zegt namelijk dat duurovereenkomsten in principe opzegbaar zijn. Een zwaarwegende opzeggrond is alleen vereist indien er een bijzondere mate van (financiële) afhankelijkheid ~~……Daarnaast~~bestaat. ~~heeft de rechtbank ook aangegeven dat uittreding mogelijk moet zijn.t~~ Daar is in dit geval volgens ons geen sprake van.

Ik hoop u hiermee op dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Freek Ossel
Wethouder Openbare Ruimte en Groen

Bezoekadres
Weesperplein 8
1018 XA Amsterdam

Postbus 2758
1000 CT Amsterdam
Telefoon 020 255 1550
Fax 020 255 1551
info@dro.amsterdam.nl
www.amsterdam.nl/dro

Gemeente Amsterdam
Dienst Ruimtelijke Ordening

Retouradres: DRO, Postbus 2758, 1000 CT Amsterdam

Leden van de raadscommissie BWK

Datum 24 september 2013
Ons kenmerk
Behandeld door [redacted]
Telefoonnummer
E-Mail

Onderwerp Instellen hoger beroep tegen Goois Natuurreservaat

Geachte commissieleden,

Op 17 juli heeft de rechtbank vonnis gewezen in onze zaak tegen het Goois Natuurreservaat (GNR). De Gemeente Amsterdam vroeg de rechtbank te bevestigen dat wij rechtmatig zijn uitgetreden per 1 januari 2012, met de toezegging nog 3 jaar door te betalen. GNR voerde voor de rechter aan dat de aard van de overeenkomst (een duurovereenkomst, gekoppeld aan statuten van de Stichting die het doel van de Stichting voor de eeuwigheid vastleggen) niet opzegbaar is.
De rechtbank heeft de vordering van Amsterdam afgewezen. Het argument van GNR dat de overeenkomst onopzegbaar is heeft de rechtbank ook afgewezen.

Hoewel de rechter concludeert dat de overeenkomst geen clausule bevat waar in geregeld is hoe uittreding moet gebeuren, heeft de rechter aangegeven dat dat niet betekent dat uittreding onmogelijk is. Dus Amsterdam mag uittreden, maar de rechter geeft ook aan dat Amsterdam onvoldoende aan heeft kunnen tonen dat daar een zwaarwegende grond voor bestaat. De noodzaak tot bezuinigingen is geen voldoende reden: dat moeten volgens de rechtbank alle gemeenten. Het belang van Amsterdam bij dit gebied is misschien afgenomen, maar de Stichting kan volgens de rechtbank de financiële bakens niet verzetten op grond van de statuten. De rechtbank heeft helaas niet aangegeven wat dan wel een zwaarwegende reden voor uittreding zou kunnen zijn.

Op 17 september heeft het College besloten hoger beroep aan te tekenen tegen deze uitspraak. Belangrijkste aanleiding daarvoor is, op hoofdlijnen, het niet aansluiten van het vonnis bij de jurisprudentie van de Hoge Raad (het feit dat een zwaarwegende opzeggrond wordt vereist terwijl geen sprake is van bijzondere mate van financiële afhankelijkheid) en het oordeel dat onvoldoende geld en belang geen zwaarwegende opzeggrond zou vormen.

Ik hoop u hiermee op dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Freek Ossel
Wethouder Openbare Ruimte en Groen

Bezoekadres
Weesperplein 8
1018 XA Amsterdam

Postbus 2758
1000 CT Amsterdam
Telefoon 020 255 1550
Fax 020 255 1551
info@dro.amsterdam.nl
www.amsterdam.nl/dro

Gemeente Amsterdam
Dienst Ruimtelijke Ordening

Retouradres: DRO, Postbus 2758, 1000 CT Amsterdam

~~VERTROUWELIJK~~
Leden van de raadscommissie BWK

Datum 24 september 2013
Ons kenmerk
Behandeld door [redacted]
Telefoonnummer
E-Mail

Onderwerp Instellen hoger beroep tegen Goois Natuurreservaat

Geachte commissieleden,

Op 17 juli heeft de rechtbank vonnis gewezen in onze zaak tegen het Goois Natuurreservaat (GNR). De Gemeente Amsterdam vroeg de rechtbank te bevestigen dat wij rechtmatig zijn uitgetreden per 1 januari 2012, met de toezegging nog 3 jaar door te betalen. GNR voerde voor de rechter aan dat de aard van de overeenkomst (een duurovereenkomst, gekoppeld aan statuten van de Stichting die het doel van de Stichting voor de eeuwigheid vastleggen) niet opzegbaar is.
De rechtbank heeft de vordering van Amsterdam afgewezen. Het argument van GNR dat de overeenkomst onopzegbaar is heeft de rechtbank ook afgewezen.

Hoewel de rechter concludeert dat de overeenkomst geen clausule bevat waar in geregeld is hoe uittreding moet gebeuren, heeft de rechter aangegeven dat dat niet betekent dat uittreding onmogelijk is. Dus Amsterdam mag uittreden, maar de rechter geeft ook aan dat Amsterdam onvoldoende aan heeft kunnen tonen dat daar een zwaarwegende grond voor bestaat. De noodzaak tot bezuinigingen is geen voldoende reden: dat moeten volgens de rechtbank alle gemeenten. Het belang van Amsterdam bij dit gebied is misschien afgenomen, maar de Stichting kan volgens de rechtbank de financiële bakens niet verzetten op grond van de statuten. De rechtbank heeft helaas niet aangegeven wat dan wel een zwaarwegende reden voor uittreding zou kunnen zijn.

OP 17 september heeft het College besloten hoger beroep aan te tekenen tegen deze uitspraak. Belangrijkste aanleiding daarvoor is, op hoofdlijnen, het niet aansluiten van het vonnis bij de jurisprudentie van de Hoge Raad (het feit dat een zwaarwegende opzeggrond wordt vereist terwijl geen sprake is van bijzondere mate van financiële afhankelijkheid) en het oordeel dat onvoldoende geld en belang geen zwaarwegende opzeggrond zou vormen. ~~Samenvatting~~

Met deze brief informeer ik u over het hoger beroep dat de gemeente Amsterdam instelt tegen het vonnis van de rechtbank van Amsterdam van 17 juli jl. Bij dat vonnis heeft de rechtbank onze vordering, dat wij per 1 januari 2012 rechtmatig zijn uitgetreden uit de duurovereenkomst inzake het Gooise Natuurreservaat (GNR), afgewezen. Wij zien voldoende kansen om in hoger beroep alsnog gelijk te krijgen. Aanleiding daarvoor is, op hoofdlijnen, het niet aansluiten bij de jurisprudentie van de Hoge Raad (het feit dat een zwaarwegende opzeggrond wordt vereist terwijl geen sprake is van bijzondere mate van financiële afhankelijkheid) en het oordeel dat onvoldoende geld en belang geen zwaarwegende opzeggrond zou vormen.

Geschiedenis

Uw raad heeft in oktober 2011 uitgesproken dat Amsterdam zo snel mogelijk uit (o.a.) het Gooise Natuurreservaat (GNR) treedt. Wij hebben de duurovereenkomst, waarmee wij met het GNR verbonden zijn, schriftelijk per 1 januari 2012 opgezegd. In dezelfde brief hebben wij aangeboden de jaarlijkse bijdrage aan GNR nog drie jaar te blijven betalen.
De andere partners bij de duurovereenkomst ontkennen echter de mogelijkheid van uittreding. In februari 2012 heb ik met Jaap Bond, gedeputeerde van de provincie Noord Holland en voorzitter van GNR, en Elbert Roest, burgemeester van Laren en plv. voorzitter van GNR, afgesproken dit verschil van mening aan de rechter voor te leggen. De zitting vond plaats op 30 mei 2013.

Vonnis

Op 17 juli heeft de rechtbank vonnis gewezen. De Gemeente Amsterdam vroeg de rechtbank te bevestigen dat wij rechtmatig zijn uitgetreden per 1 januari 2012, met de toezegging nog drie jaar door te betalen. GNR voerde voor de rechter aan dat de aard van de overeenkomst (een duurovereenkomst, gekoppeld aan statuten van de Stichting die het doel van de Stichting voor de eeuwigheid vastleggen) niet opzegbaar is.
De rechtbank heeft de vordering van Amsterdam afgewezen. Het argument van GNR dat de overeenkomst onopzegbaar is heeft de rechtbank ook afgewezen.
Hoewel de rechter concludeert dat de overeenkomst geen clausule bevat waarin de opzegging is geregeld, heeft de rechter aangegeven dat dat niet betekent dat opzeggen onmogelijk is.

Hoewel het uitzondering is op de regel, acht de rechtbank een zwaarwegende opzeggrond in dit geval noodzakelijk. Dit baseert de rechtbank met name op een lange samenwerking, een ‘gezamenlijke verantwoordelijkheid van het erfgoed’ en de statuten van de stichting. De lange samenwerking dient zich volgens de Hoge Raad jurisprudentie te vertalen in de lengte van de opzegtermijn en niet in het vereiste van een zwaarwegende opzeggrond. Met de verantwoordelijkheid van het erfgoed lijkt de rechtbank een politieke uitspraak te doen. De verantwoordelijkheid ligt immers publiekrechtelijk en territoriaal niet bij de gemeente Amsterdam. Het inzetten van middelen is een keuze die de politiek dient te maken.
Bijkomend argument van de rechtbank is dat in de statuten van de Stichting is geregeld dat het doel van de Stichting het beheer tot in eeuwige dage van het natuurgebied in het Gooi is. In dezelfde statuten staat dat het artikel waarin dit doel is vastgelegd niet gewijzigd mag worden. Hieruit concludeert de rechter dat de stichting beperkte mogelijkheden heeft om op andere manieren de exploitatiekosten te compenseren.

~~Hiermee gaat de rechter voorbij aan het feit dat de overige gemeenten de bijdrage zullen opvangen.~~

~~De rechter oordeelt dat Amsterdam kan uittreden, maar geeft ook aan dat Amsterdam onvoldoende aan heeft kunnen tonen dat daar een zwaarwegende grond voor bestaat. De aangevoerde belangen van de Gemeente Amsterdam: de keuze van het inzetten van de schaarse middelen, mede ingegeven door bezuinigingen en gebaseerd op onderzoek naar meerdere recreatieschappen, en het daadwerkelijk gebruik van de Amsterdammers van deze natuurgebieden, acht de rechtbank onvoldoende zwaarwegend:~~
~~"*Alle participanten hebben te maken met bezuinigingen. De beleidswijziging betreft een keuze van de Gemeente Amsterdam. De participanten hebben zich, gezien de statuten en de participantenovereenkomst, opdat de Stichting haar doel kan vervullen, verbonden gezamenlijk de verantwoordelijkheid te nemen voor het tekort van de Stichting teneinde de continuïteit van de zorg voor de natuurterreinen door de jaren heen te waarborgen. In die context levert noch een wijziging van gemeentelijk beleid, noch de gestelde afname van het aantal Amsterdammers dat de terreinen van de Stichting bezoekt een voldoende zwaarwegende grond voor opzegging op.*"~~
~~(vonnis, paragraaf 4.5)~~

~~De rechtbank heeft helaas niet aangegeven wat dan wel een zwaarwegende reden voor uittreding zou kunnen zijn. Met haar oordeel geeft zij de facto aan dat uittreden niet mogelijk is, hetgeen niet correspondeert met het uitgangspunt van opzegbaarheid. De stelling van de rechtbank doorredenerend zouden, na het eenmaal aangaan van een samenwerkingsverband, de gemeenteraad en het college respectievelijk hun budgetrecht en beleidsvrijheid kwijt zijn, zelfs in tijden van bezuinigingen.~~
~~De rechtbank lijkt de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake duurovereenkomsten niet te hebben gevolgd. Die jurisprudentie lijkt overeen te komen met het standpunt van de gemeente.~~
~~Kort samengevat lijkt het vonnis van de rechtbank in strijd met het uitgangspunt van de Hoge Raad dat duurovereenkomsten in beginsel opzegbaar zijn, miskent het dat de overige deelnemers het wegvallen van de bijdrage zullen opvangen en heeft het vonnis tot onaanvaardbaar gevolg dat het bestuur van de gemeente Amsterdam haar middelen niet meer naar eigen goeddunken kan inzetten.~~

~~Hoger beroep~~
~~Wij denken dat de gemeente Amsterdam in hoger beroep een goede kans maakt. Bovenstaande argumenten zullen we aan de hand van de jurisprudentie van de Hoge Raad naar voren brengen.~~
~~Het belang voor de Gemeente Amsterdam bij het in hoger beroep gaan tegen de uitspraak van de rechtbank gaat verder dan enkel deze uittreding uit dit recreatieschap. De rechtbank gaat in deze uitspraak op de 'stoel van het bestuur' zitten en maakt een hele principiële (politieke) keuze. Zoals hierboven gezegd kan de uitkomst van deze uitspraak ertoe leiden dat na het eenmaal aangaan van een samenwerkingsverband de gemeenteraad en het college respectievelijk haar budgetrecht en beleidsvrijheid kwijt zijn, zelfs in tijden van bezuinigingen.~~
~~Dit lijkt niet in lijn met de positie die de overheden in het algemeen innemen in het privaatrecht, waarbij juist ruimte wordt gelaten om rechtssituaties aan te tasten bij beleidswijzigingen en het beleid in beginsel marginaal getoetst wordt. Wanneer deze lijn~~

~~wordt geaccepteerd lijkt het dus niet alleen onmogelijk om uit dit recreatieschap te stappen, maar zijn in potentie alle samenwerkingsverbanden waar geen opzegmogelijkheid is onopzegbaar.~~
~~Wanneer de lagere jurisprudentie (Hoven en Rechtbanken) op het gebied van opzegging van duurovereenkomsten naast de jurisprudentie van de Hoge Raad worden gelegd lijkt het alsof lagere rechtspraak veel eerder geneigd is om aan te nemen dat een duurovereenkomst alleen op basis van zwaarwegende belangen kan worden opgezegd dan dat de Hoge Raad dit doet. Wanneer wordt gekeken naar de twee belangrijkste uitspraken van de Hoge Raad op dit gebied dan lijkt daaruit voort te vloeien dat er in dit geval geen zwaarwegende grond noodzakelijk is om te kunnen opzeggen. De uitspraak van de rechtbank wijkt op dit punt af van de Hoge Raad en op die grond is er goede kans van slagen in hoger beroep.~~

~~Prof dr.mr. T.F.E. Tjong Tjin Tai, hoogleraar privaatrecht aan de Tilburg Law School, schrijft voor de gemeente een opinie. Hij heeft in het verleden de juridische uitleg van de uitspraken van Hoge Raad inzake het opzeggen van duurovereenkomsten verzorgd en is daarmee een autoriteit op dit terrein.~~
~~"*De opinie dient gericht te zijn op de juridische vraag of overeenkomsten van het type dat in de procedure aan de orde is als regel opzegbaar zijn en/of onder welke omstandigheden zij niet opzegbaar zouden zijn. Het gaat niet louter om de specifieke feiten van deze casus, al kunnen deze wel meewegen.*"~~
~~(uit de opzet van de opinie)~~

~~Verder hebben wij NautaDutilh gevraagd een onderbouwing te schrijven voor onze stelling dat de statuten wel gewijzigd kunnen worden als het bestuur van GNR daarvoor kiest.~~
~~**Toekomst**~~
~~Het College van B&W heeft op 17 september jl. besloten hoger beroep aan te tekenen. De zaak wordt op 8 oktober 2013 aangebracht bij het Hof Amsterdam. Wij hebben dan een periode van 6 weken om een memorie van grieven in te dienen. De wederpartij heeft vervolgens ook een periode van 6 weken om een reactie te geven (die eventueel met nogmaals 6 weken kan worden verlengd). Daarna wordt door het Hof een zittingsdag gepland. Nu is nog onduidelijk wanneer deze zal kunnen plaatsvinden, maar het is allerminst zeker dat dat nog in deze bestuursperiode gebeurt.~~

Ik hoop u hiermee op dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Freek Ossel
Wethouder Openbare Ruimte en Groen

Bezoekadres
Weesperplein 8
1018 XA Amsterdam

Postbus 2758
1000 CT Amsterdam
Telefoon 020 255 1550
Fax 020 255 1551
info@dro.amsterdam.nl
www.amsterdam.nl/dro

Gemeente Amsterdam
Dienst Ruimtelijke Ordening

Retouradres: DRO, Postbus 2758, 1000 CT Amsterdam

Leden van de raadscommissie BWK

Datum 24 september 2013
Ons kenmerk
Behandeld door [redacted]
Telefoonnummer
E-Mail

Onderwerp Instellen hoger beroep tegen Goois Natuurreservaat

Geachte commissieleden,

Op 17 juli heeft de rechtbank vonnis gewezen in onze procedure tegen het Goois Natuurreservaat (GNR). De Gemeente Amsterdam vroeg de rechtbank te bevestigen dat wij rechtmatig zijn uitgetreden per 1 januari 2012, met de toezegging nog 3 jaar door te betalen. GNR voerde voor de rechter aan dat de aard van de overeenkomst (een duurovereenkomst, gekoppeld aan statuten van de Stichting die het doel van de Stichting voor de eeuwigheid vastleggen) niet opzegbaar is.
De rechtbank heeft de vordering van Amsterdam afgewezen. Het argument van GNR dat de overeenkomst onopzegbaar is heeft de rechtbank ook afgewezen.

Hoewel de rechter concludeert dat de overeenkomst geen clausule bevat waar in geregeld is hoe uittreding moet gebeuren, heeft de rechter aangegeven dat dat niet betekent dat uittreding onmogelijk is. Dus Amsterdam mag uittreden, maar de rechter geeft ook aan dat Amsterdam onvoldoende aan heeft kunnen tonen dat daar een zwaarwegende grond voor bestaat. De noodzaak tot bezuinigingen is geen voldoende reden: dat moeten volgens de rechtbank alle gemeenten. Het belang van Amsterdam bij dit gebied is misschien afgenomen, maar de Stichting kan volgens de rechtbank de financiële bakens niet verzetten op grond van de statuten. De rechtbank heeft helaas niet aangegeven wat dan wel een zwaarwegende reden voor uittreding zou kunnen zijn.

Op 17 september heeft het College besloten hoger beroep aan te tekenen tegen deze uitspraak. Belangrijkste argument hiervoor is, op hoofdlijnen, dat het vonnis van de rechtbank niet aansluit bij de jurisprudentie van de Hoge Raad. Deze zegt namelijk dat duurovereenkomsten in principe opzegbaar zijn. Een zwaarwegende opzeggrond is alleen vereist indien er een bijzondere mate van (financiële) afhankelijkheid bestaat. Daar is in dit geval volgens ons geen sprake van.

Ik hoop u hiermee op dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Freek Ossel
Wethouder Openbare Ruimte en Groen

Beste Freek,

Twee kleine dingen die niet meer meekonden in de weekendmap, doordat ze niet op tijd konden worden aangeleverd:

1. Het memo van de Huisadvocaat waarin wordt uitgelegd dat het nu niet voldoen van de jaarlijkse bijdrage aan GNR zich alleen tegen ons kan keren. Zij adviseert dus die weg niet te bewandelen. In het zelfde memo de uitleg dat en waarom wij in de hoger beroep grieven hebben opgenomen dat een uitspraak van het Hof dat wij met 5 jaar doorbetalen wel zouden kunnen uittreden tot een snelle afronding van de procedure kan leiden. En een voorstel om de advocaat van de tegenpartij ook zodanig te berichten.

2. Een concept van de brief waarmee het College de voedselvisie aan de Raad aanbiedt.

Graag je opmerkingen.

Prettig weekend.

[redacted]