



ALTEERRA
WAGENINGEN UR

Verkenning Verstedelijking en Groen

Annet Kempenaar
Suzanne van de Laar
Pauline van Rijckevorsel



Alterra-rapport 1887, ISSN 1566-7197



Verkenning, Verstedelijking en Groen

Verkenning, Verstedelijking en Groen

Annet Kempenaar (Alterra)

Suzanne van de Laar (Kenniscentrum Recreatie)

Pauline van Rijckevorsel (Kenniscentrum Recreatie)

Alterra-rapport 1887

Alterra, Wageningen, 2009

REFERAAT

Kempenaar, J., S. van de Laar, & P. van Rijkevorsel (2009), *Verkenning Verstedelijking en Groen*, Wageningen, Alterra en Kenniscentrum Recreatie, Alterra rapport 1887, 49 blz.; 3 tab.; 4 foto's; 2 fig.; 3 bijl.; 35 ref.

Onderzoek toont aan dat er in Nederland recreatieve groentekorten zijn. Deze tekorten manifesteren zich met name in stedelijke netwerken met een grote ruimtedruk en lijken mede veroorzaakt door de beperkte realisatie van groene plannen. In deze verkenning is op een rij gezet welke knelpunten in de literatuur beschreven zijn die deze beperkte realisatie veroorzaken. Uit interviews met deskundigen uit de uitvoeringspraktijk blijkt dat de meeste van deze knelpunten nog steeds actueel zijn. In het rapport worden tot slot aanbevelingen gedaan aan rijk, provincies en gemeenten om de uitvoeringspraktijk van groene projecten te verbeteren.

Trefwoorden: groen, verstedelijking, recreatie, ruimtelijke ordening, praktijk, uitvoering, groenrealisatie, gebiedsontwikkeling.

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van www.alterra.wur.nl (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op www.boomblad.nl/rapportenservice.

© 2009 Alterra

Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland

Tel.: (0317) 480700; fax: (0317) 419000; e-mail: info.alterra@wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanpak	10
1.2 Leeswijzer	10
2 Perspectief op het probleem	11
2.1 Recreatief groentekort en groenrealisatie	11
2.2 Knelpunten bij groenrealisatie uit eerder onderzoek	12
3 Van groenbeleid naar groenuitvoering	17
3.1 Proces	17
3.2 Actoren	19
3.3 Beleid, afspraken en spelregels	20
3.4 Reflectie op proces, actoren en beleid	23
4 Praktijkervaringen	27
4.1 Het proces en bijbehorende knelpunten	27
4.1.1 Fase 1. Streven	28
4.1.2 Fase 2. Ontwerpen (rekenen en tekenen)	29
4.1.3 Fase 3: Maken (realisatie)	32
4.1.4 Fase 4: Beleven en beheren	34
4.1.5 Door de fasen heen	34
4.2 Reflectie op de praktijk	36
5 Conclusies en aanbevelingen	37
Literatuur	41
Bijlage 1 Geïnterviewde personen	45
Bijlage 2 Groen in overig rijksbeleid	47
Bijlage 3 Stedelijke regio's	49

Samenvatting

Onderzoek toont aan dat er in Nederland sprake is van recreatieve groentekorten. Deze tekorten manifesteren zich vooral in de stedelijke netwerken met een hoge ruimtedruk en lijken mede veroorzaakt te worden door de beperkte realisatie van groene plannen. De directie Verstedelijking van het ministerie van VROM heeft Alterra en Kenniscentrum Recreatie gevraagd te onderzoeken wat de oorzaken hiervan zijn en te verkennen wat de mogelijkheden zijn om hierop invloed uit te oefenen. Hiervoor is eerst een korte deskstudie gedaan naar de ervaren knelpunten bij de realisatie van groen uit eerder onderzoek en het kader waarbinnen groen wordt gerealiseerd (beleid, proces, actoren). Vervolgens hebben de knelpunten de basis gevormd voor interviews, gehouden met 5 ervaringsdeskundigen uit de praktijk.

De afgelopen jaren is regelmatig geschreven over de realisatie van groene projecten. Uit deze literatuur komen knelpunten aan de orde op het vlak van: bestuur en agendering van groen; regie en samenwerking tussen partijen; benodigde kennis en competenties voor uitvoering; onvoldoende financiën; planologische onduidelijkheid en belemmeringen; dilemma's bij de grondverwerving en bij de inrichting van groene gebieden. Knelpunten die spelen in het proces van realisatie van groene projecten: van initiatief, tot planvorming, tot uitvoering, tot gebruik en beheer.

Uit interviews met deskundigen uit de uitvoeringspraktijk blijkt dat de meeste knelpunten nog steeds actueel zijn, zoals de worsteling met een regisseursrol in een uitvoeringsproject, cultuurverschillen tussen de 'rode' en 'groene' praktijk, en tussen rijk, provincie en gemeente; niet-realistische plannen; veelheid van actoren met verschillende (veranderende) verantwoordelijkheden en conflicterende belangen; lage politiek bestuurlijke agendering van groen; ontbreken van een groene 'incentive'; onvoldoende inzet van instrumenten, onvoldoende geld voor verwerving en inrichting en te veel kwantiteitsdenken ten opzichte van kwaliteitsdenken.

De meningen over de kern van het probleem van de geïnterviewden zijn verdeeld. Soms wordt benadrukt dat het probleem van groenrealisatie voornamelijk in de plannen zelf zit, er worden (te) veel ambities in één plan gestopt waardoor de verhouding tussen ambities en middelen scheef is en groenrealisatie volgens plan schier onmogelijk lijkt. Ook de uitvoeringspraktijk zelf komt aan de orde, instrumenten en middelen zijn onvoldoende of deze worden onvoldoende ingezet en benut. Ook ontstaan knelpunten door mensen werkzaam in de praktijk, mede ingegeven door veranderende en verdeelde verantwoordelijkheden tussen organisaties. Een andere invalshoek concentreert de aandacht op een ander probleem. Men moet zich niet richten op de vraag waarom groenrealisatie achterblijft maar op de vraag of de huidige groenbeleid en groene projecten aansluiten op de specifieke vraag en wensen van de gebruikers ten aanzien van de kwaliteit van groen.

In het rapport worden op basis van de verschillende invalshoeken aanbevelingen gedaan aan rijk, provincies en gemeenten. Het rijk kan een bijdrage leveren door

afspraken te maken over zowel kwantiteit als kwaliteit, een afrekenbare investeringsnorm te ontwikkelen, een incentive (subsidie) voor de realisatie van groen te creëren, een op de (regionale) marktsituatie gebaseerde normen voor verwerving van grond te hanteren, groenprogramma's op elkaar te laten aansluiten en een community of practice realisatie groen te faciliteren. Provincies en gemeenten worden opgeroepen om vooruit te investeren in groen nu het economisch minder gaat, te zoeken naar slimme combinaties van gelden (ISV en ILG), het lef te hebben om onteigening in te zetten, een horizontale kennisuitwisseling over groenrealisatie op te zetten en naast kwantiteit ook de kwaliteit van groen (veranderende betekenis en gebruikswensen) mee te nemen bij de realisatie van groen in en om de stad.

1 Inleiding

'Er is geen kwantitatief groentekort maar een kwalitatief groentekort'

'Logisch dat groenrealisatie achterblijft als je geen realistische plannen maakt'

'Ik herken de perceptie dat groenrealisatie achterblijft maar ik geloof er zelf niks van. Snel uitvoeren kan niet, groenrealisatie duurt nou eenmaal langer dan 1 jaar. Zorg dat de ambtenaren deze kennis hebben en koppel terug aan de bestuurder dat iets niet realistisch is of langer duurt'

'There are no problems just people'

.....aldus enkele geïnterviewde experts die betrokken zijn bij de groenpraktijk.

Voor de periode 2010 tot 2020 maakt het rijk nieuwe verstedelijkingsafspraken met provincies, stedelijke regio's en gemeenten. De kwaliteit van de woonomgeving vormt daar een belangrijk onderdeel van. Groen en ruimte voor recreatie is daarmee onlosmakelijk verbonden.

Onderzoek toont aan dat er in Nederland sprake is van recreatieve groentekorten. Deze tekorten manifesteren zich vooral in de stedelijke netwerken met een hoge ruimtedruk¹ en lijken mede veroorzaakt te worden door de beperkte realisatie van groene plannen. De directie Verstedelijking van het ministerie van VROM heeft Alterra en Kenniscentrum Recreatie gevraagd te onderzoeken wat de oorzaken hiervan zijn en te verkennen welke mogelijkheden de nieuwe verstedelijkingsafspraken bieden om hierop invloed uit te oefenen.

De volgende vragen staan in deze verkenning centraal:

- Welke factoren, of combinatie van factoren, zorgen er op dit moment voor dat groen niet voldoende gerealiseerd wordt?
- Welke aanknopingspunten bieden de verstedelijkingsafspraken om de realisatiekansen van groen te vergroten?

Daarnaast is er, mede op verzoek van de opdrachtgever, in het gehele project een open oor geweest voor 'andere geluiden' die kritisch zijn t.a.v. perceptie van de kwantitatieve groentekorten.

¹ Uit het rapport Groene Meters II komen de Randstad, een deel van Brabant, een deel van Achterhoek/Salland en Zuid Limburg naar voren als gebieden met relatief veel steden die minder dan 75m² per woning scoren.

1.1 Aanpak

Om deze vragen te beantwoorden is eerst een korte deskstudie gedaan naar de ervaren knelpunten bij de realisatie van groen uit eerder onderzoek en het kader waarbinnen groen wordt gerealiseerd (beleid, proces, actoren). Vervolgens hebben de knelpunten de basis gevormd voor interviews, gehouden met 5 ervaringsdeskundigen uit de praktijk. We beginnen met de bevindingen uit de deskstudie, gevolgd door ervaringen uit de praktijk. We sluiten af met een aantal conclusies en aanbevelingen.

1.2 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 2 gaat in op de achtergrond van het probleem van groenrealisatie en de knelpunten van groenrealisatie die in eerder onderzoek worden genoemd.

In Hoofdstuk 3 komt het proces van groenbeleid naar groenrealisatie aan de orde, inclusief een overzicht van betrokken actoren en globale beschrijving van het groenbeleid in de Nederlandse context.

Hoofdstuk 4 beschrijft de door experts uit de groenpraktijk ervaren knelpunten bij groenrealisatie. De lezer wordt in dit hoofdstuk meegenomen door de verschillende fasen van het groenproces en de knelpunten die daarbij komen kijken. Tot slot wordt een reflectie gegeven op deze praktijkervaringen.

Het laatste hoofdstuk (5) gaat in op de conclusies die kunnen worden getrokken naar aanleiding van voorgaande hoofdstukken. Hierbij komen ook de aanbevelingen aan bod die zoveel mogelijk geadresseerd worden.



Recreatieve groentekorten spelen vooral in Stedelijke netwerken met een hoge ruimtedruk (foto: ministerie VROM)

2 Perspectief op het probleem

Deze verkenning richt zicht op oorzaken van stagnerende groenrealisatie. Bestaande literatuur is er op nageslagen, oorzaken zijn eruit gedestilleerd en deze zijn getoetst en verder uitgediept middels interviews met experts uit de praktijk. In dit hoofdstuk geven we een reflectie op “het probleem” van achterblijvende groenrealisatie en benoemen we zeven factoren die in bestaande literatuur als oorzaken worden genoemd waar het gaat om stagnerende factoren in de praktijk waar het gaat om groenrealisatie.

2.1 Recreatief groentekort en groenrealisatie

Onderzoek toont aan dat er in Nederland sprake is van recreatieve groentekorten. Uit de studie *Tekorten aan recreatiemogelijkheden: model of werkelijkheid?* van Kenniscentrum Recreatie blijkt dat mensen uit gebieden met een berekend tekort dat ook werkelijk ervaren. Ze recreëren anders dan mensen uit gebieden met voldoende recreatiegroen én ze waarderen het groen anders. Bij een groot tekort:

- gaan mensen minder vaak wandelen en fietsen;
- zijn zij minder tevreden over de hoeveelheid en de kwaliteit van het groen in de leefomgeving;
- zeggen zij vaker dat het te druk is.

Over de oorzaken van de tekorten zijn de meningen verdeeld. Er kunnen grofweg drie oorzaken worden genoemd:

1. *Er zijn te weinig groene plannen*

Er zijn signalen dat de huidige plannen voor groenrealisatie alleen voldoende zijn om de groentekorten te stabiliseren maar niet om het tekort terug te dringen.

2. *De plannen richten zich onvoldoende op het juiste probleem*

Steeds meer groenexperts roepen dat er naast een kwantitatief groentekort ook een kwalitatief groentekort is. Sommige beweren zelfs dat er alleen een kwalitatief groentekort is en geen kwantitatief groentekort. Bij de plannen moet dus meer op kwaliteit worden gelet, evenals bij de modellen die groentekort onderzoeken.

3. *De realisatie van groene plannen blijft achter*

Groen staat vaak wel op de agenda en is onderdeel van de plannen en ontwerpen, maar bij de realisatie loopt het spaak, wat ertoe leidt dat het groen niet of slechts in beperkte mate wordt gerealiseerd. Dit zorgt voor negatieve effecten. Helderheid omtrent het plan verdwijnt, vraagtekens worden gezet bij de noodzaak van het plan

en het gevaar dreigt dat het plan wordt ingehaald door andere plannen en zaken die voorrang hebben.

Dit onderzoek richt zich vooral op punt 3, de stagnatie in de realisatie van groene projecten. In de volgende paragraaf worden de knelpunten met betrekking tot groenrealisatie besproken.

Ten tijde van dit onderzoek is door Kenniscentrum Recreatie en Motivaction, in opdracht van VROM, een onderzoek gestart om de opgave voor investeren in recreatief groen te concretiseren². Dit onderzoek in uitvoering richt zich meer op het hierboven beschreven tweede punt en zal aanvullend zijn op het onderzoeksrapport dat voor u ligt.

2.2 Knelpunten bij groenrealisatie uit eerder onderzoek

Volgens Natuurbalans 2008 wordt de rijksdoelstelling voor het realiseren van groen om de stad in 2013 niet gehaald. De verwerving van grond voor recreatiegebieden om de stad ligt op schema, maar de inrichting blijft achter. De laatste jaren zijn er verschillende onderzoeken verschenen waarin wordt verteld dat groenrealisatie achterblijft. In deze paragraaf worden de verschillende knelpunten (strubbelingen) die in deze onderzoeken naar voren komen samengevoegd. Kenmerkend is dat in de verschillende onderzoeken vaak dezelfde soort knelpunten naar voren komen. Hieronder vatten we ze in zeven categorieën samen.

Bestuur en agendering

Burgers waarderen groen nog altijd hoger dan bestuurlijke actoren. Bestuurders zijn geneigd om korte termijn afwegingen te maken over baten en lasten van het investeren in rood en/of groen, waardoor groen vaak het onderspit delft. Het beeld van groen als kostenpost is hardnekkig. Tevens veranderen prioriteiten van beleid (o.m. door verkiezingen) en zijn er personele wisselingen.

Rood en groen zijn van oudsher twee gescheiden werelden. Deze scheiding doet zich zowel ambtelijk als bestuurlijk voor. Scheiding in beleid werkt ook een gescheiden uitvoering in de hand, die toch al verschillende tempo's kent. Ontwikkeling van groen kost immers meer tijd dan de ontwikkeling van rood. Daarnaast zijn 'rode' bestuurders vaak krachtiger dan 'groene' bestuurders en zijn er voor rood 'incentives'

² De opdracht bestaat uit 4 deelopdrachten: 1. de kwantitatieve opgave (na uitvoering van de woningbouwafspraken) aan recreatief groen per regio waarmee verstedelijkingsafspraken zullen worden gemaakt, concreet te maken; 2. de vraag- en aanbodzijde van de recreatiemarkt kwalitatief segmenteren en aangeven welk type recreatief groen aansluit op de onderscheiden doelgroepen; 3. op basis van deze kwalitatieve segmentering per afzonderlijke regio de gekwantificeerde opgave uit te splitsen naar opgaven voor verschillende typen recreatief groen; 4. mede op basis van de door de regio verstrekte gebiedsdocumenten advies uit te brengen over mogelijkheden waarop de gevonden opgaven opgenomen kunnen worden in de verstedelijkingsafspraken. Onderdeel hiervan is een voorstel voor de manier waarop de tekorten aan recreatief groen kunnen worden uitgedrukt.

die ervoor zorgen dat de prioriteit in de uitvoering bij rood ligt. Hierdoor gaat rood vaak voor groen.

Groen is voor bestuurders dus een zorgenkindje: er lijkt vaak weinig geld te zijn, ze moeten zich steeds weer verdedigen ten opzichte van andere ruimte vragende functies en er bestaat een continue druk om de begroting te ontlasten door het bebouwen van groen.



Burgers waarderen groen vaak hoger dan bestuurders (foto: Kenniscentrum Recreatie)

Regie en samenwerking

Op gebied van regisseurschap blijkt dat er vaak een krachtige regisseur ontbreekt die de realisatie van een plan tot een goed einde brengt. Dit heeft verschillende oorzaken.

- Gemeenten hebben soms onvoldoende kracht om partij te bieden aan andere betrokken partijen en een goede invulling te geven aan de regierol die haar is toebedeeld.
- Er bestaan onduidelijke bestuursgrenzen voor het overgangsgebied tussen stedelijk en landelijk gebied, waardoor het moeilijk te bepalen is wie van de actoren het meest geschikt is om de regisseurstaak uit te voeren.
- Het ontbreken van voldoende bestuurlijk mandaat van alle betrokken bestuurslagen en voldoende middelen zorgen ervoor dat het regisseurschap moeilijk te vervullen is voor een (ambtelijk) projectmanager.
- De regietaak is te zwaar door het grote aantal bestuurlijke actoren met (conflicterende) belangen. Bij groenontwikkeling zijn namelijk een groot

aantal bestuurlijke actoren betrokken met verschil in culturen. Vaak bestaat er onduidelijkheid over de intenties van de verschillende partijen. Dit staat een bestuurlijke samenwerking in de weg.

Kennis en competenties

Het niet slagvaardig vervullen van de regierol is een belangrijk knelpunt met betrekking tot kennis en competenties. Vanwege haar belangrijkheid is deze hierboven al apart behandeld. Daarnaast zijn er nog meer knelpunten te benoemen. De slag van groene ambities en plannen naar uitvoering van groen veronderstelt kennis van verschillende (o.m. RO) procedures, financieringsmogelijkheden (om. Mogelijkheden om gelden te 'stapelen'), bestuurlijke behendigheid en onderhandelvaardigheden. Dit zijn kennis en competenties die van nature niet altijd bij 'groene' medewerkers aanwezig zijn.

Er vindt nog te weinig procesmanagement naast projectmanagement plaats. Ook ontbreken ijkmomenten in het proces. Partijen moeten zich kunnen vinden in volgende stappen en eraan willen meewerken. Voor goed procesmanagement is proceskennis, menskracht en voldoende procesgeld nodig.

Financiën

De financiële onderbouwing voor groen is vaak onvoldoende. Wijkgroen wordt wel meegenomen in de exploitatieopzet maar voor groen in het buitengebied is het minder vanzelfsprekend dat deze in de exploitatie van het plan wordt meegenomen. In het verdere proces wordt vaak op groen bezuinigd door korte termijn afweging (zie eerder al onder bestuur). Tevens zijn de normbedragen voor verwerving en inrichting onvoldoende (zie meer onder de kopjes grondverwerving en inrichting). Ook bestaat er onduidelijkheid over de mogelijkheden om 'soorten' geld te stapelen. Tot slot worden de kosten voor beheer en onderhoud vooraf niet of nauwelijks ingecalculeerd.

Planologie

Planologische onduidelijkheid over waar groen komt zorgt voor hoge verwachtingswaarde (voor rode prijzen). Dit zorgt tevens voor beperkte grondmobiliteit en hoge prijzen (zie onder grondverwerving)

Een andere belemmering is de bestemmingswijziging. Het afsluiten van een planningsproces in een bestemmingswijziging is bepaald niet gangbaar, ondermeer omdat gemeenten claims voor planschade door grondeigenaren vrezzen.

Grondverwerving

Uit Natuurbalans 2008 blijkt dat de verwerving van grond voor recreatiegebieden om de stad op schema ligt. Er zijn echter toch belangrijke knelpunten bij de verwerving van grond te benoemen. De belangrijkste zijn hoge grondprijzen en beperkte grondmobiliteit. De achterliggende oorzaak is de invloed van de stedelijke grondmarkt als gevolg van planologische onduidelijkheid, hoge verwachtingswaarde en de invloed van uitgekochte agrariërs uit woningbouwlocaties.

Door de hoge grondprijzen zijn de gehanteerde normbedragen ontoereikend. De grondverwervingsbudgetten zijn namelijk gebaseerd op taxaties van agrarisch gebruik en toekomstig gebruik als recreatiegebied. Maar de grondprijzen van de afgelopen jaren voor groene bestemmingen in de nabijheid van de stad bedragen echter een veelvoud van de agrarische marktwaarde.

Naast de hoge grondprijzen, beperkte mobiliteit en de ontoereikende normbedragen bestaat er ook nog een probleem van onteigening bij grondverwerving. Op dit moment worden maar weinig gronden onteigend. Bestuurlijk is onteigening voor groen 'not done'. Het wordt gezien als een te zwaar middel. Daarnaast worden bestemmingsplannen vaak pas laat aangepast, waardoor het onteigeningsinstrument niet tijdig kan worden ingezet.

Inrichting van gebied

Ook de inrichting van gebieden kent problemen. De gehanteerde normbedragen zijn ook hier niet in verhouding tot de feitelijke inrichtingskosten. De volgende factoren spelen hierbij een rol:

- het ontbreken van prijscompensatie van de normbedragen (normbedragen niet aangepast aan loon- en prijsontwikkeling)
- prijsopdrijving in verband met het inwilligen van hogere inrichtingseisen (onder meer van gemeenten)
- specifieke omstandigheden die niet voorzien waren, zoals bodemverontreiniging of hogere kosten voor waterhuishoudkundige maatregelen
- normbedragen die zijn gebaseerd op de inrichting van grote vlakken terwijl in de praktijk sprake kan zijn van veel groen op lastig te bewerken plaatsen zoals waterkant
- het gewenste kwaliteitsbeeld is aan inflatie onderhevig: tussentijds opwaarts bijgesteld of een verschuiving tussen de aandelen van de verschillende groenfuncties waarbij een 'duurdere samenstelling' ontstaat.

3 Van groenbeleid naar groenuitvoering

In het vorige hoofdstuk bespraken we de knelpunten bij groenrealisatie die in eerdere onderzoeken naar voren kwamen. In dit hoofdstuk gaan we in op het proces waarin ambities, beleid en doelen voor groen worden geformuleerd en het groen gemaakt wordt. Vervolgens staan we stil bij de actoren die in verschillende fasen in het proces een rol spelen, hun rollen en de afspraken en instrumenten die daarbij horen. Tot slot geven we een overzicht van het beleidskader en de globale afspraken daarover voor groen en groenrealisatie in de Nederlandse context. Dit hoofdstuk helpt ons om het proces van groenrealisatie te analyseren.

3.1 Proces

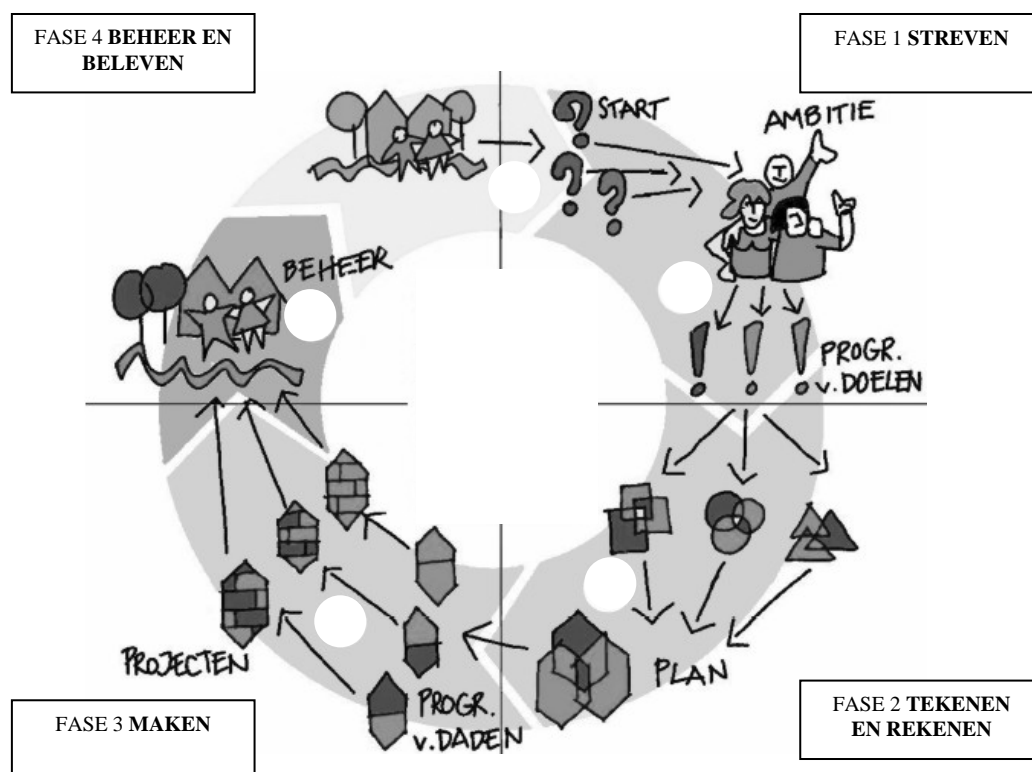
Wanneer we het proces van groenontwikkeling bekijken kunnen er grofweg 4 fasen worden onderscheiden: een initiatieffase, planvorming, uitvoeringsfase en de beheerfase. Hierin is het proces van groenrealisatie niet wezenlijk anders dan andere ruimtelijke ontwikkelingsprocessen als verstedelijking en gebiedsontwikkeling en bovendien is groen een integraal onderdeel van een bredere gebiedsontwikkeling.

Bij gebiedsontwikkeling worden de 4 fasen als volgt onderscheiden en beschreven³:

1. **Initiatieffase (Streven)**, dit betreft de verkenning van de wenselijke ontwikkeling van het plangebied en de invulling op hoofdlijnen van het plan;
2. **Planvormingfase (Tekenen en rekenen)**, dit betreft de uitwerking van het plan, het opstellen van de financiële onderbouwing om te toetsen of het plan haalbaar is en de verificatie of het plan ook anderszins (juridisch, milieutechnisch en maatschappelijk) haalbaar is. De fase wordt opgedeeld in:
 - a. De definitiefase waarin de visie wordt ontwikkeld op de stedenbouwkundige structuur (Masterplan) en de te realiseren functies worden gespecificeerd in een programma van eisen (Programma van Eisen)
 - b. De ontwerpfase waarin het bestemmingsplan wordt gemaakt
3. **Uitvoeringsfase (Maken)**, dit betreft de grondexploitatie die bestaat uit
 - a. De verwerving (en het tijdelijk beheer) van grond
 - b. Het bouwrijp maken van de grond en de inrichting van de openbare ruimte
 - c. De gronduitgifte, via verkoop van bouwrijpe terreinen, uitgifte in erfpacht van bouwrijpe terreinen en oplevering en overdracht van de openbare ruimte
4. **Beheerfase (Beleven en beheren)**, dit betreft de ontwikkeling van vastgoed (door private actoren) op uitgegeven kavels en de instandhouding van openbare voorzieningen, waaronder groen.

³ Bestuursacademie Nederland, 2004; Vreke, Bezemer, Bervaes, 2005

De vier fasen zijn niet los van elkaar te zien en niet altijd is er een strikte scheiding aan te brengen tussen de fasen. Daarnaast zijn fase 4 en fase 1 aan elkaar gekoppeld, een initiatief ontstaat wanneer in het beheer en gebruik van de ruimte vragen en problemen ontstaan en de maatschappelijke behoefte verandert. Voor groen is dit het gevoelde en onderzochte tekort aan groene recreatieve ruimte. Visueel zijn de 4 procesfasen weergegeven in figuur 3.1.



Figuur 3.1 procesfasen⁴

De presentatie van het proces in 4 fasen met verschillende activiteiten en de presentatie in de onderlinge samenhang wil niet zeggen dat het proces altijd optimaal wordt doorlopen en overzichtelijk is. In een gebied spelen vaak meerdere ruimtelijke ontwikkelingen die in verschillende fasen verkeren. Ook hebben verschillende ruimtelijke ontwikkelingen een eigen realisatiesnelheid, dynamiek en realisatiepraktijk; zo zal na een dreigende dijkdoorbraak een dijkverhoging sneller gerealiseerd worden dan een al langer gekoesterde ambitie om in datzelfde gebied nieuwe natuur te realiseren. Tot slot hebben de fasen ook sterke invloed op de elkaar; wanneer bijvoorbeeld in de planfase een niet goed doordacht ontwerp gemaakt wordt zal dit in de derde fase (maken) kunnen leiden tot de constatering dat het plan onuitvoerbaar is. Dan moet men terug naar de fase van tekenen en rekenen voordat de realisatie tot stand kan komen.

⁴ Figuur overgenomen van Habiforum: website www.ruimtexmilieu.nl

3.2 Actoren

In de verschillende fasen in het proces van groenontwikkeling en realisatie zijn verschillende partijen, organisaties en personen betrokken. Tabel 3.1 schetst een beeld van het brede veld aan actoren die betrokken kunnen zijn bij groenontwikkeling en realisatie.

Het overzicht laat een veelheid aan actoren zien en illustreert de complexiteit van het totale proces. Naast rijk, provincie en gemeente spelen ook private partijen, semi overheden en belangenorganisaties een rol in het proces. De tabel laat daarnaast zien dat actoren in verschillende fasen van rol en positie veranderen, ook dit draagt bij aan de complexiteit en onoverzichtelijkheid van het proces.

Tabel 3.1 Overzicht actoren per fase

Fase 1 Streven	
<i>Actoren</i>	<i>Rol/positie</i>
Landelijke politiek	Besluitvorming op rijksniveau; vastleggen doelen en ambities (AMvB, PKB, etc.)
Min VROM	Rijkspartner in RO processen
Min LNV	Rijkspartner in landelijk gebied
GS en PS	Besluitvorming op provinciaal niveau; vastleggen doelen en ambities (o.m. structuurvisie)
Provincies	Provinciaal partner in stedelijk en landelijk gebied (vaak 2 verschillende afdelingen?)
Stadsregio's	Regionaal partner in stedelijk en landelijk gebied
B&W en gemeenteraad	Besluitvorming gemeentelijk niveau doelen en ambities
Gemeenten	Lokaal partner in stedelijk en landelijk gebied
Groen beheerders	Inbreng ervaring/problemen vanuit beheerpraktijk
Maatschappelijke organisaties, bewoners en gebruikersgroepen	Signaleren en agenderen maatschappelijke vraagstukken
Andere gebiedspartners als RWS, waterschappen, Bedrijven, boerenstandsorganisaties.	Inbrengen mee te koppelen ambities
Fase 2 ontwerpen (rekenen en tekenen)	
<i>Actoren</i>	<i>Rol/positie</i>
Gemeente, provincie (rijk)	- Lokaal, provinciaal en rijks partner in planuitwerking - Beoogd financier (deels)
Stadsregio	Regionaal partner in planuitwerking - beoogd financier?
Gemeente	Opstellen bestemmingsplan
B&W gemeenteraad	Besluitvorming bestemmingsplan
Uitvoeringsorganisaties (DLG, GOB, prov. en gem. ontw bedrijf, etc.)	Toekomstige uitvoeringsorganisaties
Projectontwikkelaars en beleggers	Shareholders in ontwikkelingen (beoogd risicodragers)
Andere gebiedspartners als RWS, waterschappen, boerenstandsorg, Bedrijven	- Inbreng mee te koppelen opgaves in planvorming - Stakeholder en/of shareholder in ontwikkelingen - Potentiele financier (deels?)
Beheerorganisaties	Beoogd beheerder groen Inbreng beheerervaringen in planvorming
Woningbouwcoöperaties	Shareholders in ontwikkeling

Fase 3 maken (realisatie)	
<i>Actoren</i>	<i>Rol/positie</i>
Uitvoeringsorganisaties (DLG, GOB, prov. en gem. ontw bedrijf, etc.)	Organisatie uitvoering (delen) van het plan
Projectontwikkelaars	- Organisatie van uitvoering (delen) van het plan - (risicodragend) participeren in ontwikkeling
Beleggers	(risicodragend) participeren in project
Gemeente, provincie (rijk)	- financiering project - Besluitvorming over aanpassingen plan - Toezicht op planuitvoering
Beheerorganisaties	Toekomstig beheerder
Woningbouwcoöperaties	Financiering project
Fase 4 Beleven en beheren	
<i>Actoren</i>	<i>Rol/positie</i>
Bewoners en gebruikers	Beleven, recreëren groene gebieden
Recreatie ondernemers in groene gebieden / gekoppeld aan groen	Gebruikers van het groen
Woningcoöperaties en woningeigenaren	Eigenaar woningen
Beheerders (recreatieschappen, groendiensten gemeenten, terreinbeheerders etc.)	Uitvoering dagelijks beheer van groene gebieden
Gemeente	- Opdrachtgever beheer gemeentelijke eigendommen - handhaving bestemmingsplan
Provincie	Opdrachtgever beheer provinciale eigendommen
Rijksoverheid (min LNV)	Opdrachtgever beheer rijkseigendommen

3.3 Beleid, afspraken en spelregels

De paragrafen 3.1 en 3.2 geven in een vogelvlucht het proces en de betrokken actoren weer die bij de ontwikkeling en uitvoering van groen betrokken zijn en laten we de complexiteit zien. In wet en regelgeving, en bestuurlijke afspraken worden hiervoor de formele kaders vastgelegd.

Bij de ontwikkeling van groen zijn de sectoren ruimtelijke ordening en grondbeleid van wezenlijk belang⁵. De ruimtelijke ordening betreft het initiatief en de planvorming zelf; het grondbeleid betreft de uitvoering van plannen en omvat de grondexploitatie, de ontwikkeling van vastgoed en het beheer van ondermeer het groen. Beide sectoren beschikken over eigen wet- en regelgeving, die de spelregels bepalen en de formele middelen (instrumenten) verschaffen om problemen op te lossen.

Binnen zowel de ruimtelijke ordening als het grondbeleid hebben in afgelopen 5 jaar een aantal wijzigingen plaatsgevonden. Deze wijzigingen hebben consequenties hebben voor de verschillende rollen van bestuurlijke partijen bij de realisatie van groen en de ter beschikking staande instrumenten. Deze wijzigingen komen voort uit

⁵ Vreke, van Dam en Kistenkas, 2005

de Nota Ruimte (2004), het ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied) (2007) en de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening met daarin de grondexploitatiewet (2008)

Sinds 2000 geven het Ministerie van LNV en VROM een gezamenlijke impuls aan groenontwikkelingen in en om de stad. Vanaf 2000 vallen eerdere beleidscategorieën onder de noemer 'Groen in de stad' of 'Groen om de stad'. Van 2000 tot 2007 heette het programma van de ministeries van LNV en VROM Groen In en Om de stad: GIOS. Sinds 2007 gaat het verder onder de naam Groen en de Stad. Tabel 3.2 geeft hiervan een overzicht. In bijlage 2 staat een overzicht van de overig groen beleid (buiten groen en de stad) van het rijk.

Tabel 3.2 Oude en nieuwe beleidscategorieën

Nieuwe beleidscategorieën		Oude beleidscategorieën
Groen en de stad	Groen in de stad (= groen binnen de rode contouren) - Grootchalig groen in de stad - Kleinschalig groen in de stad	Grootchalig groen in de stad: ISV 2 (2005-2009) (VINAC)-regionaal groen (2005-2010) Extra groen gekoppeld aan stedelijke ontwikkeling (NvM; 2010-2020)
	Groen om de stad (RodS) - Rods-grootchalig groen ⁶ - Rods-regionaal groen ⁷	Randstadgroenstructuur (tot 2013) Strategische (recreatieve) groenprojecten (1995-2013) VINAC-strategisch groen (2005-2010) Recreatie- en staatsbossen

Groen afspraken tussen rijk, gemeenten en provincies

Voor 'groen in de stad' heeft het rijk met steden afspraken gemaakt in het kader van het Grotestedenbeleid. Rijksbijdragen voor groen in de stad lopen via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Op dit moment loopt de tweede ISV periode (ISV2). Met ISV3 verdwijnt het deelbudget Groen In de Stad. Voor 'groen om de stad' heeft het rijk afspraken met de provincies gemaakt. Deze rijksbijdragen lopen via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De provincie heeft de regie met betrekking tot dit geld. In Tabel 3.3 worden beide rijksregelingen uiteengezet.

Naast financiële stimulering door het rijk zijn de steden door het rijk (in de Nota Ruimte) ook gevraagd om bij nieuwe uitleglocaties uit te gaan van een richtgetal van 75m² groen per woning en om verbindingen te maken tussen groen in en om de stad.

⁶ De categorie 'Recreatie om de stad, grootchalig groen' is de vervanger van de taakstellingen voor 'Recreatiebos, Staatsbos' en 'VINAC strategisch groen'

⁷ 'Recreatie om de stad, regionaal groen' is de nieuwe naam voor de taakstelling 'VINAC regionaal groen'. In SGR2 viel regionaal groen binnen de rode contouren en werd het gezien als 'groen in de stad'. Met de komst van Agenda Vitaal Platteland wordt regionaal groen gezien als 'groen om de stad'.

Tabel 3.3: Huidig beleidskader voor groen ontwikkeling

	Groen in de stad	Groen om de stad
Onderdeel van:	Fysieke pijler (het ISV) van het Grote Steden Beleid	Meerjarenprogramma van Agenda Vitaal Platteland, begrotingsartikel Recreatie om de stad (RodS)
Afspraken tussen	Rijk (VROM, LNV, OCW met BZK als rijkscoördinatie) en gemeenten (G31)	Rijk (LNV rijkscoördinatie) en provincies
Budget via:	ISV	ILG
Budget	ISV2: 22 miljoen (11 miljoen VROM en 11 miljoen LNV)	750 miljoen voor 7 jaar (LNV) voor verwerving en inrichting van groen
Termijn	2005-2009	2007-2013
Afspraken in:	Prestatieconvenanten Grote Steden Beleid op basis van MOP's	Bestuursovereenkomsten afgesloten over de inzet van het ILG
Taakstelling voor groen	Grootschalig groen in de stad (herstructurering en aanleg nieuw groen) Per stad bepaald hoeveel ha of m2	- grootschalig groen om de stad: 14.500 ha (deels in rijksbufferzones) - regionaal groen 492 ha (gekoppeld aan grote nieuwbouwlocaties) ⁸
Verantwoordelijk realisatie	Rechtstreeks (G31) en niet rechtstreekse ISV gemeenten (via budgetbeheer provincie)	Provincie (regie)
Nadruk	Op de G31	Vooral op Randstad (Utrecht, Zuid- en Noord-Holland) en KAN Deel van realisatie in rijksbufferzones

Groen in woningbouwafspraken 2005-2009

Naast het programma Groen en de stad is in de woningbouwafspraken 2005-2009 tussen het rijk en de WGR-plusregio's (behalve Twente) vastgelegd dat de projecten uit het groenprogramma Recreatie om de Stad uiterlijk in het jaar 2010 (voor VINAC strategisch en regionaal groen) en uiterlijk in 2013 (voor Randstadgroen projecten) worden gerealiseerd. Voor de realisering van VINAC regionaal groen zijn de stadsregio's verantwoordelijk. Voor de overige hectaren de provincies. In de overige woningbouwconvenanten tussen rijk en andere stedelijke regio's staan geen concrete afspraken met betrekking tot Groen in en om de Stad.

Op dit moment zijn provincies en de stedelijke regio's bezig met het opstellen van gebiedsdocumenten voor de verstedelijkingsafspraken 2010-2020. Het rijk streeft bij de nieuwe afspraken naar meer integraliteit. De realisering van groen moet integraal (planning, uitvoering en financiering) worden meegenomen in de programma's voor stedelijke vernieuwing en uitbreiding.

De vraag is welke rol de stedelijke regio's bij de nieuwe verstedelijkingsafspraken gaan spelen. Door de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn

⁸ Er zijn geen gelden vanuit het ILG voor 'Recreatie om de stad: regionaal groen' gereserveerd.

⁹ De zeven kaderwetgebieden heten voortaan de WGR-plusregio's. Het betreffen de regio's rondom Amsterdam (Regionaal Orgaan Amsterdam), Rotterdam (Stadsregio Rotterdam), Den Haag (Stadsgewest Haaglanden), Utrecht (Bestuur Regio Utrecht), Arnhem en Nijmegen (Stadsregio Arnhem-Nijmegen), Eindhoven en Helmond (Samenwerkingsverband regio Eindhoven) en Enschede en Hengelo (Regio Twente).

stedelijke regio's namelijk de belangrijkste juridische bevoegdheden om de ruimtelijke ontwikkeling te sturen kwijtgeraakt. In bijlage 3 wordt hier meer over vermeld.

Groenafspraken over grootschalig, regionaal en binnenstedelijk groen

In beleidstermen bestaat een onderscheid tussen groen in de stad en groen om de stad. In de huidige praktijk bestaat het onderscheid tussen grootschalig, regionaal groen, én binnenstedelijk groen.

Regionaal en grootschalig groen

In de Nota Ruimte is de provincie primair verantwoordelijk gesteld voor de realisatie van regionaal en grootschalig groen. Het beheer is veelal in handen van terreinbeherende organisaties en recreatieschappen. De rijksoverheid bepaalt de groene taakstelling en de globale ligging en financiert (deels) de grondverweving en de inrichting (ILG). (1) De provincie maakt voor haar gehele grondgebied ruimtelijke plannen (structuurvisies) waarin ambities voor groen voorkomen. Provincies proberen de plannen van actoren (vooral gemeenten) en de realisatie daarvan in de door haar gewenste richting bij te stellen via de inzet van (combinaties van) beleidsinstrumenten.

Binnenstedelijk groen

Binnen het stedelijk gebied is de gemeente verantwoordelijk voor het aanleggen, beheren en beschermen van groen. De rijksoverheid stelt zich hier stimulerend op door het geven van subsidies voor het verbeteren van groen (ISV). Ook andere subsidieregelingen, zoals rijksregelingen voor natuurbeheer en de Belvédère regeling bieden mogelijkheid om extra werkzaamheden uit te voeren. Daarnaast heeft een gemeente haar programmabegroting openbare ruimte waarin middelen voor voorbereiding, beheer, regulier onderhoud, herinrichting en kwaliteitsverbetering van groen zijn opgenomen.

3.4 Reflectie op proces, actoren en beleid

Kijkend naar het proces, actoren en beleid dan valt een aantal zaken op die eerder genoemde knelpunten (zie hoofdstuk 2) mogelijk in de hand werken. Hieronder worden de meest opmerkelijke punten besproken.

Groene chaos

Er worden in beleid en onderzoek veel verschillende groendefinities en daarop gebaseerde groennormen gehanteerd. Zo bestaan er groendefinities op beleidsmatig schaalniveau (lokaal, regionaal en grootschalig groen) die iets zeggen over wie er verantwoordelijk is voor de realisatie en het beheer van groengebieden. Groen op beleidsmatige schaalniveaus moet niet worden verward met groen op ruimtelijke schaalniveaus die worden gehanteerd voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Deze variëren van het niveau van een huizenblok tot nationaal niveau. Voorbeelden zijn: wijk en buurtgroen, bovenwijken groen, groen in directe omgeving van woonplaats, groen in de eigen regio voor dagjes uit en groen in verder gelegen gebieden voor weekendjes weg. Behalve naar schaalniveau kan groen ook variëren

met het oog op verschillende niveaus van stedelijkheid, zoals binnenstedelijk groen, groen in uitleggebieden en groen voor rurale gebieden.

Allemaal termen die elkaar overlappen en voor verwarring kunnen zorgen. Zeker wanneer hierdoor verschillende groennormen elkaar gaan overlappen.

Veel partijen betrokken met eigen geld en regie (versnippering van verantwoordelijkheden)

Kijkend naar het groenbeleid in Nederland dan valt op dat veelverschillende partijen betrokken zijn bij de realisatie van groen. Groen In de Stad valt onder verantwoordelijkheid van de gemeente en voor Groen Om de Stad heeft de provincie de regie. Daarnaast stimuleert het rijk Groen In en Om de Stad met geld. Momenteel lopen er twee verschillende financieringsstromen: ISV voor Groen In de Stad en ILG voor Groen Om de Stad. Het is opmerkelijk dat deze stromen zijn gescheiden aangezien groen Om de stad belangrijk is voor groen In de stad en andersom. Gemeenten profiteren ook van groen Om de stad, maar financieren lang niet altijd mee. Daarnaast is het belangrijk dat het groen in en om de stad op elkaar aansluit. Met twee verschillende financieringsstromen is dit lastiger te realiseren. Met ingang van ISV3 is er geen geld vanuit het rijk meer beschikbaar voor groen In de stad en wordt voor Groen In de Stad alleen rijksgeld gegeven aan groen in krachtwijken via het programma Groen en de Stad. De vraag is nu voor gemeenten hoe en met welk geld er in de toekomst toch voldoende groen In de stad kan worden gerealiseerd. In Venlo hebben ze een oplossing bedacht om ILG-geld voor Groen Om de Stad te gebruiken voor Groen In de Stad. De vraag is of dit dé uiteindelijke oplossing moet zijn.

Kwantiteitsdenken

In het verleden zijn veel kwantitatieve groennormen verschenen, zoals het richtgetal van 75 m² groen per woning in de Nota Ruimte. Ook de groendoelen van ILG en ISV zijn in kwantitatieve termen geformuleerd en de monitoring van stedelijk groen is vooral kwantitatief gebeurd, onder meer op basis van het richtgetal van 75m² per woning.

Het is logisch dat wanneer groen niet aansluit bij de wensen van de gebruikers er een groentekort is. Terecht kan de vraag gesteld worden of dit slechts een kwantitatief tekort is of meer een kwalitatief tekort. Het kwaliteitsdenken over groen en een benadering via verschillende doelgroepen is tot nu toe weinig toegepast in beleidsontwikkeling. Tijd om hier verandering in te brengen.

Weinig tot geen groenafspraken in woningbouwafspraken

Uit convenanten met de stedelijke regio's en provincies blijkt dat er alleen voor de WGR-plusregio's groenafspraken in de convenanten staan. Bij de andere convenanten wordt alleen een wens uitgesproken dat groen In en Om de Stad wordt gerealiseerd en op elkaar aansluit. Tevens is er, in tegenstelling tot het bouwen van woningen, geen directe subsidie gekoppeld aan het realiseren van groen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat groenrealisatie achterblijft bij roodrealisatie en dat de voorkeur wordt gegeven aan rood boven groen.

Beheer: ondergeschoven kindje?

Het geld voor beheer van groen is bij de overheid losgekoppeld van de realisatie van groen in een gebied, terwijl het over hetzelfde gebied gaat. Met het nieuwe beleidskader voor RodS wordt op rijksniveau een begin gemaakt met het koppelen van beheer aan de realisatie van groengebieden.

Veranderingen in beleid, verantwoordelijkheden en instrumenten

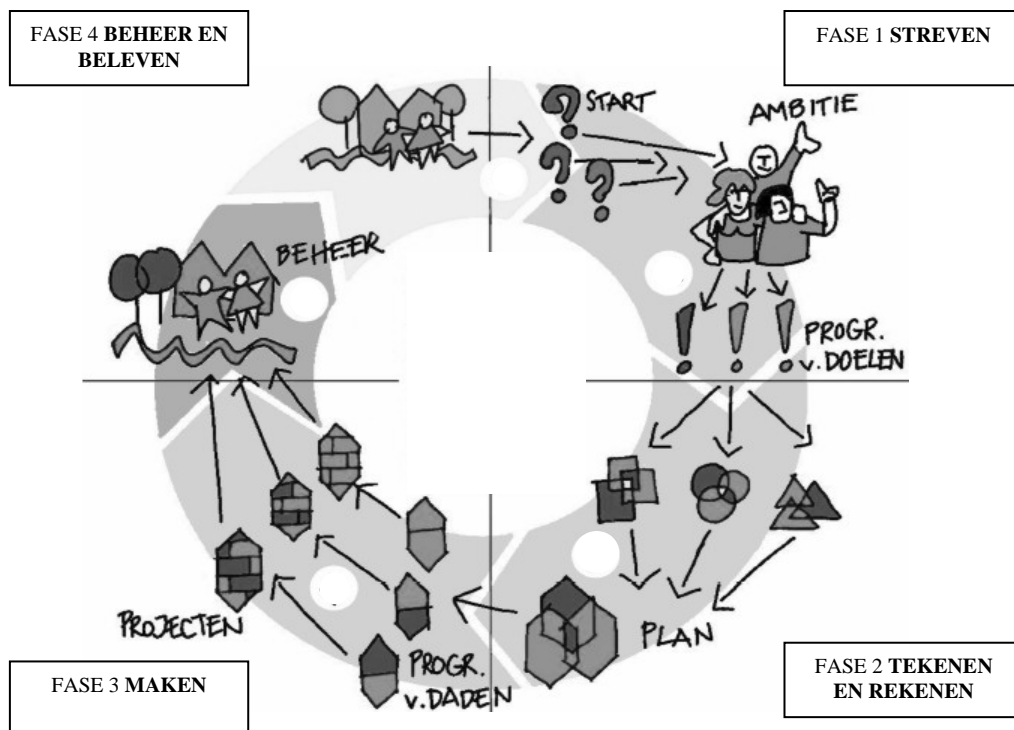
Er hebben de laatste jaren veel veranderingen plaatsgevonden met betrekking tot groene ambities op rijksniveau. Van Structuurschema Groene Ruimte naar VINAC met groenafspraken, Nota Ruimte met richtgetal voor groen, GIOS met ISV en ILG en het programma Groen en de Stad. Allemaal beleid met bepaalde groenambities en projecten. Sommige projecten lopen nog steeds. Zo moeten VINAC-regionale en strategische groenprojecten in 2010, en Randstadgroen-projecten in 2013 zijn gerealiseerd, terwijl het beleid al is aangepast. Lagere overheden krijgen er steeds weer nieuwe ambities bij, terwijl oude projecten nog niet zijn gerealiseerd. Ook veranderen verantwoordelijkheden met de komst van nieuw beleid en wetgeving. Zo ligt door de Nota Ruimte de verantwoordelijkheid voor Recreatie Om de Stad voortaan helemaal bij de provincie, en niet meer bij gemeenten en stedelijke regio's. Stedelijke regio's hebben geen juridische bevoegdheden meer om ervoor te zorgen dat groen wordt gerealiseerd. Ook brengt nieuwe wetgeving, zoals ILG en de nieuwe Wro, nieuwe en veranderende instrumenten met zich mee. Allemaal veranderingen die een continue veranderde houding en vaardigheden van overheden verwacht en die de realisatie van groen doen stagneren.

4 Praktijkervaringen

De deskstudie naar de genoemde knelpunten in eerder onderzoek heeft 7 thema's opgeleverd waarin de knelpunten m.b.t de realisatie van groen in geclusterd kunnen worden (zie hoofdstuk 2). In 5 interviews zijn deze knelpunten getoetst en verdiept met praktijkervaringen. De 5 geïnterviewden zijn benaderd vanwege hun specifieke kennis van een deel van de uitvoeringspraktijk. Zo komen zowel praktijkervaringen uit de streeffase, de reken en teken fase, de realisatie fase en de beheer/beleef fase aan bod. Uiteraard geven de 5 interviews geen breed gedragen, doorwrocht en volledig beeld van de uitvoeringspraktijk. Wel plaatsen ze een kritische noot bij enkele van de bevindingen uit de deskstudie, illustreren zij een aantal van de in de literatuur gevonden knelpunten en bieden ze meer zicht op de (door)werking, wisselwerking en samenhang tussen knelpunten.

4.1 Het proces en bijbehorende knelpunten

De bevindingen uit de interviews worden besproken aan de hand van de proces fasen zoals geschetst in afbeelding 4.1 en beschreven in het vorige hoofdstuk. Per fase worden de thema's besproken die in de interviews aan de orde zijn gekomen en vooral (op) spelen in die fase. Wanneer relevant wordt ook ingegaan hoe verschillende fase met elkaar samenhangen en op elkaar ingrijpen.



Figuur 4.1 procesfasen

4.1.1 Fase 1. Streven

In fase 1 worden de ambities voor een gebied geformuleerd. Maatschappelijke ontwikkelingen, opgaven problemen en wensen liggen hiervoor aan de basis. Verschillende opgaven en ambities van verschillende partijen voor een gebied komen samen, en vertalen zich naar een ruimtelijk programma, een plan op hoofdlijnen of een ander document waarin de ambities worden vastgelegd. De betrokken partijen – stakeholders? - committeren zich aan deze doelen. Dit doen zij bijvoorbeeld door het tekenen van een intentie-overeenkomst. Hiermee spreken ze af dat ze gezamenlijk de intentie hebben om het plan te ontwikkelen.

Sectorale positie van Groen

Groen is net als andere domeinen van oudsher een sectoraal vormgegeven beleidsdomein binnen de overheid, zowel bestuurlijk als ambtelijk gescheiden van andere sectoren. Groene afdelingen binnen de verschillende overheidslagen en groene maatschappelijke organisaties hebben zich de afgelopen jaren heel druk gemaakt over groen, alleen is dit nog veel vanuit een sectorale aanpak gebeurd. Groen is bij de provincie Zuid-Holland bijvoorbeeld niet samen opgetrokken met blauw, waardoor krachten niet zijn gebundeld en kansen zijn blijven liggen.

Wel wordt steeds meer al, groen in inrichtingsopgaven samengebundeld met rode, blauwe en andere opgaven. Met een ontwikkeling naar integrale uitvoeringsprogramma's (zoals ISV en ILG) is ook een ontwikkeling van toenadering en integratie zichtbaar. Er zijn echter nog altijd verschillen, en alhoewel de situatie beter is dan een aantal jaar geleden speelt verkokering en bijbehorende problemen nog steeds een belangrijke rol en blijven (realisatie) kansen daardoor liggen.

Politiek-bestuurlijk wordt het belang van groen in deze eerste fase onderkend als een belangrijke maatschappelijke opgave. In gebieden met veel ruimteclaims en beperkte middelen blijkt vaak dat rood het toch uiteindelijk 'wint' van groen wanneer er later in het (realisatie)proces druk ontstaat en keuzes gemaakt moeten worden. Groen zit, zo wordt in een aantal interviews bevestigd, vaak niet in de portefeuille van de sterke bestuurders, zoals wel het geval is met ruimtelijke ordening. Politiek kun je scoren met rode ruimtelijke ontwikkelingen, bij groen speelt alleen 'shaming' druk: je kunt het niet maken dat je kinderen later geen groen hebben. Het ontbreekt echter aan maatschappelijke druk en krachtige partijen die politiek en bestuur aanspreken op de beperkte aandacht en realisatie van groenambities, waardoor de 'shaming' druk nauwelijks werkt. Ook hierdoor heeft groen vaak een minder sterke positie binnen ruimtelijke ontwikkelingen.

'Groene' medewerkers hebben, tot slot, over het algemeen een sterkere persoonlijke motivatie en betrokkenheid met groen dan medewerkers in andere sectoren met hun onderwerp. Enige gezonde afstand tot het onderwerp, zo werd in een van de interviews aangegeven, kan helpen bij het slim spelen van het spel bij integrale gebiedsontwikkeling en de bijbehorende onderhandelingsprocessen. Deze broodnodige afstand tot groen is niet altijd vanzelfsprekend aanwezig bij 'groene' medewerkers. De grote persoonlijke motivatie en betrokkenheid bij groen is een

grote kracht, maar kan in lastige en complexe gebiedsontwikkelingsprocessen en onderhandelingstrajecten ook in de weg zitten.

Toenemende complexiteit

Naast cultuurverschillen tussen de groene wereld en andere sectoren, bestaan er ook grote (cultuur) verschillen tussen rijk, provincie en gemeenten. In de praktijk blijkt het dat het moeilijk is verschillende bestuurlijke partijen en lagen op een lijn te krijgen en te komen tot een intentieovereenkomst. Niet altijd is bijvoorbeeld duidelijk welke partij waarvoor verantwoordelijk is en of dit ook zo gevoeld wordt. De provincies zijn verantwoordelijk voor grootschalig en regionaal groen in de nabijheid en ten behoeve van stedelijke gebieden. Gemeenten en stedelijke regio's zijn verantwoordelijk voor hun stedelijke ontwikkeling en voelen de noodzaak voor voldoende en bruikbare groene gebieden in hun directe omgeving.

Projectontwikkelaars verwerven al in deze fase strategische grondposities, waarmee een potentiële positie in rode en groen/rode (gebieds)ontwikkelingen wordt verworven. Vanuit die positie willen ze graag snel ontwikkelen. Daarmee wordt extra dimensie aan de bovengeschetste complexiteit toegevoegd.

In de interviews is de toenemende complexiteit van (gebieds)ontwikkelingen als belangrijk thema verschillende keren genoemd. Enerzijds veroorzaakt door de veelheid aan partijen en verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende overheidslagen, maar ook door de grote (cultuur)verschillen tussen sectoren onderling, de drie overheidslagen en andere betrokken (private) partijen. Effectief blijven omgaan met deze (toenemende) complexiteit blijkt in de praktijk een lastige opgave.

Bij integrale gebiedsontwikkeling, verstedelijkingsprocessen en de planning en realisatie van groen gaat het dus om een veelheid aan bestuurlijke en andere actoren met uiteenlopende en soms conflicterende belangen, 'whealen en dealen' kost veel tijd en lenigheid. Verschillende geïnterviewden geven aan dat het noodzakelijk is om ruim de tijd te nemen voor het formuleren van gezamenlijke ambities, in deze fase wordt de basis gelegd onder het vertrouwen en de gezamenlijke ontwikkeling. De praktijk is dat deze tijd vaak niet voldoende wordt genomen waardoor in latere fases in het realisatie proces problemen ontstaan, en alsnog (veel) tijd nodig is om deze problemen op te lossen.

4.1.2 Fase 2. Ontwerpen (rekenen en tekenen)

In fase 2 krijgt een projectleider/programmamanager de opdracht om de in fase 1 gestelde doelen te vertalen naar een plan met onderbouwing en exploitatie. Hierbij is het belangrijk dat niet alleen de doelstellingen een plek krijgen, maar ook dat het plan haalbaar is, in zowel tijd, als geld als uitvoerbaarheid (juridische, milieutechnische en maatschappelijke haalbaarheid). De te realiseren functies worden vertaald naar een programma van eisen. Tevens is voor de realisatie van de plannen een

bestemmingswijziging nodig. In deze fase wordt een raamovereenkomst afgesloten en/of een (gebieds)contract.

Ambities: Rupsje Nooitgenoeg en beperkte mogelijkheden

In de ontwerpfase blijkt het in de praktijk erg lastig om de vele ambities te vertalen naar een realistisch plan. De overheid, bestuurders en andere partijen acteren als een Rupsje Nooitgenoeg en hebben torenhoog functies en ambities in een gebied gestapeld. In de praktijk blijkt dan dat de ambities veel hoger zijn dan financieel haalbaar, of dat de beloofde snelheid nooit gehaald kan worden door de tijd om alle benodigde procedures te doorlopen. Specifiek voor de realisatie van groen speelt bijvoorbeeld de beperkte mogelijkheid en bestuurlijke wil om, verderop in het proces, het onteigeningsinstrument in te zetten. Een tweede specifiek probleem uit de realisatiepraktijk van groen wat in deze fase op tafel komt zijn de beperkte middelen uit het ILG voor de aankoop van grond en de inrichting van grootschalig en regionaal groen.

Een projectleider “dealt” met de situatie en maakt er het beste van door te passen en te meten en creativiteit in te brengen om tot een goed plan te komen en verwachtingen te managen. Dat kost veel tijd en moeite waardoor het risico op vertraging in het (planvormings)proces ontstaat. Het komt op het vakmanschap van de projectleider of programmamanager aan om samen met zijn opdrachtgever(s) in deze fase alle kikkers in de kruiwagen te houden én een realistisch uitvoerbaar plan te maken.

Groenzone, onderdeel van de groenblauwe slinger Zuid-Holland

Als gevolg van een te grote ambitie is het regionale groenproject Groenzone een plan geworden dat qua beschikbare ruimte tekortschiet om de ambitie waar te kunnen maken. De bedoeling was om een adequate schakel (ecologisch en recreatief) te vormen tussen Midden-Delfland en het Groene Hart. Echter haalt de maat van de groene buffer tussen de Haagse en Rotterdamse agglomeratie op enkele plaatsen nauwelijks de 100 meter. In 1999 is het project van start gegaan. Nu 10 jaar later is het uitvoeringsgereed. De oorspronkelijke groene ambitie was breder maar de prioriteit kwam te liggen bij stedelijke ontwikkeling. Een deel van de grond werd bestemd voor VINEX wijken en de N470, in plaats van groen. In ruil voor het maken van het bestemmingsplan wilden de gemeenten hun eigen wensen ingewilligd zien. Echter hoeven zij de rekening niet te betalen, maar ambities werden opgestapeld. Het project heeft de provincie veel geld gekost. De grond kostte meer dan verwacht (mede vanwege transformatie: veel kassen in het gebied). Het ILG grondverwervingsbudget was te beperkt waardoor de provincie zelf heeft bijgelegd. Ook kan met het geld voor inrichting (normbijdrage ILG) maar de helft van de kwaliteit verkregen worden. Voor de andere helft moet creatief gezocht worden naar subsidies.

Regeren is vooruitkijken

Om tot een realistisch plan te komen is het ook nodig om vooruit te kijken naar fase 3, de uitvoering en fase 4 het beheer. Dit vergt kennis van de instrumenten en mogelijkheden om het plan te realiseren en te beheren. Een van de geïnterviewde gaf aan dat in de praktijk deze kennis niet altijd afdoende aanwezig is bij de bestuurlijke en ambtelijke actoren en daarom ook over het hoofd gezien worden. Zo wordt nogal

eens vergeten het eindbeheer van groen mee te nemen in het maken en uitwerken van plannen.

Provinciale organisatie en competenties

Provincies hebben de afgelopen jaren een organisatie ontwikkeling doorgemaakt om invulling te geven aan hun veranderde rol bij groene uitvoeringsprocessen. Hierdoor zijn binnen de provincie eigen eenheden ontstaan die gericht zijn op uitvoering (fase 2 en 3). Deze uitvoeringsorganisatie staat naast de (traditionele) lijnorganisatie. Dit is nieuw en provincies moeten hier nog aan wennen. Daarnaast zijn veel provincies nog zoekende naar de betekenis en mogelijkheden van de hun regisseursrol; wat betekent regisseren van processen waarin andere partijen ook zeggenschap hebben en beslissingen nemen.

Rood én Groen

Bij integrale plannen (rood met groen) wordt een gezamenlijke exploitatie opzet gemaakt. Het groen binnen het plan is onderdeel van de planexploitatie. De grondexploitatiewet geeft een goede wettelijke basis onder afspraken over verevening en biedt de overheid mogelijkheden om bepaalde kosten te verhalen. Meerdere geïnterviewden geven aan dat afspraken goed te maken zijn in een privaatrechtelijke overeenkomst (contract), de grondexploitatie wet biedt de overheid een vangnet. Ook maakt de grondexploitatiewet het in principe mogelijk groen buiten het plangebied in de exploitatie van het plan (deels) mee te nemen, mits er een directe relatie is aan te tonen. Hoewel dit pas recent in 2008 publiekrechtelijk mogelijk is geworden twijfelen een aantal geïnterviewden of dit tweede ooit zal gebeuren. Het aantonen van een directe relatie tussen het plan en buiten het plan liggende voorzieningen zal uitermate lastig zijn is de verwachting.

Met de grondexploitatie en integrale gebiedsontwikkeling lijkt een trend in gang te zijn gezet om de financiële lasten van groen direct te koppelen aan baten van rood. Een dreigend negatief saldo leidt dan al snel tot een krimp van of bezuiniging op het groen. Soms wordt gepleit voor een vergroting van het bouwvolume, dan lijkt het groen te verworpen tot een legitimatie om meer te kunnen bouwen. In dit spel lijkt groen een speelbal van het rood geworden en dreigt het collectieve belang van de realisatie van groen ondergeschikt te raken.

Benutten instrumenten

Tot voor kort was alleen de gemeente bevoegd om een bestemmingsplan vast te stellen. Met de nieuwe WRO heeft de provincie (en het rijk) een extra stok achter de deur wanneer gemeenten niet slagvaardig en adequaat hun rol oppakken in ruimtelijke ontwikkelingen. Gemeenten stellen soms hoge inrichtingseisen (voor het te ontwikkelen gebied) in ruil voor het aanpassen van het bestemmingsplan. Nu provincies met de nieuwe WRO ook bestemmingsplannen mogen maken kan dit veranderen. Deze verandering is nog te 'nieuw' om uitspraken te doen over hoe dit zal uitpakken. Er is twijfel uitgesproken of provincies (en rijk) bereid zijn deze mogelijkheid te benutten. In twee interviews is het voorbeeld van de Bloemendalerpolder genoemd als praktijkvoorbeeld waarin de provincie Noord Holland van deze mogelijkheid gebruik zou kunnen gaan maken. Verschillende

geïnterviewden spreken de hoop uit dat bestuurders van provincie en het rijk uiteindelijk het lef zullen hebben om deze mogelijkheid te benutten wanneer dit nodig is.

Verevening voor groen is een ander instrument dat mogelijkheden kan bieden voor financiële ruimte voor investeringen in de woonomgeving (groen). Een van de geïnterviewden gaf aan dat het een goed instrument kan zijn en er intenties zijn.

Verevening voor groen

Bij verschillende projecten, zoals de Zuidplaspolder, Bloemendaler-polder en Hart van de Heuvelrug, wordt het instrument rood voor groen ingezet. Helaas zijn de projecten nog niet 'oud' genoeg of ver genoeg om geëvalueerd te worden. Vooralsnog zien projectleiders in de Zuidplaspolder nog maar weinig terug van deze verevening.

4.1.3 Fase 3: Maken (realisatie)

In deze fase worden uitvoeringscontracten gemaakt, de grond ingebracht en zo nodig nog verworven, de grond bouwrijp gemaakt (bij rood) en de openbare ruimte ingericht. De kaveluitgifte vindt plaats, woningen en andere voorzieningen gebouwd en/of het groen ingericht. Per project worden deelprojecten geformuleerd en uitvoeringscontracten gemaakt.

Toename transactiekosten (proceskosten)

Uitvoerders moeten in deze fase vaak veel (praktische) problemen (onvoldoende financiering voor gestelde doelen; grondverwerving) oplossen. Hierdoor duurt het proces langer dan verwacht en gepland, en nemen de transactiekosten toe.

Ververving grond

Er zit een rem op de realisatie van groen door de beperkte mogelijkheid om grond te onteigenen voor de realisatie van groen (10% van totaal). Zolang dit instrument op deze manier bestaat, moeten partijen accepteren dat de realisatie langzaam gaat, het is nu een 'fact of life'.

De Grondexploitatiewet biedt mogelijkheden voor rood voor groen. Dit lost echter niet de complexwaarde op. Zodra rode en groene ontwikkelingen gecombineerd worden ontstaat deze complexwaarde. Grondverwervingsprijzen voor groen worden hierdoor hoger dan alleen de agrarische waarde. Geld dat vanuit het ILG is verkregen voor grondverwerving op basis van algemene normbedragen per ha. schiet tekort.

Strategisch grondaankopen door overheden ook t.b.v. groene ontwikkelingen kan een oplossing zijn, maar provincies, zoals de provincie Zuid-Holland, zijn hier terughoudend in. Andere oplossingsrichtingen die in een van de interviews aan de orde is gekomen is volledige openbare aanbesteding van alle ontwikkelingen (waardoor het innemen van strategische grondposities door ontwikkelaars minder interessant wordt) of een volledig andere planningsstelsel waarin zones worden

aangewezen waarin bepaalde ontwikkelingen moeten plaatsvinden (vergelijkbaar met het Deense model).

Inrichting

De normbedragen voor inrichting van groene gebieden (vanuit ILG) zijn niet in verhouding tot de werkelijke inrichtingskosten. Vanuit de ILG middelen kan slechts een minimale basis worden aangelegd, om de inrichting volgens ambitie te realiseren moet de projectleider/manager creatief stapelen met subsidies en bijdragen, en handelen om de inrichting gefinancierd te krijgen. De hoge inrichtingseisen die gemeenten stellen in ruil voor bestemmingsplanwijziging zorgen ook voor prijsopdrijving voor inrichting. Een gehanteerde strategie is om alvast te beginnen met inrichten voordat de volledige financiering voor de inrichting rond is.

Verschillend tempo: uitvoering rood en groen

De uitvoering van verschillende onderdelen van een (integrale) ontwikkeling zijn vaak niet gekoppeld. Dit kan er toe leiden dat eerst het rood gerealiseerd wordt en pas veel later het groen. Slimme afspraken in het contract (in eerdere fase) m.b.t. een harde koppeling tussen de uitvoering van rood en groen kunnen de realisatie van groen naar voren trekken in het proces. Te denken valt aan parallelschakeling - gezamenlijke aanbesteding van realisatie van een stuk groen en rood - of aan vóórschakeling, een stuk rood kan pas ontwikkeld worden nadat een stuk groen is ingericht.



Vaak wordt eerst het rood gerealiseerd (foto: ministerie VROM).

4.1.4 Fase 4: Beleven en beheren

Na oplevering en overdracht van de groene ruimte vindt het beheer van groen plaats. De groene ruimte wordt gebruikt en beleefd door bewoners en bezoekers.

Groentekort? Een andere kijk op groen

De berekeningen van de (grote) groentekorten in de literatuur zijn gebaseerd op een methode en gaan uit van een kwantitatieve opgave. Een van de geïnterviewden gaf daar bij de kanttekening: 'Bij een model komt eruit wat je erin stopt'. Uit de eerste resultaten van het groot groen onderzoek Amsterdam komt niet direct naar voren dat er grote groentekorten zijn (kwantiteit); wel laat het onderzoek zien dat er specifieke vraag en wensen zijn t.a.v. de kwaliteit van het groen en dat er een sterke relatie is tussen de kwalitatieve inrichting van groen en (de mate van) het gebruik.

Hoogopgeleiden benutten de (groene) buitenruimte in de stad als ontmoetingsruimte (samen + leuk). De ruimte buiten de stad wordt door hoogopgeleiden gebruikt voor ontspanning en gezondheid; rennen, wandelen, fietsen, de cultuurlandschappen rond Amsterdam (Amstelland, Waterland) zijn hiervoor bij uitstek geschikt.

Lager opgeleiden gebruiken de groene buitenruimte van de stad, net als de hoogopgeleiden voor ontmoeting en gezamenlijke activiteiten. Buiten de stad zoeken zij de grote recreatiegebieden als Spaarnwoude en Twiske op om daar gelijksoortige activiteiten te ondernemen. Hierin onderscheiden ze zich van de hoogopgeleiden.

Onderstaand Amsterdams voorbeeld laat zien wat het effect kan zijn (al het bestaand groen opgenomen in hoofdgroenstructuur) wanneer het belang van groen voor de stad breed onderkend wordt. Per regio wisselt het perspectief en gebruik van groen en of bovenstaande bevindingen dan ook gelden in andere stedelijke regio's kan niet zonder meer gezegd worden.

Van beleven naar streven: groot groenonderzoek Amsterdam

In het groot groen onderzoek komt een sterke relatie naar voren tussen de creatieve kenniseconomie (>50% van de Amsterdamse economie) en aantrekkelijke openbaar toegankelijke interactiemilieus in de stad. Groene stadsparken, mits er goede voorzieningen zijn, zijn belangrijke interactiemilieus. Bijna de helft van de ondervraagde ondernemers in het onderzoek geeft aan dat zij hun bedrijf daar gevestigd hebben vanwege de nabijheid van groen. Groen geeft mensen en bedrijven uit de creatieve kenniseconomie imago en status.

Door de nadrukkelijk aangetoonde meerwaarde van stedelijk groen voor Amsterdam door dit groot groen onderzoek, wordt er nu naar gestreefd alle groen binnen de ring op te nemen de hoofdgroenstructuur in de nieuwe structuurvisie van Amsterdam. Ook wordt er voor de verdichtingsopgave van Amsterdam (70.000 woningen in bestaand stedelijk gebied) binnen de ring niet (meer) gekeken naar groene gebieden, maar naar b.v. oude bedrijfsterreinen. Buiten de ring wordt een zorgvuldige afweging gemaakt.

4.1.5 Door de fasen heen

Er zijn verschillende partijen nodig om een plan te realiseren. Maar het is belangrijk dat iemand de kar trekt. Het proces waar deze regisseur sturing aan geeft is

voornamelijk belangrijk in de fase van streven naar planvorming (tussen fase 1 en 2) en van plan naar uitvoering (tussen fase 2 en 3). Wie deze regisseursrol heeft kan van project tot project verschillen, voor veel grootschalige groenprojecten, m.n. buiten het bestaand stedelijk gebied zijn dat de provincies.

De provinciale regisseur

De provincie wil de regisseur rol zeker vervullen, geven meerdere geïnterviewden aan, en partijen aanspreken op zaken die niet of wel gebeuren. Op dit moment worstelen veel provincies nog met de precieze invulling van deze regierol; “Hoe doe je dat dan?”. Het dilemma wat hier speelt is hoe de provincie regisseur kan zijn zonder dat ze overal de baas van zijn, en voor besluitvorming en verschillende andere zaken afhankelijk zijn van andere partners in het proces.

De uitvoeringsorganisaties van provincies zijn op dit moment nog intern gericht. Zij moeten het veld in gaan en praten met de verschillende stakeholders, zo wordt in een van de interviews gesteld. Een goede stakeholdersanalyse is belangrijk. Deze moet overigens steeds opnieuw worden bijgesteld in het proces omdat belangen kunnen veranderen. Het is het vakmanschap van de projectleider of programmamanager om continue op de hoogte te zijn van hoe de hazen lopen.

Het is daarnaast belangrijk dat een projectleider/programmamanager niet alleen de (inhoudelijke) belangen nastreeft van de eigen moederorganisatie. Hij of zij zal enigszins los van de eigen bestuurlijke organisatie moeten komen te staan en projectleider/programmanager van alle partijen worden. Het liefst zelfs in een fysiek eigen omgeving, bijvoorbeeld een kantoortje in het gebied van de planontwikkeling zelf.

Kleine en middelgrote gemeenten

Kleine en middelgrote gemeenten zijn vanwege hun omvang veelal niet capabel om grote integrale gebiedsontwikkelingen aan te sturen, de onderhandelingen hierover te kunnen voeren en hebben soms zelfs niet de capaciteit om adequaat te kunnen participeren in een grote ontwikkeling. Ze hebben onvoldoende kennis, kunde en capaciteit in huis en bovendien kunnen zij de grote financiële risico die met een gebiedsontwikkeling gepaard gaan vaak niet dragen. Een professionele organisatie die kan ondersteunen met adequate kennis /kunde en een deel van het risico kan overnemen is nodig om de gemeenten te ondersteunen. DLG zou wellicht voor gemeenten een dergelijke rol kunnen vervullen wanneer het een ontwikkeling van grootschalig en regionaal groen betreft.

Bouwen aan vertrouwen

Door alle fasen heen is het belangrijk te (blijven) bouwen aan vertrouwen, zo wordt in meerdere interviews aangegeven. Gun elkaar het succes, ga om met de ‘facts of life’ (binnen het project niet veranderbare gegevens), communiceer met alle stakeholders en wees niet bang om elkaar aan te spreken. Ook voor gebiedsontwikkeling en realisatieprocessen van groen geldt het is mensenwerk en zoals een van de geïnterviewden zei: “There are no problems, just people”.

4.2 Reflectie op de praktijk

Uit de interviews kwamen verschillende visies op de kern van het probleem van groenrealisatie naar voren.

- *Het probleem van groenrealisatie zit vooral in de plannen zelf (fase 2)*

Een bestuurder mag veel en hoge ambities hebben. Maar vervolgens moet er een filter zitten in de overstap naar een realistisch plan. Helaas worden er nog steeds teveel ambities in een plan gestopt, waardoor de verhouding tussen ambities en de ter beschikking staande middelen scheef is en groenrealisatie achterblijft. Tijdens het maken van het plan moet zowel teruggekoppeld (naar fase 1 en de bestuurders) als vooruitgekeken worden (naar mogelijkheden in fase 3). Een geïnterviewde wees erop dat het daarom belangrijk is om veel tijd te nemen voor het ontwerpen van een plan. Vaak wordt hier te weinig tijd voor genomen waardoor problemen in de uitvoering ontstaan.

- *Het probleem zit voornamelijk in de uitvoeringspraktijk*

In deze visie staat de uitvoeringspraktijk centraal. In de uitvoering gaan verschillende zaken mis waardoor de groenrealisatie achterblijft. De meeste knelpunten van groenrealisatie (uit paragraaf 2.2) worden in de hedendaagse praktijk nog steeds ervaren, zoals:

- Cultuurverschillen rood-groen en andere uitvoeringssnelheid
- Cultuurverschillen tussen verschillende overheidslagen
- Veelheid van bestuurlijke en andere actoren met conflicterende belangen
- Prioriteit ligt vaak niet bij groen, ook geen incentive voor groen
- Worsteling met regisseursrol
- Het lef om onteigening en andere nieuwe instrumenten in te zetten
- Verandering in verantwoordelijkheid en instrumenten vergt tijd om ermee om te leren gaan
- Onvoldoende geld voor verwerving, door hogere grondprijis
- Hoge inrichtingseisen van gemeenten mbt bestemmingsplan
- Onvoldoende geld voor inrichting (budget alleen genoeg voor basisinrichting)

Maar de meningen over het kernprobleem in de uitvoeringspraktijk zijn verdeeld. Twee van de geïnterviewden vonden dat de problemen voornamelijk in de mensen zit ‘There are no problems, just people’: kennis en vertrouwen in elkaar is hierbij belangrijk. Andere geïnterviewden benadrukten dat de instrumenten onvoldoende zijn of onvoldoende worden gebruikt.

- *Andere kijk op groen: tijd voor kwaliteit*

De derde kijk op het probleem van groenrealisatie richt zich op een ander probleem. Volgens deze visie is er naast een kwantitatief groentekort een kwalitatief groentekort. Men moet zich niet richten op de vraag waarom groenrealisatie achterblijft maar op de vraag of de huidige manier om groen te realiseren aansluit op de specifieke vraag en wensen t.a.v. de kwaliteit van het groen.

De overall conclusie die uit de verschillende visies kan worden getrokken is dat het probleem van groenrealisatie door alle fasen heen loopt en niet alleen in de uitvoeringspraktijk zit.

5 Conclusies en aanbevelingen

Rood wordt beloond, groen (nog) niet

Bestuurders hebben de neiging zoveel mogelijk ambities (functies) binnen één gebied een plek te geven. Groen delft daarbij vaak het onderspit wanneer er meer druk op de ruimte ontstaat. De economische waarde van groen is niet sterk genoeg om deze ambitie zonder meer overeind te houden en een verantwoordelijk bestuurder wordt er niet op afgerekend. Dit is wel het geval bij de woningbouwopgave. In voorgaande verstedelijkingsafspraken werd het realiseren van woningen beloond met een BLS subsidie, iets dergelijks bestaat niet voor de realisatie van de Groene afspraken. Rood wordt dus beloond, groen (nog) niet. Hoewel de BLS subsidie voor woningbouw sterk in discussie is zou een vergelijkbare subsidie voor groen een stimulans kunnen betekenen voor de daadwerkelijke realisatie van groene plannen.

Aanbeveling 1 gericht aan het rijk: Creëer binnen de context van de verstedelijkingsafspraken een incentive (subsidie) voor de realisatie van groen. Een subsidie gekoppeld aan een realisatie verplichting maakt de realisatie van groen lonend wordt voor de partijen verantwoordelijk voor de uitvoering van groene ambities (provincies, gemeenten).

De prijs van grond

Om groentekorten weg te werken is de verwerving van gronden van belang. Deze realisatie gaat langzamer dan verwacht door onwillige grondeigenaren en hoge grondprijzen veroorzaakt door de “rode waas” die vaak over gebieden om de stad ligt. Aangezien er nog nauwelijks wordt onteigend voor groen (bestuurlijk “not done”) loopt de verwerving van gronden vaak traag. Ook speculeren projectontwikkelaars met het innemen van strategische grondposities, waardoor de beschikbaarheid van te verwerven gronden beperkt is. De normbedragen per ha. waarop de budgetten voor aankoop van gronden in het ILG gebaseerd zijn gebaseerd op een voornamelijk agrarische grondwaarde bij aankoop. Hierdoor is het beschikbare bedrag verre van toereikend voor de aankoop van benodigde grond voor groen gebieden in gebieden met een hoge ruimtedruk. Ook de budgetten voor inrichting zijn ontoereikend. De budgetten zijn voldoende om tot een basisinrichting van het gebied te komen. Voor extra kwaliteit moeten provincies zelf zoeken naar subsidies.

Aanbeveling 2 aan het rijk: Hanteer realistische, op de (regionale) marktsituatie gebaseerde normen voor de verwerving van grond en besef dat realisatie van groen sterk afhankelijk is van ontwikkelingen op de regionale grondmarkt.

Aanbeveling 3 aan provincies en gemeenten: Zoek naar creatieve en effectieve manieren om met de situatie op de regionale grondmarkt om te gaan en zoek naar partners als DLG die je daarin kunnen ondersteunen (zie ook aanbeveling 4 en 6).

De kredietcrisis brengt kansen die voorheen voor onmogelijk werden gehouden. Projectontwikkelaars als AM en groene partijen vragen de overheid nu lef te tonen en voor te investeren bijvoorbeeld in groen. Op die manier wordt de realisatie van groen veilig gesteld en kunnen er wanneer de tijden aantrekken woningen gebouwd worden waar het groen al is gerealiseerd. Dit zorgt voor een hogere waarde van de woning tot gevolg en mogelijkheden om in deze winst te delen. Tevens zorgt deze stimulering voor werk aan bedrijven die momenteel de gevolgen van het stilvallen van de bouw ondervinden.

Aanbeveling 4 aan provincies en gemeenten: Investeer vooruit in groen nu het economisch minder gaat met het aankopen van grond en inrichting. En zorg voor benefit sharing door goede en contractueel verplichtende afspraken met projectontwikkelaars over toekomstige woningrealisatie in de omgeving van het nieuwe groen.

Financiering

Groen om de stad en groen in de stad worden gefinancierd vanuit verschillende financieringsstromen: respectievelijk ILG en ISV. In de praktijk zijn deze stromen gescheiden. Zowel groen in als om de stad zijn belangrijk, beide hebben hun eigen betekenis voor de stad. Opgaven voor groen in de stad – en beschikbare middelen daarvoor – blijven belangrijk, zeker nu steeds meer bekend wordt over de betekenis van groen als “gebruiksruimte” voor verschillende groepen bewoners en gebruikers. Het budget voor groen in de stad wordt uit ISV 3 gehaald. Er blijft alleen budget voor groen in krachtwijken over, dat via het programma Groen en de Stad is geregeld.

Aanbeveling 5 aan provincies, gemeenten en stedelijke regio's: Zoek naar slimme combinaties van gelden (ISV en ILG) en verken actief andere mogelijkheden (zie ook aanbeveling 4, 6 en 7).

Aanbeveling 6 aan het rijk: Laat programma Groen en de Stad aansluiten bij verstedelijkingsafspraken en de groene ambities hierin.

Ontwikkeling van mens en organisatie

Provincies zijn in ontwikkeling en doen nu afzonderlijk waardevolle leerervaringen op met hun nieuwe rol en nieuwe organisatievormen. Dit geldt ook voor hun rol en verantwoordelijkheid bij de realisatie van regionaal groen.

Aanbeveling 7 aan provincies (en rijk): Versnel het leerproces van elke provincie bij de realisatie van regionaal en grootschalig groen door horizontale (ervarings) kennisuitwisseling tussen provincies, b.v. door een community of practice Realisatie Groen (zie ook aanbeveling 3). Het rijk zou dit leerproces kunnen ondersteunen door de (kosten voor) organisatie en facilitatie op zich te nemen.

Integrale gebiedsontwikkeling (“integraal denken”) is een manier waarop regionale groen opgaven te realiseren zijn. Enkele goede voorbeelden zijn daar al van in

ontwikkeling, zoals Meerstad, Bloemendalerpolder, Hart van de Heuvelrug. In een gezamenlijk proces met stakeholders worden alle opgaven in het gebied in een gebiedsplan verwerkt. De projectorganisatie die voor de totale realisatie van de gebiedsontwikkeling aan de lat staat, bestaat uit vertegenwoordigers van de diverse betrokken overheden en wordt getrokken door een projectmanager die ook mandaat heeft. Door op die manier een integrale ontwikkelopgave als een “project” aan te pakken, worden traditionele sectorgrenzen doorbroken. Een integrale ontwikkeling ontslaat provincie en gemeenten niet van hun realisatieverantwoordelijkheid voor de groene opgave.

Aanbeveling 8 aan provincies en gemeenten: Zorg voor goede en bindende contractafspraken bij integrale gebiedsontwikkeling voor de realisatie van de groene opgaven en benut zo de mogelijkheden van integrale uitvoering.

Aanbeveling 9 aan provincies en gemeenten: Lever voldoende en goede bemensing van de integrale projectorganisatie van gebiedsontwikkelingen, voor de realisatie van groenopgaven binnen integrale gebiedsontwikkeling. Leer van de kennis en kunde uit de ‘rode praktijk’ voor de realisatie van groene opgaven.

Niet alleen kwantiteit, ook kwaliteit

De norm voor de woningbouw is hard. Iedere gemeente heeft haar eigen woningbouwopgave, uitgedrukt in aantallen te bouwen woningen. De tot nu toe gehanteerde groennorm daarentegen is een zachte 75m² per huishouden, die een richtlijn is en geen harde norm. Er is in de literatuur en de praktijk kritiek op het zonder meer hanteren van een kwantitatieve oppervlakte norm. Bovendien zijn er ook kwalitatieve opgaven voor het bestaande groen, zowel binnen het stedelijk gebied als in de groene gebieden rond de stad, zowel qua inrichting als beheer van het groen. De kwantitatieve en kwalitatieve groenopgaven kunnen per stedelijke regio sterk verschillen. Het ontwikkelen van een investeringsnorm in plaats van een oppervlakte norm geeft de regionale partijen de mogelijkheid om zowel in kwantiteit als kwaliteit te investeren. Een investeringsnorm is minder rigide en biedt ruimte aan regio's om op creatieve wijze om te gaan met de realisatie van de groene opgave.

Aanbeveling 10 gericht aan het rijk: Ontwikkel binnen de context van de verstedelijkingsafspraken en in samenspraak met provincies en gemeenten een afrekenbare investeringsnorm voor groen al dan niet in combinatie met een minimale oppervlakte norm per woning. Stel deze vast en verbindt hier consequenties aan (zie ook aanbeveling 1).

Onderzoeken zoals het groot groen onderzoek uit Amsterdam laat zien dat groen in de stedelijke omgeving een andere economische betekenis krijgt. Ook wordt steeds meer onderzocht wat specifieke inrichtings- en gebruikswensen zijn van verschillende gebruikersgroepen van groen. Hieruit ontstaat een gedifferentieerd beeld over het benodigde palet aan kwaliteit van groen in de regio.

Aanbeveling 11 aan rijk, provincies, gemeenten en stedelijke regio's: Onderzoek de veranderende betekenis(en) en het gebruik van groen in de veranderende sociaal economische context. M.a.w. wat betekent groen voor de toekomst?

Aanbeveling 12 aan rijk, provincies, gemeenten en stedelijke regio's: Maak bij de verstedelijkingsafspraken zowel afspraken over de kwantiteit als over de kwaliteit(functie/betekenis) van groen (op basis van aanbeveling 11). Dit geldt zowel voor groen in de stad als groen om de stad.



Tot slot een advies uit de praktijk... (foto: Ministerie VROM)

Literatuur

Bezemer, V. en J.C.A.M. Bervaes (2004), Benchmark gebruikswaarde stedelijk groen, methodiekontwikkeling, Alterra, Wageningen.

Bezemer, V. en P.A.M. Visschedijk (2004), Groene meters deel II, Alterra, Wageningen.

Busser, M. en B. van Golen (2004), Balansboek rood-groen, Stichting Recreatie, Den Haag.

Cabe Space (2004), Is the grass greener...?, learning from international innovations in urban green space management, Cabe Space, Londen [GB].

Duinhoven, G. van (2004), Randstad in 't groen, van stagnatie naar realisatie, Regio Randstad.

Evers, F.W.R., T.A.M. Beckers, P. Winsemius (2003), Rood voor groen, van filosofie naar resultaat, Universiteit van Tilburg, Tilburg.

Farjon, J.M.J. [et al.] (2004), Groene ruimte in de Randstad: een evaluatie van het rijksbeleid voor bufferzones en de Randstadgroenstructuur, achtergronddocument bij Natuurbalans 2004, WOT Natuur & Milieu, Wageningen.

Golen, A.J. van en J. Vreuls (2001), Groen nabij Vinex, knelpunten en oplossingen voor kwaliteit, Stichting Recreatie, Den Haag.

Aa, B. van der, R. Berkers en W. Hoffmans (2008), Tekorten aan recreatiemogelijkheden: model of werkelijkheid?, Stichting Recreatie, Den Haag
LNV Consumentenplatform (2007), Leefbare stad, groene stad?, beleidsdossier 22 juni 2007, LNV Consumentenplatform, Den Haag.

Lokerman, W.J.P.M. en J.A. Swager (1994), PPS in 't groen to be or not to be, op zoek naar private bronnen voor groen in de Randstad, een inventariserend onderzoek naar de houding van ondernemers met betrekking tot publiek-private samenwerking bij de ontwikkeling van grote groengebieden in de Randstadgroenstructuur, Ministerie van LNV, Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2004), Agenda voor een Vitaal Platteland, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Ministerie van LNV (2001), Evaluatie strategische groenprojecten, eindrapport d.d. 23 mei 2001, Ministerie van LNV, Den Haag.

Ministerie van LNV (2002), Structuurschema Groene Ruimte 2, samen werken aan groen Nederland, Ministerie van LNV, Den Haag.

Ministerie van LNV (2008), Programma groen en de stad 2008-2011, visie, ambitie, strategie en agenda, Ministerie van LNV, Den Haag.

Ministerie van LNV, Ministerie van VROM (2001), Beleidskader groen en verstedelijking, tussen tuin en wildernis, Ministeries van LNV en VROM, Den Haag.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (2007), Randstad Urgent, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004), Nota Ruimte, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004), Nota Ruimte, uitvoeringsagenda, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.

Ministeries van LNV en VROM, Agenda Landschap, Ministeries van LNV en VROM, Den Haag.

Planbureau voor de Leefomgeving (2008), Landschap beschermen en ontwikkelen, Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.

Planbureau voor de Leefomgeving (2008), Natuurbalans 2008, Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.

Poulus, C. en H. Heida (2008), Regionale analyses woningmarkt 2010-2020, ABF Research, Delft.

Raad voor het Landelijk Gebied (2008), Ondernemend in het groen, briefadvies over private betrokkenheid bij het realiseren van groene ambities, Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.

Raad voor het Landelijk Gebied (2005), Recht op groen, advies over de groene kwaliteit van de openbare ruimte, deel een beleidsadvies, Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.

Raad voor het Landelijk Gebied (2005), Recht op groen, advies over de groene kwaliteit van de openbare ruimte, deel twee analyse, Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.

Soetens, I. en G.J. van 't Veen (2004), Groen goed gemanaged?, dertien aanbevelingen voor een succesvolle buitenruimte, Groen Vol.60 Nr.12 (dec.) p.22-25.

Stamsnijder (2008), Stadsregio's en de nieuwe WRO, wat zijn de gevolgen en welke sturingsinstrumenten blijven over?, NIROV, Den Haag.

Tiemersma, D. en Y. Wagter (2006), Groen en compacte stad, hoe doe je dat, voorbeelden en tips voor raadsleden en bewoners.

Triple E (2007), Uitzicht op groen of groen uit zicht, de groene ambities van nieuwe woonwijken, Triple E, Arnhem/Amsterdam.

Twist, M. van [et al.] (2007), Private betrokkenheid en groene kwaliteit, Utrecht.

Uum, E. van en R. de Visser (2001), Stenen voor natuur, ervaringen met 'rood met groen' in nieuwe stadsuitbreidingen, Ministerie van LNV, Den Haag.

Vreke, J., R.I. van Dam, F.H. Kistenkas (2005), Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie, WOT Natuur & Milieu, Wageningen.

Vreke, J., V. Bezemer, J.C.A.M. Bervaes (2005), De (on)geschreven regels van het spel, de positie van groen in rode projecten, Alterra, Wageningen.

Wielen, P. van der en V. Bezemer (2004), Een zoektocht naar bestuurlijke regie in drie Randstadgroenprojecten, Alterra, Wageningen.

Websites:

www.vrom.nl

www.minlnv.nl

www.stadsregio's.nl

www.ruimtexamilieu.nl

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

- Ernst Ford, interim professional Provincie Zuid-Holland, Gelderland, Overijssel, Utrecht
- Peter Wichman, DLG
- Johan Meijer, provincie Zuid-Holland
- Ellen Masselink, AM
- Jos Gadet, gemeente Amsterdam

Bijlage 2 Groen in overig rijksbeleid

De Nota Ruimte van VROM en de Agenda Vitaal Platteland van LNV, beide in 2004 verschenen, geven een mooi overzicht van de overige initiatieven die het Rijk onderneemt ter behoud van groen.

Het Rijk heeft twintig Nationale Landschappen aangewezen, en zet hiermee in op behoud en ontwikkeling van landschappelijk en natuur- of cultuurhistorisch waardevolle gebieden en structuren. Het rijk levert vanuit het ILG via cofinanciering een bijdrage aan investeringen en beheerskosten. Voor elk nationaal landschap zijn daarvoor afspraken tussen rijk en de provincies gemaakt op basis van integrale uitvoeringsprogramma's (Nota Ruimte, 2004).

Naast Nationale Landschappen, heeft het Rijk ook Rijksbufferzones ingesteld. Met het aanwijzen van deze gebieden wilde het Rijk voorkomen dat steden aan elkaar zouden groeien. De gebieden zijn belangrijk voor dagrecreatie en groen dicht bij de stad. In de recentelijk verschenen Agenda Landschap staat vermeld dat door de sterk toegenomen verstedelijking het Rijk nu verkent of er nieuwe Rijksbufferzones en Metropolitan Parken moeten komen. Er zijn al een aantal initiatieven gestart, bijvoorbeeld regiopark Lingezege (tussen Arnhem en Nijmegen) dat als nieuwe rijksbufferzone is aangewezen (Agenda Landschap, 2009).

Andere initiatieven waarbij groen en landschap worden benoemd, is een nog te starten verkenning naar Groene Sleutelprojecten waarbij ingezet wordt op grootschalige en integrale projecten. Deze projecten zijn gericht op versterken van groene waarden, vermindering van verrommeling, vergroten recreatieve betekenis en verbeteren toegankelijkheid en bereikbaarheid vanuit de stad (Agenda Landschap, 2009). Ook in de nota Randstad Urgent zijn een aantal groene projecten genoemd, zoals het project 'Ruggengraat voor natuur en recreatie' en 'Mooi en vitaal Delfland' (Randstad Urgent, 2007), die nog uitgevoerd gaan worden.

Tot slot vormen Natura 2000 en EHS een belangrijk onderdeel van beleid. Natura 2000 wordt in Nederland ingebed in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De EHS bestaat uit natuurgebieden, Natura 2000 gebieden en robuuste verbindingen. Het oppervlak EHS op land is 728.500 ha. Het rijk is samen met de provincies verantwoordelijk voor de realisatie van de EHS, dat in 2018 gereed moet zijn. De concrete uitvoering is bij de provincies gelegd (Nota Ruimte, 2004; Agenda Vitaal Platteland, 2004).

Bijlage 3 Stedelijke regio's

Er zijn in Nederland 20 stedelijke regio's. Onder deze stedelijke regio's zijn 7 WGR-plusregio's. Gemeenten kunnen taken aan de stadsregio's overdragen en provincies kunnen taken delegeren. Sommige regio's hebben daardoor een uitgebreider takenpakket dan anderen. BLS-subsidies van het rijk dragen bij aan het realiseren van integrale projecten van de regio's.

Tot voor kort hadden stadsregio's de taak om met betrekking tot ruimtelijke ordening een regionale structuurvisie op te stellen. In een dergelijke regionale Structuurvisie werd het woningbouwconvenant tussen Rijk en de stadsregio vertaald naar ambities voor wonen, werken en groen en maakte de regio met de verschillende gemeenten afspraken over uitvoering in een uitvoeringscontract. De stadsregio stelde financiën beschikbaar voor het realiseren van groen en gemeenten voerden vervolgens de groenprojecten uit.

Door de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn stedelijke regio's de belangrijkste juridische bevoegdheden om de ruimtelijke ontwikkeling te sturen kwijtgeraakt. Nirov heeft hier een publicatie over laten verschijnen: Stadsregio's en de nieuwe WRO, wat zijn de gevolgen en welke sturingsinstrumenten blijven over?

Stadsregio's zijn niet langer bevoegd een juridisch bindend regionaal structuurplan op te stellen. Dit betekent dat ze geen bevoegdheden meer hebben om het nakomen van afspraken af te dwingen. Alleen Wgr+ regio's hebben op grond van hun eigen Wgr reglement instrumenten en kunnen besluiten nemen die bindend zijn voor deelnemende gemeenten. Deze instrumenten zijn: intergemeentelijke structuurvisie, convenant, regionaal fonds, monitoring, regionaal projectbureau, kwaliteitsteam, regionaal ontwerp, inspraak.

Het ontbreken van wettelijke ruimtelijke instrumenten op regionaal niveau kan ervoor zorgen dat gemeenten zich rechtstreeks op provincies richten, omdat de stadsregio een extra bestuursorgaan is om mee af te stemmen, wat extra werk betekent. Maar aan de andere kant hoeft het ontbreken van Wro-instrumenten een succesvolle ruimtelijke regie op regionaal niveau niet in de weg te staan. Gemeenten hebben nog altijd een gedeelde ruimtelijke opgave. Stadsregio's kunnen met instrumenten zonder wettelijke status sneller handelen dan provincies. De gemeenten in de stadsregio kunnen op basis van vrijwilligheid ruimtelijke plannen maken zonder goedkeurig van de provincie. Zij staan samen sterk, omdat onder de nieuwe Wro de provincie moet aangeven waarom het van provinciaal belang is dat het niet zo gaat als de samenwerkende gemeenten willen. Hier kunnen stadsregio's wellicht slim op inspelen.