

INVESTEREN IN EEN OPTIMAAL GROENBELEID

Bestuurlijke kansen voor regionaal groen

Januari 1997



SIGN: L27-577
EX. NO C
MLV:

Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO)
Afdeling Structuuronderzoek

REFERAAT

INVESTEREN IN EEN OPTIMAAL GROENBELEID

Eeden, N. van den

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), 1997

Mededeling 577

ISBN 90-5242-373-3

58 p., tab., fig., bijl.

De komende decennia wordt in Nederland een groot aantal nieuwe woningen gebouwd. Voor behoud van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving en het vestigingsklimaat is nodig dat extra groen investeringen plaatsvinden in de nabijheid van de locaties waar deze woningen worden gebouwd. De aanleg van extra groen vereist een optimalisering van het groenbeleid. De vraag hoe deze optimalisering kan worden bereikt wordt in dit rapport beantwoord. Eerst wordt nagegaan wie de meest betrokken actoren zijn bij de groenproblematiek en hoe zij aankijken tegen de bestuurlijke werkelijkheid. Daarna vindt een analyse plaats van de belang rijkste factoren die belemmerend werken op de aanpak van de groenproblematiek. Het onderzoek wordt afgesloten met enkele praktische beleidsaanbevelingen.

Bestuurskunde/Bestuurlijk draagvlak/Beleidsanalyse/Regionaal groen/Lokaal groen/Recreatie/Wonen/Ruimtelijke ordening

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

INHOUD

	Blz.
WOORD VOORAF	5
SAMENVATTING	7
1. INLEIDING	11
1.1 Begrip regionaal groen	11
1.2 Achtergrond probleem	11
1.3 Probleemdefinitie en doelstelling	14
1.4 Werkwijze	14
1.5 Indeling rapport	16
2. VISIES VAN ACTOREN	17
2.1 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	17
2.2 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	22
2.3 Ministerie van Economische Zaken	23
2.4 Provincies	24
2.5 Gemeenten/BON-regio's	27
3. ANALYSE	32
3.1 Inleiding	32
3.2 Begrip regionaal groen	32
3.3 Regionale groenproblematiek	33
3.4 Aanpak regionale groenproblematiek als centraal probleem	35
3.5 Metaproblemen	38
4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	41
4.1 Probleemstelling en werkwijze	41
4.2 Begrip regionaal groen	41
4.3 Regionale groenproblematiek	42
4.4 Aangrijpingspunten voor sturing	42
LITERATUUR	46
BIJLAGEN	49
Bijlage 1 Respondenten	50
Bijlage 2 Leden begeleidingscommissie	51
Bijlage 3 Afkortingen	52

BIJLAGEN

Bijlage 1 Respondenten

Bijlage 2 Leden begeleidingscommissie

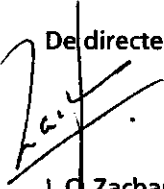
Bijlage 3 Afkortingen

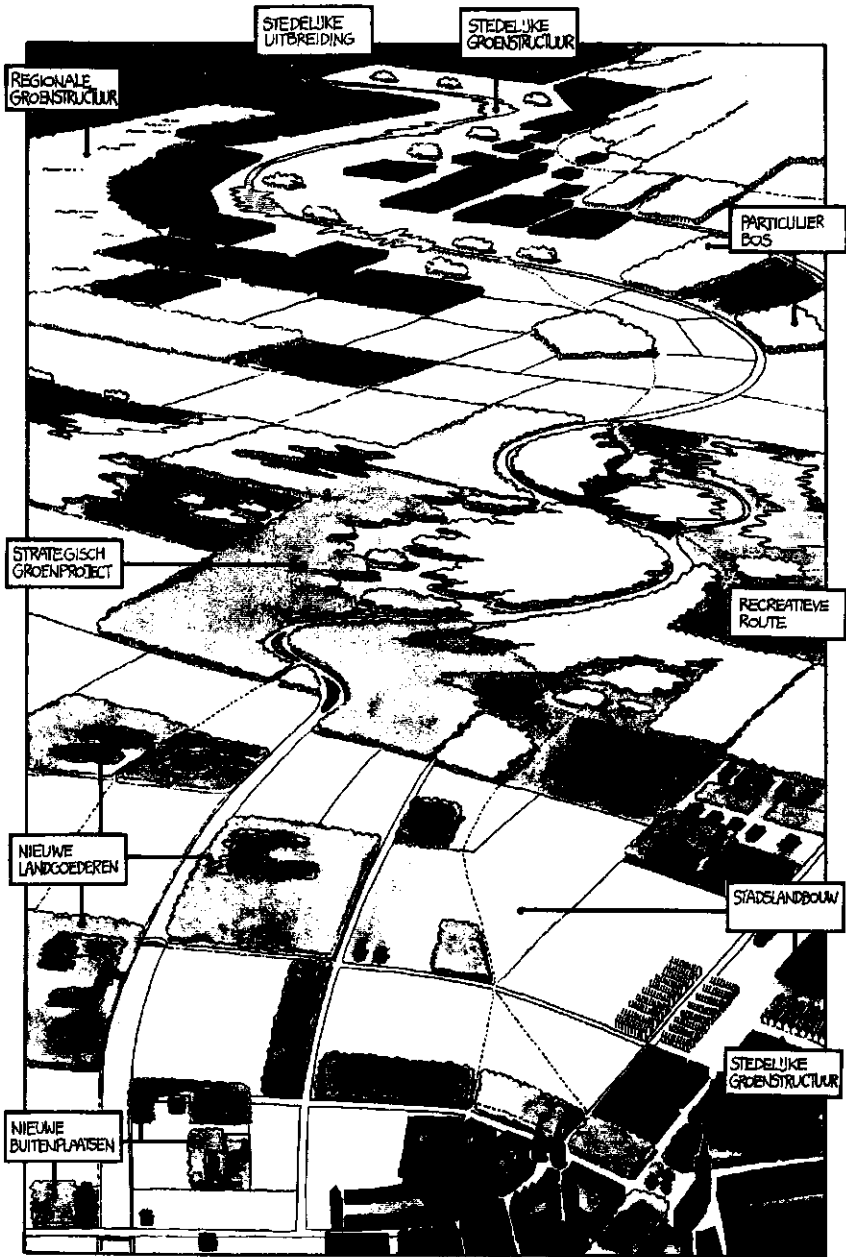
WOORD VOORAF

De komende decennia wordt in Nederland een groot aantal nieuwe woningen gebouwd. Om de kwaliteit van de woon- en leefomgeving en het vestigingsklimaat te behouden, is het nodig dat groeninvesteringen plaatsvinden in de nabijheid van de locaties waar deze woningen worden gerealiseerd. Voor een deel gebeurt dit al. Zo voert het ministerie van LNV een strategisch groenbeleid, stimuleert het ministerie van VROM de aanleg van groen door middel van de regeling Besluit Locatie Subsidies en voeren provincies, stadsgewesten, gemeenten en tal van andere organisaties, activiteiten uit die leiden tot meer groen in de buurt van verstedelijkte gebieden. Desondanks worden in bepaalde regio's in Nederland te weinig initiatieven genomen voor meer groen. Dit tekort aan initiatieven is voor de directie Groene Ruimte en Recreatie (GRR) van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) aanleiding geweest om het Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) onderzoek te laten verrichten naar kansen om te komen tot een betere aanpak van de groenproblematiek in Nederland. In het voorliggende rapport treft u een verslag aan van dit onderzoek. Parallel hieraan is door LEI-DLO onderzoek gedaan naar de economische betekenis van groen. De resultaten van dit onderzoek kunt u lezen in het rapport *De meerwaarde van groen voor wonen; een regionale analyse (Van Leeuwen, 1997)*.

Het onderhavige onderzoek is uitgevoerd door drs. Niels van den Eeden. De klankbordfunctie is vervuld door een breed samengestelde begeleidingscommissie. Deze commissie bestond uit beleidsmedewerkers en onderzoekers die beroepshalve betrokken zijn bij de groenvoorziening in Nederland. De beleidsmedewerkers zijn werkzaam bij de ministeries van LNV, VROM, de provincies Zuid- en Noord-Holland en de gemeente Amsterdam. De onderzoekers werken bij de rijksuniversiteiten Groningen en Leiden, IBN-DLO en LEI-DLO. Allen worden zij bedankt voor hun medewerking. Eveneens gaat een woord van dank uit naar de respondenten. Zonder hen zou dit onderzoek niet hebben kunnen plaatsvinden. Last but not least dienen Hans Augustijn, Hans Hillebrand, Myrna van Leeuwen en Paul Valens te worden genoemd. Zij hebben ieder op eigen wijze een belangrijk stempel gedrukt op inhoud en vormgeving van het voorliggende onderzoek.

Den Haag, januari 1997

De directeur,

L.C. Zachariasse



SAMENVATTING

Dit rapport gaat over de aanpak van de regionale groenproblematiek in Nederland. Groen vormt het centrale begrip in dit onderzoek. Met groen worden openbare recreatievoorzieningen bedoeld, inclusief de routestructuren. Beleidsmatig wordt groen onderverdeeld in drie typen: lokaal, regionaal en strategisch groen. Bij lokaal groen kan men denken aan het groen in de straat. Bij strategisch groen aan grote groengebieden (minimaal 1.000 ha). Bij regionaal groen gaat het om het groen om de hoek. Dit kan een groot park betreffen, maar ook een groengebied of routestructuur van enkele tientallen tot zelfs honderden hectaren.

Probleemstelling- en doelstelling

In hoofdstuk 1 wordt de probleem- en doelstelling van dit rapport beschreven. De probleembeschrijving begint met de constatering dat de komende jaren in Nederland vele nieuwe woningen worden gebouwd. Voor het op peil houden van de woon- en leefomgeving en het vestigingsklimaat is het nodig dat groen wordt gerealiseerd in de nabijheid van de locaties waar deze woningen worden gebouwd. Verschillende overheden voeren een groenbeleid. Het ministerie van LNV is een belangrijke actor. Dit ministerie financiert het strategisch groen. Daarnaast speelt het ministerie van VROM een belangrijke rol. Dit ministerie levert (via de BLS-regeling) een bijdrage aan de lokale groenvoorziening. Verder zijn provincies, gemeenten en tal van bestuurlijke organisaties (ROMWCL-projecten) op dit beleidsveld actief. Uitgezonderd provincies, maken zij vooral plannen met betrekking tot de aanleg van lokaal groen. De inspanningen vanuit verschillende overheden is vooral gericht op strategisch en lokaal groen. De categorie van het regionale groen dreigt tussen de wal en het schip te vallen. Geen enkele bestuurlijke actor voelt zich primair verantwoordelijk voor dit groen. Resultaat hiervan is dat te weinig regionale groeninitiatieven van de grond komen. Dit onderzoek is erop gericht na te gaan hoe dit komt. Hiermee wordt beoogd beleidsmakers handvatten aan te reiken voor de optimalisering van de aanpak van de regionale groenproblematiek.

Visies van actoren

In hoofdstuk 2 worden de visies ten aanzien van de regionale groenproblematiek van de meest betrokken actoren bij deze problematiek beschreven. Deze actoren zijn: de ministeries van LNV, VROM, EZ, provincies en gemeenten. Het ministerie van LNV associeert de regionale groenproblematiek met een tekort aan groene plekken en routestructuren (verbindingen). Als belangrijkste belemmerende factoren wijst dit ministerie op het ontbreken van bestuurlijke

wil bij andere overheden, tekort aan kennis over de economische betekenis van groen, de regiefunctie van provincies en de onbedoelde neveneffecten van het nationaal woningbouwbeleid.

Het ministerie van VROM legt in tegenstelling tot LNV de nadruk bij de regionale groenproblematiek op suboptimale verbindingen (routestructuren) van, naar en tussen steden en groene plekken. Dit ministerie is van mening dat een betere afstemming tussen het nationaal woningbouw- en groenbeleid een belangrijke aanzet is voor de realisatie van meer niet-strategisch groen.

Het ministerie van EZ associeert - evenals VROM - de regionale groenproblematiek meer met verbindingen dan met groene plekken. De belangrijkste oplossingsrichting dient volgens dit ministerie te worden gezocht in een flexibilisering van het strategisch groenbeleid.

Binnen provincies wordt verschillend gedacht over de aard van de regionale groenproblematiek. Sommige provincies leggen de nadruk op groentekorten, anderen op verbindingen. De provincies zijn eensgezind over de belangrijkste belemmering voor een effectievere aanpak van de regionale groenproblematiek. Zij menen dat er een tekort is aan financiële middelen voor aanleg en beheer van nieuwe groenvoorzieningen.

Ook binnen gemeenten wordt verschillend gedacht over de aard en omvang van de regionale groenproblematiek. Dit neemt niet weg dat binnen de meeste (grote) gemeenten deze problematiek wordt geassocieerd met de ontsluiting van nabijgelegen grote groengebieden. Gemeenten zijn voorts, evenals provincies, van mening dat het tekort aan financiële middelen voor aanleg en beheer van groen een belangrijke belemmerende factor is om meer groen op lokaal niveau te realiseren.

Analyse

Hoofdstuk 3 bevat de analyse van de aanpak van de regionale groenproblematiek. Eerst wordt ingegaan op de inhoudelijke problematiek. Uit de visies van de betrokken actoren blijkt dat regionaal groen bestaat uit twee componenten: routestructuren en groene plekken. De meeste actoren zijn van mening dat het met name gaat om routestructuren. Het knelpunt dat het meeste naar voren werd gebracht, betrof de verbinding van steden met bestaande en nieuw aan te leggen grote groengebieden. Belangrijke motieven voor overheden om inspanningen op het gebied van groen te verrichten, zijn:

- kwaliteit woon- en leefomgeving;
- vestigingsklimaat;
- verlaging automobilititeit;
- structurering van de open ruimte;
- behoud en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden.

Voor de aanpak van regionale groentekorten worden vanuit verschillende overheden initiatieven genomen om meer regionaal groen te realiseren. Deze initiatieven worden belemmerd door vier groepen knelpunten, hier metaproblemen genoemd. Het eerste metaprobleem is dat het thema "regionaal groen" op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau onvoldoende hoog

op de politieke agenda staat. Het tweede probleem is dat te weinig financiële middelen beschikbaar zijn voor de aanleg en het beheer van regionaal groen. Het derde probleem heeft te maken met een onduidelijke taak- en verantwoordelijkheidsafbakening tussen rijk en provincies. Het laatste probleem heeft betrekking op kennislacunes omtrent de omvang van de regionale groenproblematiek en de economische betekenis van groen. Aan de laatste kennislacune is inmiddels gewerkt. In opdracht van de directie GRR van LNV heeft LEI-DLO een onderzoek uitgevoerd naar de economische meerwaarde van groen voor wonen. Hieruit komt naar voren dat de aanleg van lokaal en regionaal groen een positieve invloed heeft op de kwaliteit van de woon- en leefomgeving (Van Leeuwen, 1997).

Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk 4 bevat conclusies en aanbevelingen. De belangrijkste conclusie is dat het totaal aan overheidsinspanningen met betrekking tot de regionale groenproblematiek onvoldoende is voor het op peil houden van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Dit maakt een intensivering van de huidige inspanningen nodig. Deze intensivering kan via verschillende wegen worden bereikt. In dit onderzoek worden 12 praktische beleidsaanbevelingen gedaan. De belangrijkste is dat het wenselijk is dat een nieuw beleidsconcept wordt ontwikkeld dat politici en bestuurders meer aanspreekt dan het concept regionaal groen. Een andere aanbeveling is dat alle betrokken actoren meer financiële middelen moeten vrijmaken voor een betere aanpak van de regionale groenproblematiek. Voorts is naar voren gebracht dat het wenselijk is dat LNV met het IPO overleg voert over een betere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. Tot slot wordt aangeraden meer kennis te verzamelen over belemmeringen die projectleiders (van SGP's in de buurt van stedelijke gebieden) tegenkomen bij de implementatie van groene projecten.

1. INLEIDING

1.1 Begrip regionaal groen

Regionaal groen vormt het centrale begrip in dit onderzoek. Het bestaat uit twee termen: groen en regionaal. Groen wordt vaak geassocieerd met openbare recreatiegebieden. In dit rapport wordt het begrip echter breder opgevat. Het gaat ook om verbindingen van, naar en tussen groen, zoals wandelen fietspaden en vaar- en schaatsroutes. Beleidsmatig wordt groen onderverdeeld in drie typen: lokaal, regionaal en strategisch groen. Bij lokaal groen kan men denken aan het groen in de straat. Bij strategisch groen aan grote groengebieden (minimaal 1.000 ha). Bij regionaal groen gaat het om het groen om de hoek. Dit kan een flink park betreffen, maar ook een groengebied of route-structuur van enkele tientallen tot zelfs honderden hectaren. Meestal zijn deze gebieden in de overloopgebieden tussen stad en land gelegen. Voorbeelden van regionaal groen zijn het Amsterdamse Bos en het Zuidelijk Randpark in Rotterdam.

1.2 Achtergrond probleem

De komende jaren wordt een aanzienlijke woningbouwopgave in Nederland gerealiseerd. De bouw van deze woningen vraagt om extra groeninvesteringen in de nabije omgeving. Dit is nodig voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving, voor het vestigingsklimaat, voor recreatiemogelijkheden, voor behoud van natuurlijke en landschappelijke waarden, voor een duurzaam milieu en voor de structurering van de open ruimte.

Ter vermeerdering van het groen in de buurt van nieuwe bouwlocaties worden vanuit verschillende overheden beleid geformuleerd en activiteiten ondernomen. Een belangrijke actor is het ministerie van LNV. Dit ministerie draagt zorg voor het strategisch groen. Van de 18 strategische groenprojecten in Nederland worden er 6 in de randstad gerealiseerd. In de randstad worden immers de laatste jaren de meeste woningen gebouwd. De uitvoering van deze projecten vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de provincies.

Een tweede actor is het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Dit ministerie heeft met de zogenaamde VINEX-stads-gewesten convenanten afgesloten over de bouw van nieuwe woningen. In de financiële paragraaf van deze convenanten is ook vastgelegd dat de VINEX-gemeenten een deel van de financiële bijdragen dienen te gebruiken voor groenaanleg. Dit heeft vooral betrekking op de realisatie van lokaal groen.

De derde actor zijn provincies. Zij hebben een regisserende en coördinerende rol ten aanzien van de aanleg van nieuwe groenelementen (en VINEX-

convenanten). Ook spelen zij in sommige regio's een belangrijke rol met betrekking tot groenbeheer.

De vierde actor zijn gemeenten. Zij zijn de actoren die in hun ruimtelijke planvorming daadwerkelijk ruimte vrijmaken voor groen.

Tot slot spelen vaak nog tal van andere organisaties een rol bij de aanleg van groen. Hierbij kan worden gedacht aan recreatieschappen, ROM- en WCL-organisaties, de Groenraad, enzovoort. De betrokkenheid van deze organisaties verschilt van gebied tot gebied.

Het bovenstaande in ogenschouw genomen, kan het volgende worden geconcludeerd:

1. de huidige beleidsinspanningen overziend, lijkt de realisatie van het *strategisch* groenbeleid (grote groengebieden) vooralsnog geen grote problemen op te leveren. LNV voelt zich primair financieel verantwoordelijk voor dit groen en heeft hiervoor een duidelijk beleid geformuleerd. Voor de uitvoering van het beleid zijn tastbare instrumenten voorhanden. Bovendien heeft het rijk met de provincies een akkoord gesloten over de taakverdeling met betrekking tot de uitvoering van dit beleid;
2. vanuit verschillende overheden worden ook voldoende activiteiten ondernomen met betrekking tot de *lokale* groenvoorziening. De meeste gemeenten zien er op toe dat de bouw van nieuwe woningen gepaard gaat met groen in de straat (de VINEX-gemeenten worden hiervoor deels financieel ondersteund door VROM);
3. door de verschillende overheden worden te weinig activiteiten ondernomen om de omvang en kwaliteit van de *regionale* groenvoorziening op peil te houden, c.q. te brengen. Geen enkele bestuurlijke actor voelt zich primair verantwoordelijk voor deze beleids categorie. De meeste gemeenten vinden dat bovengemeentelijke zaken op regionaal niveau dienen te worden aangepakt. De provincies zijn het hier in principe mee eens. Desondanks geven zij aan op dit moment niet in staat te zijn de volledige bestuurlijke verantwoordelijkheid voor dit type groen op zich te nemen, omdat zij onvoldoende middelen tot hun beschikking hebben om deze verantwoordelijkheid in de praktijk waar te maken. LNV en VROM zijn van mening dat zij in principe alleen verantwoordelijk zijn voor groentekorten zolang een nationaal belang in het geding is. Dit wil echter niet zeggen dat het rijk zich in het geheel niet verantwoordelijk voelt voor de regionale groenproblematiek. LNV is van mening dat zij uit het oogpunt van het bewaken van de samenhang van de totale groenstructuur in Nederland ook een bescheiden taak heeft bij de regionale groenproblematiek. Duidelijk is in ieder geval dat bestuurlijk gezien de regionale groenvoorziening tussen de wal en het schip dreigt te geraken.

In de zomer van 1995 was deze constatering voor de directie Noordwest (DNW) van LNV aanleiding om een onderzoek te laten verrichten naar de regionale groenproblematiek. In het bijzonder is gekeken naar de vraag op welke wijze de grondexploitatie van nieuw aan te leggen woningbouwlocaties moge-

lijkheden biedt voor de realisatie van meer regionaal groen. Het RIGO, dat dit onderzoek heeft uitgevoerd, komt tot de volgende conclusies:

"Mogelijkheden om regionaal groen toe te rekenen aan de grond-exploitaties liggen met name in de regio's buiten de stadsgewesten." (RIGO, 1995, p.51)

"De stadsgewesten, waar 70% van de landelijke woningbouwopgave in 1995 tot 2005 ligt, hebben voor het merendeel (80%) een (fiks) normatief bepaald tekort op de grondexploitaties van stedelijke uitleglocaties voor woningbouw." (RIGO, 1995, p.51)

Uit deze zinsneden wordt duidelijk dat de doorberekening van aanlegkosten van regionaal groen in de stadsgewesten geen gemakkelijke opgave is. Uit de rest van het rapport kan worden opgemaakt dat hetzelfde geldt voor de regio's buiten de stadsgewesten.

De belangrijkste verklaring die het RIGO hiervoor geeft is dat bij gemeenten onvoldoende bestuurlijke wil aanwezig is voor de financiering van de aanleg van regionaal groen uit de grondexploitatie van nieuw aan te leggen woningbouwlocaties (RIGO, 1995, p.52, p.56, p.57). Het RIGO definieert daarmee bestuurlijke wil als belangrijkste succesfactor voor een betere aanpak van de regionale groenproblematiek.

Voor de directie Groene Ruimte en Recreatie (GRR) van LNV was deze constatering aanleiding om LEI-DLO onderzoek te laten verrichten naar de vraag wat de economische meerwaarde is van regionaal groen. Het idee hierachter, is dat de bestuurlijke wil van gemeenten kan worden vergroot als bestuurders meer inzicht hebben in de opbrengsten van regionale groeninvesteringen. De belangrijkste conclusies uit het LEI-Onderzoek (Van Leeuwen, 1997) zijn:

"Vergelijken met de prijs van een woning die geen groen in de buurt heeft, levert de aanwezigheid van lokaal groen een meerwaarde op van gemiddeld 7,2%."

"Ten opzichte van een situatie zonder groen, brengt een woning met regionaal groen in de nabijheid gemiddeld bijna 6% extra op."

"De verkoopprijzen van woningen brengen 14,1% meer op dan woningen zonder de nabijheid van groen. Het tweevoudige effect is daarmee nog iets groter dan bij een simpele optelling van de enkelvoudige effecten. Een belangrijke conclusie is dan ook dat de meerwaarde van lokaal en regionaal groen voor de woningprijs als additief mag worden beschouwd."

Uit deze conclusies blijkt dat de aanleg van meer regionaal groen zich op den duur terugverdient. Probleem is alleen is dat deze nieuwe kennis niet direct zal leiden tot een toename van het groen om de hoek. Daarvoor is meer

nodig. Met name is een vergroting van kennis nodig over bestuurlijke kansen en belemmeringen. De directie GRR heeft daarom tegelijkertijd LEI-DLO ook onderzoek laten verrichten naar de bestuurlijke aspecten van de regionale groenvoorziening. In deze studie wordt van dit onderzoek verslag gedaan.

1.3 Probleemdefinitie en doelstelling

De centrale vraagstelling in dit rapport luidt:

- *Welke factoren werken belemmerend op de aanpak van de regionale groenproblematiek?*

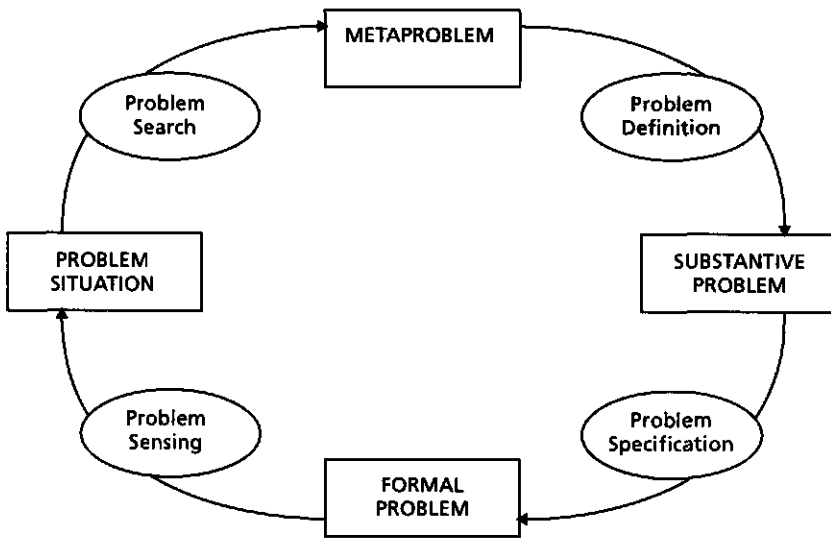
Voorafgaand aan de beantwoording van deze vraag dienen eerst twee andere vragen te worden onderzocht:

- *Wat wordt bedoeld met regionaal groen?*
- *Is daadwerkelijk sprake van een regionale groenproblematiek?*

Met dit onderzoek wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het maatschappelijk debat over de aanpak van de regionale groenproblematiek.

1.4 Werkwijze

Dit onderzoek is uitgevoerd met behulp van de *probleemstructureringsmethode* van Dunn. Deze methode is ontworpen - zoals de naam al aangeeft - om een probleem te analyseren. De onderzoeker dient hiervoor vier fasen te doorlopen. De eerste fase bestaat uit *problem sensing*. Deze fase houdt in dat de onderzoeker in kaart brengt hoe de verschillende actoren tegen de door de onderzoeker geproblematiseerde situatie aankijken. In de daaropvolgende fase (*problem search*) probeert de onderzoeker een algemene noemer uit de probleembeschrijvingen van de ondervraagde actoren te destilleren. Het resultaat van deze actie is volgens Dunn het metaprobleem. In de derde fase, de *problem-definition*-fase dient nagegaan te worden of het probleem in een breder probleemkader kan worden geplaatst. De fase die daarna volgt wordt *problem specification* genoemd. Hierin dient het onderzoek gericht te zijn op het uiteenleggen van het probleem in onderzoekbare deelproblemen (Dunn, 1994, pp.147-150).



Figuur 1.1 Probleem structureringsmethode van Dunn

Dataverzameling

De belangrijkste gegevens ten behoeve van de uitvoering van dit onderzoek zijn verzameld door het houden van mondelinge interviews. In totaal zijn 21 personen geïnterviewd. Hiervan zijn er 12 in rijksdienst werkzaam en 9 bij andere overheden. De 12 rijksmedewerkers werken bij de ministeries van LNV, VROM en EZ. Van de 9 respondenten die bij andere overheden werken, zijn er 5 in dienst van provincies en 4 in dienst van gemeenten. De provinciale respondenten zijn werkzaam bij twee randstadprovincies en één provincie buiten de randstad (Gelderland). De lokale respondenten zijn werkzaam bij twee grote gemeenten (Rotterdam en Amsterdam) en één middelgrote gemeente (Leidschendam). Bijlage 1 bevat een overzicht van de respondenten.

Ter aanvulling van de interviews is een literatuurstudie gehouden. Hiervoor zijn beleidsnota's, beleidsnotities en (semi-)wetenschappelijke artikelen en boeken geraadpleegd. In bijlage 3 is een literatuurlijst opgenomen.

Voor de begeleiding van het onderzoek is een commissie in het leven geroepen. Deze bestond uit medewerkers van ministeries, provincies, één gemeente, twee universiteiten (RUG/RUL) en twee DLO-instituten (IBN-DLO en LEI-DLO). In bijlage 2 is de ledenlijst weergegeven.

1.5 Indeling rapport

Dit rapport heeft een vrij eenvoudige en globale indeling. In hoofdstuk 2 wordt in kaart gebracht hoe de verschillende actoren aankijken tegen de regionale groenproblematiek. Ingegaan wordt op de bestuurlijke verankering van actoren, belangen en achtergronden. Tevens wordt nagegaan hoe de direct betrokken actoren aankijken tegen de regionale groenproblematiek. Ook wordt gekeken welke maatregelen volgens deze actoren nodig zijn om de geconstateerde belemmeringen (deels) ongedaan te maken. Hoofdstuk 3 bevat een analyse van de regionale problematiek. Hierin wordt eerst ingegaan op de inhoud van de problematiek. Vragen die aan bod komen, zijn: wat zijn de belangrijkste kenmerken van regionale groenproblemen, waar doen deze problemen zich voor en wie heeft ze? Daarna wordt ingegaan op de belangrijkste succes- en faalfactoren zijn. Hoofdstuk 4 bestaat uit conclusies en aanbevelingen.

2. VISIES VAN ACTOREN

Bij de regionale groenproblematiek is een groot aantal actoren betrokken. Deze actoren hanteren eigen probleemdefinities en hebben verschillende visies op de aanpak van de problematiek. Dit maakt dat de problematiek een sterk strategische dimensie kent. Er zijn geen standaardoplossingen voorhanden. Beleidsmakers maken keuzes die effecten en neveneffecten oproepen waarop zij weinig zicht hebben. In dit hoofdstuk wordt getracht beleidsmakers kennis aan te reiken die een aantal onzekerheden in de complexe beleidsomgeving reduceert.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de visies van LNV, VROM, EZ, provincies en gemeenten op de aanpak van de regionale groenproblematiek.

2.1 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Het ministerie van LNV bestaat uit 10 centrale en 5 regionale beleidsdirecties, 9 uitvoerende diensten en 6 stafdirecties. Van de centrale directies zijn er twee (GRR en Natuurbeheer) direct betrokken bij de regionale groenproblematiek. Alle regionale directies houden zich bezig met de regionale groenproblematiek. Van de uitvoerende diensten is met name de dienst LBL een belangrijke actor, omdat deze dienst grond verwerft en inricht voor onder meer de realisatie van recreatiegebieden, bossen en natuurterreinen.

Regionale groenproblematiek

Sinds enige tijd bestaat binnen de directie GRR in toenemende mate zorg over het feit dat weinig groen wordt gerealiseerd dat voorziet in een regionale behoefte. Gewezen wordt op het feit dat met het huidige woningbouw- en groenbeleid er op verschillende plaatsen in Nederland een situatie ontstaat waar:

- de druk op bestaande groene locaties en routestructuren toeneemt;
- bewoners van de binnensteden steeds meer moeite moeten doen om in het landelijk gebied te komen; door de uitbreiding van het stedelijk gebied met nieuwe wijken komt het landelijk gebied steeds verder weg te liggen;
- de verstedelijking toeneemt zonder dat tegelijkertijd meer (regionaal) groen wordt aangelegd.

LNv vindt deze punten om uiteenlopende redenen onwenselijk. De belangrijkste redenen zijn dat de recreatieve infrastructuur, en daarmee samenhangend de kwaliteit van de woon- en leefomgeving, op verschillende plaatsen in Nederland onder druk komt te staan.

Door één van de respondenten is opgemerkt dat de regionale groenproblematiek per regio verschilt. Friezen willen wellicht meer schaatsmogelijkheden, Noord-Hollanders een betere bescherming van de duingebieden aan de Noordzeekust en Brabanders meer intensieve recreatiegebieden. Deze regionale verscheidenheid is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de mate van verstedelijking, de kwaliteit en omvang van recreatievoorzieningen, culturele aspecten, enzovoort.

Belemmeringen bij aanpak regionale groenproblematiek

LNv voelt zich vanuit haar systeemverantwoordelijkheid (bevordering van samengang totale groenstructuur in Nederland) medeverantwoordelijk voor de aanleg van meer regionaal groen. De primaire verantwoordelijkheid ligt volgens dit ministerie bij provinciale en lokale overheden. Volgens LNv zou het wenselijk zijn als deze meer activiteiten op dit gebied ondernemen. Provincies zijn volgens LNv het beste toegerust om regionale initiatieven te ondersteunen of te initiëren en lokale overheden zijn het beste in staat om in hun ruimtelijke plannen daadwerkelijk ruimte vrij te maken voor dit extra groen.

Kennis over economische betekenis groen

Volgens medewerkers van LNv is op lokaal niveau te weinig informatie voorhanden over de economische meerwaarde van groen. Zij gaan ervan uit dat meer kennis hierover een bijdrage kan leveren aan de politieke prioritering van groen bij gemeenten.

Praktische instrumentenkennis

Ook is als knelpunt naar voren gebracht dat op lokaal niveau onvoldoende kennis aanwezig is over bestaande instrumenten in relatie met de ontwikkeling van woningbouw om meer groen te realiseren.

Regierol provincies

Een ander punt van zorg vormt de regierol van provincies. Volgens sommige medewerkers behoeft de invulling van deze rol verbetering. Tegelijkertijd wordt onderkend dat de invulling van deze rol nauw samenhangt met de aanspraak die provincies kunnen maken op financiële middelen voor regionaal groen.

Nationaal woningbouwbeleid

Ook is gewezen op het feit dat het rijkswoningbouwbeleid belemmerend werkt op de regionale groenproblematiek. Het afnemende nationale budget voor nieuwe sociale woningbouw leidt op lokaal niveau tot een verschuiving in het belang dat aan groen wordt gehecht. Kortweg komt het erop neer dat door het nationaal woningbouwbeleid meer eigen middelen van gemeenten

naar sociale woningbouw gaan ten koste van middelen voor groenaanleg en (-onderhoud).

Nationaal vestigingsbeleid

Door uiteenlopende respondenten is naar voren gebracht dat EZ, FIN en VROM onvoldoende onderkennen dat investeren in groen een belangrijke factor is voor de kwaliteit van het vestigingsklimaat in bepaalde regio's in Nederland.

Nationaal milieubeleid

Tot slot is opgemerkt dat VROM niet alleen vanuit ruimtelijk en economisch (vestigings-), maar ook vanuit milieuperspectief (milieufunctie van bossen) minder inspanningen pleegt dan nodig is voor een effectievere aanpak van de lokale en regionale groenproblematiek.

Oplossingsrichtingen

Meer economische kennis

Zoals in de voorgaande paragraaf is uiteengezet, vindt LNV het belangrijk dat meer kennis wordt gegenereerd over de economische betekenis van regionaal groen. Dit is de reden dat het ministerie LEI-DLO onderzoek heeft laten verrichten naar de economische meerwaarde van regionaal groen.

Informatie over de meerwaarde van groen voor wonen kan een belangrijk aangrijpingspunt vormen voor het onderhoud of de aanleg van regionaal groen.

Door middel van een schriftelijke enquête onder NVM-makelaars is daarom nagegaan of de economische betekenis ervan kan worden gekwantificeerd.

Enkele belangrijke conclusies uit dit onderzoek zijn:

- * de aanwezigheid van lokaal groen leidt tot hogere woningprijzen (iets meer dan 7%);
- * de aanwezigheid van regionaal groen leidt tot hogere woningprijzen (bijna 6%);
- * de aanwezigheid van lokaal en regionaal groen heeft een effect van meer dan 14%.

Figuur 2.1 Economische betekenis van groen

Bron: Van Leeuwen, 1997.

Oprichting regionaal groenfonds

Medewerkers van LNV beseffen dat de regierol van provincies beter tot uiting kan komen, wanneer meer duidelijkheid bestaat over beschikbare financiële middelen. Aangezien er geen speciale subsidieregeling bestaat voor regionale groeninvesteringen en ook niet verwacht wordt dat deze op korte termijn

wordt gerealiseerd, is geopperd één of meerdere fondsen (met trekkingsrechten) in het leven te roepen die gebruikt kunnen worden om financiële stromen ten behoeve van de realisatie van regionaal groen aan elkaar te koppelen. Zo'n fonds of meerdere fondsen zouden desgewenst kunnen worden ondergebracht bij het nationale groenfonds.

Financieringsstromen die volgens medewerkers van LNV en leden van de begeleidingscommissie over dit onderwerp in aanmerking komen voor de vulling van een regionaal groenfonds zijn:

A *Landinrichting*

Door Haak et al. (1989) is naar voren gebracht dat landinrichtingsprojecten optimaler benut kunnen worden voor de realisatie van groen in en om de stad. Door verschillende respondenten is dit beeld bevestigd. Zij opperden dat hiervoor veranderingen nodig zijn in de reikwijdte, de aard van de activiteiten, de wijze van aanpak en het tijdstip van inzet van bestaande en te starten landinrichtingsprojecten.

B *Opcenten motorrijtuigenbelasting*

Een belangrijke inkomstenbron van provincies is de motorrijtuigenbelasting. Provincies kunnen deze belasting verhogen tot een bepaald maximum. De opbrengst hiervan vloeit in het provinciefonds. Afgesproken zou kunnen worden dat provincies een deel van de opbrengst in een groenfonds storten.

C *Baatbelasting (grondexploitatiebelasting)*

Een van de inkomstenbronnen van gemeenten is de baatbelasting. Deze belasting is opgericht om de kosten te verhalen van voorzieningen van openbaar nut op burgers die hier aanwijsbaar baat bij hebben. Deze kosten hebben betrekking op:

- * aanleg riolering;
- * herinrichting binnenstad;
- * aanleg infrastructuur;
- * aanleg van nieuwe bebouwing (bestrating, bekabeling).

Via de baatbelasting zou een deel van de kosten kunnen worden verhaalddie gemeenten maken ten behoeve van het op peil houden van de kwaliteit van de woonomgeving. Op dit moment wordt gewerkt aan de herziening van de baatbelasting. Gezien de aard van de herziening wordt ook de naam van de belasting aangepast. De nieuwe naam is grondexploitatiebelasting (zie Van den Brand en Nieuwenhuizen, 1993).

D *Toeristenbelasting*

Ook de toeristenbelasting is genoemd als financieringsbron voor een regionaal groenfonds. Dit is een belasting voor overnachtingen op kampeerterreinen, hotels en jachthavens. De groene leefomgeving is vaak een belangrijke reden voor toeristen om in een bepaalde regio in Nederland te overnachten.

E *Onroerendzaakbelasting*

Een belangrijke inkomstenbron van gemeenten is de onroerendzaakbelasting. De hoogte van deze belasting is afhankelijk van het bezit of de huur van onroerend goed. De hoogte van de heffingsgrondslag is per gemeente verschillend. Op basis van het onderzoek naar de economische betekenis van lokaal en regionaal groen is komen vast te staan dat extra groen in de woonomgeving doorwerkt in de prijzen van huizen.

Uit het onderzoek naar de economische betekenis van groen (figuur 2.1) blijkt dat een positieve relatie bestaat tussen de hoogte van de woningprijs en de mate van stedelijkheid.

Naarmate een gebied meer verstedelijkt is, zal de aanwezigheid in de woonomgeving van lokaal en regionaal groen een grotere toegevoegde waarde te zien geven. Het *lokale*-groeneffect op de verkoopprijs van woningen in de klasse "zeer sterk stedelijk" is ruim tweemaal groter dan het effect in de klasse "niet stedelijk".

Het verschil in toegevoegde waarde van *regionaal* groen tussen de klassen is iets minder groot; deze varieert van 4,3% in de "niet stedelijke" groep tot 7,4% in de "zeer sterk stedelijke" groep.

Figuur 2.2 *Verstedelijking en toegevoegde waarde van groen*
Bron: Van Leeuwen, 1997.

Van verschillende kanten is naar voren gebracht dat de (extra) opbrengsten van de onroerendzaakbelasting ten gevolge van het groen in de woonomgeving gebruikt zou kunnen worden ter financiering van de aanlegkosten van nieuw groen (Bervaes, Kroon en Elzinga, 1996).

F *Publiek-privatesamenwerking*

Tot slot is aangegeven dat de stimulering van publiek-privatesamenwerking kansen biedt om extra particuliere gelden aan te spreken voor de vulling van een groenfonds. Met name wordt gedacht aan bedrijven die hun imago willen verbeteren (electriciteitsbedrijven, waterleidingbedrijven, oliemaatschappijen en institutionele beleggers (Lokerman en Swager, 1994; Uittenboogaard, 1994; Van Zoest, 1994).

Groen-garantiefonds

Als variant op het idee van de oprichting van een of meerdere regionale groenfondsen is ook geopperd een garantiefonds in het leven te roepen. Zo'n fonds zou gevuld moeten worden door particulieren die er belang bij hebben hun geld voor enige tijd in een fonds te "parkeren". Met name wordt gedacht aan bancaire instellingen. Dit parkeren houdt in dat ze het ingebrachte geld in principe ieder moment weer uit het fonds kunnen halen. Het doel van zo'n

fonds is dat actoren die in groen willen investeren, tegen een relatief lage rente geld kunnen lenen.

Vergroting praktische kennis over instrumenten

Een aantal respondenten heeft de aandacht gevestigd op hier nog niet besproken wegen die kunnen leiden tot meer groen in de woonomgeving. Enkele ideeën zijn:

- gemeenten kunnen relatief goedkoop geld lenen voor bosaanleg door gebruik te maken van de regeling groene projecten;
- gemeenten kunnen bedrijven toestaan, onder voorwaarde dat ze extra "groene" inspanningen plegen, op locaties te bouwen die vanuit ruimtelijke-ordeningsperspectief een andere bestemming hebben gekregen;
- zandwinning kan als nieuwe economische drager dienen voor groen. In het gebied tussen Maas en Waal bij Nijmegen heeft zandwinning ertoe bijgedragen dat extra groen is aangelegd;
- gemeenten zouden een soort groenbelasting kunnen introduceren. Het doel van zo'n belasting zou kunnen zijn om iedereen, die de grondbestemming van "groen" in "rood" wijzigt, een heffing te laten betalen.

Beter beleidsconcept

Door enkele medewerkers van LNV is geconstateerd dat het beleidsconcept regionaal groen bij sommige andere actoren onduidelijkheid oproept, omdat groengebieden vaak niet één, maar meerdere functies vervullen. Zij pleiten ervoor de huidige driedeling in lokaal, regionaal en strategisch groen te vervangen door een tweedeling. Een mogelijke optie is de beleidsconcepten "wijk- en bovenwijksgroen" te introduceren. Voordeel hiervan is dat het beter aansluit bij de belevingswereld van provinciale en lokale bestuurders en beleidsmakers.

2.2 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Het ministerie van VROM bestaat uit drie directoraten-generaal: DGVH, RPD en DGM. De eerste twee diensten zijn direct betrokken bij de regionale groenproblematiek. Binnen de RPD houdt de afdeling Landelijke Gebieden zich bezig met dit thema en bij DGVH de directie Bestuursdienst.

Regionale groenproblematiek

Het ministerie van VROM onderschrijft dat sprake is van een regionale groenproblematiek. Het bouwen van nieuwe woonwijken leidt in sommige regio's tot tekorten aan openbare recreatieplaatsen. Ook heeft het tot gevolg dat nieuwe knelpunten ontstaan in de verbindingen tussen stedelijke en groene locaties en tussen groene locaties onderling. Deze groentekorten en verbindingsknelpunten doen zich met name voor op plaatsen waar de afstand tussen de bouw van nieuwe woonwijken en strategische groengebieden groter is dan 15 à 20 kilometer. VROM hecht veel belang aan een goede bereikbaarheid van

groene gebieden. Dit is ook de reden dat dit ministerie de regionale groenproblematiek vooral associeert met verbindingsproblemen.

VRM is van mening dat de aanpak van de regionale groenproblematiek verbetering behoeft. Belangrijke argumenten hiervoor zijn:

- betere bereikbaarheid;
- betere structurering van de open ruimte;
- toename kwaliteit woon- en leefomgeving;
- duurzamer milieu (bossen leggen CO₂ vast).

Belemmeringen bij aanpak regionale groenproblematiek

Nationaal woningbouw- en groenbeleid

De belangrijkste belemmering voor een betere aanpak van de regionale groenproblematiek is dat het nationaal woningbouw- en groenbeleid onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Wetten en (subsidie)regelingen, die zijn ontworpen om meer woningbouw te stimuleren, vertonen vaak geen enkele of een zeer indirecte relatie met wetten, regels en maatregelen die tot doel hebben de groentekorten te verminderen. Door deze gescheiden werking van beleidsinstrumenten vindt op gebiedsniveau vaak geen volwaardige en evenwichtige afweging tussen woningbouw- en groenbelangen plaats. Dit werkt in de regel ten nadele van groenbelangen. Er wordt daarom een pleidooi gehouden de koppeling tussen "rood" en "groen" meer dan thans het geval is in het rijksbeleid tot uiting te laten komen. Goede aankopingspunten deze koppeling in de praktijk te brengen, biedt de actualisatie van de VINEX.

Nationaal woningbouwbeleid

In de VINEX is een aantal locaties aangewezen, de zogenaamde VINEX-locaties, waar de komende jaren een grote hoeveelheid nieuwe woningen dient te worden gebouwd. Eén van de ideeën die ten grondslag liggen aan dit beleid, is het in evenwicht houden van vraag en aanbod op de woningmarkt. Resultaat hiervan is dat de grondprijzen in de buurt van de nieuwe woningbouwlocaties kunstmatig hoog worden gehouden. Dit werkt belemmerend op de aanleg van extra groen.

Oplossingsrichtingen

Integratiegedachte

Een betere afstemming tussen het nationaal woningbouw- en groenbeleid kan worden bereikt door in beleidsdiscussies over deze beleidsvelden de integratiegedachte tussen rood en groen centraal te stellen. Uiteindelijk doel is de vertaling van deze gedachten in concrete beleidsdoelen en -instrumenten.

2.3 Ministerie van Economische Zaken

Het ministerie van EZ is opgedeeld in vier directoraten-generaal. Het DG voor Economische Structuur houdt zich onder andere bezig met de voorwaar-

den waaronder het bedrijfsleven opereert. Dit DG is onderverdeeld in vier directies, waaronder de directie Regio's, Bedrijfsomgeving en Milieu. Deze directie heeft onder andere als taak het ruimtelijk economisch en toeristisch beleid, en heeft uit dien hoofde bemoeienis met het groenbeleid.

Regionale groenproblematiek

Het ministerie van EZ is van mening dat in sommige gebieden in Nederland sprake is van een regionale groenproblematiek. EZ denkt hierbij aan gebieden die sterk verstedelijkt zijn en waar relatief weinig groen is. Een goed voorbeeld hiervan is Rijnmond.

EZ associeert de problematiek vooral met verbindingen tussen het stedelijke en groene gebied. De overheid heeft hier een taak. Belangrijkste reden hiervoor is het op peil houden van de kwaliteit van zowel het wonen als het werken.

Belemmeringen bij aanpak regionale groenproblematiek

LNV-middelen

Belangrijkste belemmering lijkt dat er onvoldoende financiële middelen zijn voor de aanleg van groen buiten de SGP's. De LNV-middelen zijn hiervoor niet beschikbaar en bij de provincies ontbreken blijkbaar middelen en gemeenten stellen ze niet of nauwelijks beschikbaar.

Oplossingsrichtingen

Strategisch groenbeleid

Volgens EZ is het begrip regionaal groen niet altijd duidelijk ten opzichte van het begrip strategisch groen te onderscheiden. EZ ziet daarom kansen in het flexibiliseren van het strategisch groenbeleid. De criteria zouden kunnen worden versoepeld waardoor het onderscheid met regionaal groen anders zou kunnen worden.

2.4 Provincies

Bij de provinciale overheid is het regionaal groenbeleid meestal organisatorisch ingebed bij de dienst Ruimte en Groen. Dit is vaak één van de diensten binnen een provincie. Binnen een dienst Ruimte en Groen houden zich uiteenlopende afdelingen of bureaus bezig met het thema groen. De beleidsvorming over de regionale groenproblematiek vindt vooral plaats binnen de afdelingen "natuur", "landinrichting", "groen", "openluchtrecreatie" en/of "landschap". Binnen sommige provincies bestaan ook uitvoerings- en beheersdiensten voor groen.

Regionale groenproblematiek

Groene plekken

Alle provinciale respondenten zijn het erover eens dat in Nederland sprake is van een regionale groenproblematiek. Zij denken echter verschillend over de aard en omvang van deze problematiek. Grofweg zijn twee visies te onderscheiden. Er zijn provincies die de nadruk leggen op tekorten aan groene plekken en er zijn provincies die de nadruk leggen op knelpunten in de ontsluiting. De provincie Zuid-Holland is een voorbeeld van een provincie die de nadruk legt op het eerste. Voor deze provincie is sprake van regionale groentekorten als bewoners binnen een straal van 15 km geen groengebied in de buurt hebben. Berekeningen van de provincie Zuid-Holland hebben uitgewezen dat deze provincie verschillende regionale groentekorten kent. Meest in het oog springende tekorten zijn aan de oostkant van Voorschoten, Leidschendam en Voorburg, het Westland en de oostelijke gedeelten van Vijfheerenlanden en de Alblasserwaard. Deze norm in acht nemend is de provincie Zuid-Holland ook van mening dat in bepaalde regio's meer groen wordt aangelegd dan strikt noodzakelijk is. Met name wordt dan gedacht aan de landinrichtingsgebieden IJsselmonde, Abtswoude (Midden-Delfland) en de Krimpenerwaard. De provincie zou liever zien dat meer groen wordt aangelegd in de zojuist genoemde gebieden (Voorschoten, Leidschendam, enzovoort).

Routestructuren

Andere provincies, zoals de provincies Noord-Holland en Gelderland, vinden dat sprake is van een regionale groenproblematiek als de toegankelijkheid van het landelijk gebied niet optimaal is. In de provincie Noord-Holland wordt met name gedacht aan de verbetering van de bereikbaarheid van het veenweidegebied in deze provincie. Dit neemt niet weg dat ook aandacht bestaat voor tekorten aan groene plekken. Zo verricht de provincie Noord-Holland op dit moment activiteiten om meer groene plekken te realiseren rond Purmerend en in het BES- en HAL-gebied.

Extra aandacht voor kwaliteit nodig

In het voorgaande zijn alleen tekorten aan groene plekken en routestructuren als probleem gedefinieerd. Verschillende respondenten hebben ook gewezen op kwalitatieve tekorten van bestaand (en toekomstige) regionaal groen. Hierbij kan men denken aan parken en recreatiegebieden waarvan de inrichting niet meer is afgestemd op het huidige (gewenste) gebruik, of aan parken die slecht worden onderhouden.

Wie heeft een regionaal groenprobleem?

Voorts is van belang op te merken dat in de randstadprovincies de regionale groenproblematiek beduidend hoger op de politieke agenda staat dan in de provincies buiten de randstad. Dit heeft vooral te maken met het feit dat in de randstad de hoeveelheid groen per burger minder is dan buiten de Randstad. Provinciale bestuurders van de randstadprovincies zijn in principe van mening dat de bouw van woonwijken gepaard dient te gaan met de aanleg van

recreatieplaatsen. In Gelderland huldigen de provinciale bestuurders een ander standpunt. Zij vinden dat de bestaande groene plekken ruimschoots voorzien in de recreatiebehoeften van de bewoners van nieuwe woonwijken. Wel is men van mening dat de ontsluiting van deze woonwijken met de grote groengebieden in de toekomst extra aandacht verdient.

Belemmeringen bij aanpak regionale groenproblematiek

Rijksmiddelen

Alle provinciale respondenten zijn van mening dat de aanpak van de regionale groenproblematiek verbetering behoeft. Als belangrijkste knelpunt noemen zij het ontbreken van voldoende rijksmiddelen voor de aanleg en het beheer van regionaal groen. Uit de ervaringen met de uitvoering van strategische groenprojecten (Bentwoud, Haarlemmermeer) blijkt dat een belangrijk struikelpunt betrekking heeft op de beheerslasten van het nieuw aan te leggen strategisch groen. Provincies, gemeenten en recreatieschappen vertonen in het algemeen weinig enthousiasme om deze lasten op zich te nemen. Het belangrijkste bezwaarpunt vormt het structurele karakter van de beheerslasten.

Regierol provincies

Door LNV is als belemmerende factor naar voren gebracht dat de meeste provincies de hun toegedachte regiefunctie onvoldoende benutten om de aanleg van regionaal groen te bevorderen. De meeste provincies hebben moeite met deze visie. Zij vinden dat zij goed zijn toegerust om deze rol te vervullen. Zo wijst de provincie Gelderland op het feit dat zij in het kader van het gebiedsgericht beleid in de Gelderse Vallei ruime ervaring heeft opgedaan met de vervulling van de regiefunctie (zie ook Claessens en De Ruiter, 1996). De provincie Noord-Holland merkt op dat zij reeds lange tijd financiële middelen vrijmaakt voor thema's (zoals openluchtrecreatie, fiets- en wandelpaden, schaatsroutes) die heden ten dage tot het regionaal groen worden gerekend. Ook zegt deze provincie bereid te zijn, daar waar mogelijk, streekplannen op onderdelen te herzien ten behoeve van de aanleg van regionaal groen. In het verleden heeft de provincie Noord-Holland meerdere malen verschillende geldstromen voor regionaal groen aan elkaar gekoppeld. Recent nog heeft deze provincie 9 afzonderlijke geldstromen voor het project de Groene IJmond aan elkaar gekoppeld. De regiefunctie strekt zich doorgaans niet alleen uit tot het bij elkaar brengen van geldstromen. Provincies brengen ook bestuurlijke actoren bij elkaar om regionale ruimtelijke problemen op te lossen. Enkele maanden geleden is de provincie Noord-Holland met de VINEX-gemeenten Purmerend en Landsmeer om de tafel gaan zitten om te kijken op welke wijze meer regionaal groen in beide gemeenten kan worden gerealiseerd.

Oplossingsrichtingen

Flexibiliseren strategisch groenbeleid

Volgens de provinciale respondenten is de flexibilisering van het strategisch groenbeleid de meest interessante optie. Met name zien de provincies veel in het laten vervallen van het criterium dat strategische groengebieden minimaal 1.000 aaneengesloten hectaren dienen te beslaan. Het voordeel van het laten vallen van deze eis is dat in bepaalde regio's meer groen kan worden gerealiseerd in ruil voor groenaanleg in gebieden waar geen regionale tekorten zijn. De provincie Zuid-Holland heeft enige tijd geleden het initiatief genomen een aantal strategische groenhectaren die bestemd zijn voor het Bentwoud, aan te wenden ter vermindering van regionale groentekorten in Rotterdam. Tot op heden heeft dit initiatief nog geen bevredigend resultaat opgeleverd. De provincie Noord-Holland heeft het afgelopen jaar iets dergelijks geprobeerd. Het heeft getracht een aantal groenhectaren die bestemd zijn voor de Gooi- en Vechtstreek, te verplaatsen naar het BES-gebied, omdat daar meer regionale groentekorten zijn dan in de Gooi- en Vechtstreek. Ook deze actie heeft tot op heden geen bevredigend resultaat opgeleverd.

Als reactie heeft LNV aangegeven dat het weinig ziet in deze oplossingsrichting. Volgens dit ministerie is er sprake van een èn-èn-verhaal. Er is niet alleen meer regionaal groen, maar ook meer strategisch groen nodig. Wanneer meer regionaal groen ten koste zou gaan van strategisch groen, dan creëert de oplossing van het ene groenprobleem (met name in de randstad) een ander groenprobleem.

Fiscale maatregelen

Door een provinciale medewerker is gewezen op de mogelijkheid een verlaagd BTW-tarief te hanteren voor de kosten die worden gemaakt voor het beheer en onderhoud van regionaal groen.

Beheersfonds

Voorts is geopperd een fonds in het leven te roepen voor het beheer van groen. Het idee was dat dit fonds eenmalig gevuld wordt en dat de rente uit het fonds voldoende is voor de financiering van de jaarlijkse beheerskosten.

Rood betaalt groen

Er bestaat een regeling dat de rijksgebouwendienst 1% van de stichtingskosten van een nieuw te bouwen overheidsgebouw besteedt aan kunst. Gesuggered is deze regeling te verbreden naar groen.

2.5 Gemeenten/BON-regio's

Gemeenten in Nederland houden zich voornamelijk bezig met de uitvoering van het groenbeleid en niet zozeer met het maken van beleid. In het algemeen vindt alleen in grote gemeenten beleidsvorming plaats ten aanzien van

groen. Grote gemeenten hebben vaak één of twee personen die zich met deze beleidsvorming bezighouden. De rest van de "groene" medewerkers, waarbij het om honderden medewerkers kan gaan, is actief op het terrein van het onderhoud en beheer van groen. In middelgrote en kleine gemeenten is bijna alle aandacht hierop gericht.

Regionale groenproblematiek

Per gemeente wordt verschillend gedacht over de aard en omvang van de regionale groenproblematiek. In sommige gemeenten (HAL-gebied, Rijnmond) vindt men dat sprake is van een tekort aan recreatiegebieden. In andere gemeenten definieert men de regionale groenproblematiek vooral in termen van routestructuren. De meeste gemeentebestuurders associëren de regionale groenproblematiek met het laatste. Het probleem van de routestructuren heeft met name betrekking op de bereikbaarheid van groene gebieden door stedelingen. Zo is gepleit voor een betere recreatieve ontsluiting tussen:

- Rotterdam en het Bentwoud;
- tussen Amsterdam en de (toekomstige) groengebieden in de Vechtstreek, de Ronde Venen en de Haarlemmermeer;
- tussen Leidschendam en recreatiegebied Vlietland.

Ook is naar voren gebracht dat de verbindingen tussen de grote groengebieden verbetering behoeven. Zo is gewezen op de barrières die recreanten moeten nemen om van het groengebied de Vechtstreek naar het groengebied de Ronde Venen te komen en omgekeerd.

Toename politiek-bestuurlijke aandacht

Volgens gemeentebestuurders wordt de lokale en regionale groenproblematiek steeds meer onderkend in de grote steden. Belangrijkste factor in dit verband is het verdichtingsbeleid van steden. Een andere naam hiervoor is het compacte stadbeleid. Dit beleid leidt er onder andere toe dat steeds meer groen binnen stedelijke gebieden wordt opgeofferd aan woningbouw. Burgers komen hiertegen in toenemende mate in verzet. In de Rotterdamse regio, waar het verdichtingsbeleid al jaren geleden in gang is gezet, heeft dit geleid tot een toename van het maatschappelijk en politiek-bestuurlijk draagvlak voor groen. Dit blijkt onder andere uit het feit dat binnen het ROM-project Rijnmond is gekozen voor een dubbele doelstelling. Deze luidt:

"een versterking van het Rotterdamse haven- en industriegebied als mainport en een verbetering van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu door middel van een probleemgerichte, integrale benadering van knelpunten op de kortere termijn in samenhang met het tot stand brengen van een ontwikkelingsvisie en uitvoeringsstrategie voor de langere termijn." (Glasbergen en Driessen, 1993, p.45)

Tevens kan in dit verband worden gewezen op het regionaal groenstructuurplan dat de stadsregio Rotterdam voor de regio Rijnmond heeft gemaakt

(Stadsregio Rotterdam, 1996). In dit plan heeft de stadsregio het groenbeleid voor de periode tot 2010 vastgelegd en zijn de groenprojecten geformuleerd die in de komende jaren uitgewerkt en gerealiseerd moeten worden. De financiering van deze projecten is voorzien in het VINEX-uitvoeringsconvenant (circa 1.300 ha) en in het ROM-Rijnmond-akkoord van de "commissie Brouwer" (1.000 ha).

Ook in Amsterdam heeft het verdichtingsbeleid het maatschappelijk en politiek-bestuurlijk draagvlak voor groen doen toenemen. Zo heeft B.&W. het afgelopen jaar voor het eerst in de geschiedenis de groenstructuur van Amsterdam vastgesteld. Dit betekent dat nu voor het eerst officieel is vastgelegd wat wel en niet tot het "stadsgroen" van de gemeente Amsterdam wordt gerekend. Dit heeft een extra beschermende werking voor het groen dat binnen de groenstructuur valt. Tevens heeft B.&W. plannen ontwikkeld om de komende 10 jaar zo'n 100 miljoen gulden (waarvan 90 miljoen gulden uit eigen middelen en 10 miljoen gulden uit stadsvernieuwingsgeld) te investeren in groen (Gemeente Amsterdam, 1996).

Kwaliteit van de woon- en leefomgeving

De belangrijkste reden voor de toegenomen politiek-bestuurlijke aandacht voor groen in de grote steden is het instandhouden van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. In de grote steden wordt met zorg gekeken naar de toenemende verpaupering van bepaalde stadswijken. Gemeentebestuurders zijn bevreesd dat hierdoor steeds meer draagkrachtige inwoners naar buiten trekken. Met zorg kijkt men naar de toenemende trek van inwoners uit Londen, Rome en Parijs naar het platteland. Enige tijd geleden zijn in Frankrijk overheidscijfers bekendgemaakt waaruit bleek dat "*Parijs en zijn voorsteden sinds 1990 jaarlijks zo'n 68 duizend inwoners kwijtraken; inwoners die op zoek gaan naar frisse lucht en vriendelijke burens.*" Dit is het dubbele van de exodus van het midden van de jaren tachtig (Volkskrant, 22 juli 1996).

Belemmeringen bij aanpak regionale groenproblematiek

Rijksmiddelen

De belangrijkste belemmering heeft betrekking op een tekort aan financiële middelen voor regionaal groen. De respondenten uit gemeenten zijn in het algemeen van mening dat het rijk meer middelen dient vrij te maken voor groen. Dit geld is nodig voor groeninvesteringen en voor betaling van beheerslasten.

Stadsvernieuwingsfondsen

Als tweede belemmerende factor is gewezen op het feit dat in de gemeentelijke prioritering een verdringingseffect ontstaat als het rijk bezuinigt op subsidiestromen waarmee in het verleden een belangrijk deel van het groot onderhoud van stadsparken en plantsoenen werd betaald. Bestuurders van gemeenten zijn eerder geneigd het beschikbare geld voor groen te steken in het achterstallig onderhoud van bestaand groen dan in de aanleg van nieuw groen.

Zo bestaat in Amsterdam meer politiek-bestuurlijk draagvlak voor de financiering van een grote onderhoudsbeurt van het Vondelpark dan voor de aanleg van extra groen. In het (recente) verleden werd het onderhoud van grote parken voor het grootste gedeelte betaald met gelden uit het Stadsvernieuwingfonds. De herinrichting van het Oosterpark en het Sarphatipark is onder andere uit dit fonds betaald.

Portefeuilleverdeling binnen B&W

Als derde faalfactor is de portefeuilleverdeling van wethouders in gemeenten genoemd. In de meeste gemeenten zijn de thema's "ruimtelijke ordening" en "groen" ondergebracht in de portefeuille van één wethouder. Probleem hiervan is dat aan "R.O. en Groen" vaak concurrerende belangen ten grondslag liggen. Daar waar woningen worden gebouwd, kan geen groen worden aangelegd. De meeste wethouders die beide onderdelen in hun portefeuille hebben, geven met het oog op de politieke voorkeur van de gemeenteraad voorrang aan woningbouw- boven groenbelangen.

Regierol provincies

Door LNV is als belemmerende factor naar voren gebracht dat de provincies onvoldoende invulling geven aan hun regierol met betrekking tot het regionale groen. De meeste gemeentelijke respondenten hanteren een andere visie. Zij zijn geen voorstander van het idee om de provincie een regiefunctie te laten vervullen met betrekking tot de regionale groenvoorziening. Belangrijkste bezwaar is volgens hen dat de implementatie van strategische groenprojecten, die onder leiding van de provincies plaatsvindt, niet overal even snel verloopt. De moeizame uitvoering van een aantal strategische groenprojecten is hier een uiting van. Als belangrijkste faalfactor wordt in dit verband gewezen op het ontbreken van provinciale bevoegdheden of het niet willen inzetten van bepaalde bevoegdheden (onder andere het onteigeningsinstrument). Als reactie hierop hebben de provincies aangegeven dat zij om een aantal redenen terughoudend zijn met het inzetten van het onteigeningsinstrument. Eén van de redenen is dat in het SGR staat dat zeer terughoudend dient te worden omgegaan met het onteigeningsinstrument (Ministerie van LNV, 1993, p.175). Een andere reden is dat de hantering van dit instrument extra financiële middelen vergt (omdat de financiële vergoeding aan de agrariër dan hoger uitvalt). Als derde reden is genoemd dat het provinciaal beleid erop is gericht de aanleg van groen in principe op een minnelijke manier met de direct betrokkenen te regelen.

Oplossingsrichtingen

Actualisering VINEX

Gemeentebestuurders hebben uiteenlopende ideeën over een betere aanpak van de regionale groenproblematiek. Bestuurders van zogenaamde VINEX-gemeenten (gemeenten waarin de komende jaren een substantiële hoeveelheid woningen wordt gebouwd), zoeken oplossingsrichtingen vooral in de Actualiseringsdiscussie. Deze discussie heeft betrekking op het woningbouwbe-

leid na 2005. De bestuurders zouden graag zien dat in het nieuwe woningbouwbeleid de integratiegedachte tot uitdrukking komt. Deze houdt in dat in het beleid de gedachte wordt verankerd dat rood (woningbouwlocaties en bedrijventerreinen) wordt gekoppeld aan groen (parken, plantsoenen en recreatieve infrastructuur). Met deze functionele integratie in het beleid hopen ze dat meer middelen ter beschikking komen voor de aanleg van groen in en rondom nieuw aan te leggen VINEX-locaties.

Herijking strategisch groenbeleid

Bestuurders van gemeenten, die in de buurt liggen van een strategisch groengebied, zien vooral mogelijkheden in een herziening van het strategisch groenbeleid. Hierbij denken ze in het bijzonder aan een betere situering van het groen. Ook denken ze dat de beleidsuitvoering mogelijkheden biedt voor een betere aanpak van regionale knelpunten.

Bijna al het strategisch groen ligt in de buurt van nieuw te bouwen VINEX-locaties. Dit houdt in dat veel gemeentebestuurders oplossingsrichtingen zoeken in een combinatie van beide tot dusver genoemde oplossingsrichtingen (koppeling rood en groen en betere situering strategisch groen).

Fiscale maatregelen

Voorts is geopperd het fiscale regime zodanig aan te passen dat de kosten van de aanleg en het beheer van groen kunnen worden verlaagd.

Onroerendzaakbelasting

Door LNV is naar voren gebracht dat de aanpak van de regionale groenproblematiek kan worden verbeterd als gemeenten een vast percentage van de opbrengsten van de onroerendzaakbelasting aanwenden voor de realisatie van extra regionaal groen. De gemeentelijke respondenten onderschrijven de mogelijkheid, maar wijzen er tevens op dat het bestuurlijk draagvlak voor deze oplossingsrichting in de meeste gemeenten gering zal zijn. Gemeentebestuurders geven doorgaans meer prioriteit aan andere dan groenbelangen. Gelden die afkomstig zijn uit de onroerendzaakbelasting zullen dus eerder worden besteed aan de bouw van een nieuwe schouwburg, de exploitatie van het plaatselijke zwembad of de renovatie van het gemeentehuis dan aan groen in de nabije woonomgeving.

3. ANALYSE

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de visies van de meest betrokken actoren met betrekking tot de regionale groenproblematiek weergegeven. Deze visies worden in dit hoofdstuk in een breder kader geplaatst. Leidraad bij de analyse is de centrale vraagstelling uit hoofdstuk één. Deze luidde: *Welke factoren werken belemmerend op de aanpak van de regionale groenproblematiek?* Ter beantwoording van deze vraag wordt in paragraaf 2 ingegaan op de betekenis van het begrip "regionaal groen". Daarna (paragraaf 3) wordt stilgestaan bij de inhoud van de regionale groenproblematiek. In paragraaf 4 wordt een aantal belemmerende factoren behandeld met betrekking tot de aanpak van de problematiek. Deze factoren worden in paragraaf 5 gegroepeerd.

3.2 Begrip regionaal groen

Regionaal groen als beleidsconcept raakt steeds meer ingeburgerd. De bekendheid van het concept in de politiek-bestuurlijke wereld wordt in snel tempo groter. Steeds vaker kan men in ambtelijke stukken en populair-wetenschappelijke tijdschriften iets lezen of op bestuurlijke bijeenkomsten iets horen over regionaal groen. Een belangrijke verklaring hiervoor lijkt te zijn dat het concept, dat op nationaal niveau is bedacht, ook op lokaal niveau wordt opgepikt. Burgemeesters, wethouders, provinciale bestuurders, medewerkers van water- en recreatieschappen, iedereen herkent er iets in van de eigen groenproblematiek in de buurt.

Dit leidt tegelijkertijd ook tot het belangrijkste manco van het concept, namelijk dat verschillende actoren er hun eigen betekenis aan geven, wat regelmatig tot spraakverwarring leidt. De spraakverwarring heeft zowel betrekking op de term "groen" als op de term "regionaal". Eerst iets over de term groen. Binnen de politiek-bestuurlijke wereld bestaat geen eenduidigheid over de betekenis van dit begrip. Sommige actoren hanteren een brede definitie. Zij associëren het met recreatie, natuur, landschap, bos en landbouw. Anderen daarentegen houden er een engere definitie op na; zij gebruiken het om de recreatieve functie aan te duiden van openbare ruimtelijke activiteiten. Concreet gaat het dan om groene plekken en allerlei vormen van routestructuren, zoals vaar-, schaats-, fiets- en wandelroutes. In de tweede plaats schept de term "regionaal" verwarring. Actoren denken vaak verschillend over wat regionaal is. Dit bemoeilijkt de vertaling van het beleidsconcept naar de praktijk. Wat te denken bijvoorbeeld van het Vondelpark in Amsterdam? Sommigen zijn van mening dat het om lokaal groen gaat, want het ligt midden in de stad. Ande-

ren vinden het typisch regionaal groen, omdat inwoners uit de hele regio Amsterdam er gebruik van maken.

3.3 Regionale groenproblematiek

Er bestaat in zijn algemeenheid consensus over de vraag of er sprake is van een regionale groenproblematiek. De problematiek kan worden aangegeleid met de behulp van twee begrippen:

- suboptimale routestructuren;
- tekort aan groene plekken.

Routestructuren

De meeste respondenten zijn van mening dat suboptimale routestructuren de belangrijkste component vormen van de regionale groenproblematiek. Het knelpunt dat het meest frequent naar voren werd gebracht, betreft de verbinding van de steden met bestaande en nieuw aan te leggen grote groengebieden in het landelijk gebied. De bereikbaarheid te voet of per fiets van deze gebieden is in veel gebieden niet optimaal. Gewezen kan worden op tekorten aan wandel- en fietspaden, grote obstakels, zoals een snelweg of kanaal, te veel lawaai of de grote afstand tussen stad en groengebied.

Een tweede belangrijk knelpunt betreft de ontsluiting in agrarische gebieden.

Veel recreanten hechten grote waarde aan het esthetische karakter van deze gebieden. Er wordt veel gefietst, gewandeld en geschaatst. De ontsluiting is op veel plaatsen echter niet optimaal. Door een respondent is erop gewezen dat de recreatieve ontsluiting in het Groene Hart op bepaalde plaatsen duidelijke verbetering behoeft.

Het derde knelpunt gaat over de verbinding tussen het stedelijk en landelijk gebied. In het onderzoek is als probleem naar voren gekomen dat bewoners van binnensteden steeds meer moeite moeten doen om in het landelijk gebied te komen. Door de verstedelijking wordt het landelijk gebied steeds verder teruggedrongen. Dit vermindert de bereikbaarheid van het landelijk gebied vanuit de steden.

Het vierde knelpunt heeft te maken met de verbinding tussen groene gebieden. Op een aantal plaatsen verdient de verbinding tussen het ene en andere groene gebied verbetering. Dit is onder andere het geval in de zone tussen de SGP's de Vechtstreek en de Ronde Venen. Het Amsterdam Rijnkanaal is een belangrijk obstakel voor de recreant die van het ene SGP naar het andere wil fietsen.

Groene plekken

Naast de verbinding speelt ook het probleem van de tekorten aan groene plekken. Deze tekorten bestaan volgens de meeste respondenten met name in gebieden waar de afgelopen jaren nieuwe huizen en kantoorpanden zijn gebouwd, zonder dat extra ruimte is gecreëerd voor nieuw groen. Het gaat om locaties die met name zijn gesitueerd in de overgangsgebieden tussen stad en land. Tijdens het onderzoek zijn de volgende gebieden genoemd:

- oostkant van de gemeenten Voorschoten, Leidschendam en Voorburg;
- oostkant van Den Haag;
- oostelijke gedeelten van de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden;
- agglomeratie Amsterdam;
- Hoorn-Alkmaar-Langendijk (HAL-gebied);
- Haarlemmermeer;
- Utrecht en omstreken;
- Sittard;
- Eindhoven;
- Tilburg;
- Den Bosch.

Het tekort aan regionale groene plekken uit zich in een toenemende druk op bestaande recreatieve voorzieningen in de overgangsgebieden tussen stad en land.

Vooraf op warme dagen is deze drukte zichtbaar.

De regionale groenproblematiek is voor een deel een toekomstig probleem. De bouw van nieuwe woonwijken en de aanleg van nieuwe bedrijfslocaties verkeert immers op veel locaties nog in de planvormingsfase. Alle respondenten zijn van mening dat hier een rol voor de overheid is weggelegd.

Motieven voor meer regionaal groen

Regionaal groen vervult verschillende functies. Het heeft een recreatieve functie, het is van invloed op de kwaliteit van de woon- en leefomgeving en het vestigingsklimaat voor bedrijven, het heeft een positieve invloed op de verlaging van de automobiliteit, het heeft een structurerende functie (behoud open ruimten) en leidt tot vergroting, verbinding en verbetering van de natuurlijke gebieden in Nederland. Al deze functies worden door actoren als motieven gebruikt om iets aan de regionale groenproblematiek te doen.

Enkele kanttekeningen

Verschil tussen zeggen en doen

Door respondenten is naar voren gebracht dat er soms verschil bestaat tussen wat burgers zeggen en wat ze doen. Gesteld is, dat als burgers daadwerkelijk moeten kiezen tussen een plan voor meer groen in de buurt of een plan met een meer economisch-georiënteerde doelstelling (meer werk, extra winkels, meer uitgaansmogelijkheden), zij meestal kiezen voor het laatste.

Als indicator voor de behoefte aan groen wordt vaak verwezen naar de plaats van groen op provinciale en lokale politieke agenda's. Bij hantering van deze indicator kan gesteld worden dat de behoefte aan groen in de meeste regio's niet bijzonder groot is. De landbouw- en natuurproblematiek staan vaak hoger op de politieke agenda dan groen. Dit wil overigens niet zeggen dat burgers in zijn algemeenheid weinig belang hechten aan groen. Uit een onderzoek van de Nederlandse woonbond blijkt dat burgers veel waarde hechten aan groen in de nabije woonomgeving. De bond heeft een enquête gehouden om inzicht te krijgen in de belangrijkste wensen en gedachten van bewoners op het gebied van leefbaarheid. Hieruit blijkt dat meer groen in de buurt of een beter onderhoud ervan de op één na belangrijkste prioriteit heeft. De ondervraagde bewoners vinden dit belangrijker dan bijvoorbeeld een betere verlichting in de omgeving (4e plaats), maatregelen om geluidsoverlast te beperken (6e plaats) en beter onderhoud van de woningen (9e plaats) (Nederlandse woonbond, 1996: p.11).

Verdunning van woonlocaties

De vraag kan worden gesteld of door de bouw van nieuwe woonwijken de druk op bestaande groenvoorzieningen daadwerkelijk toeneemt.

Van belang is te onderkennen dat niet zozeer de bouw van nieuwe woonwijken, alswel de groeiende bevolking een toenemende druk veroorzaakt. De bouw van nieuwe woningen is een goede indicator voor de regionale groenproblematiek, zolang sprake is van een gelijkblijvend aantal bewoners per woning. Door veranderende woonwensen is in veel gebieden sprake van een afnemend aantal bewoners per woning.

3.4 Aanpak regionale groenproblematiek als centraal probleem

Vanuit verschillende overheden worden inspanningen gepleegd om meer groen in en om stedelijke gebieden aan te leggen (voor een overzicht van activiteiten, zie hoofdstuk 1). Hoewel deze inspanningen afzonderlijk belangrijke resultaten opleveren, schieten zij vanwege de bouwactiviteiten die de komende jaren gestalte zullen krijgen tekort. De factoren die belemmerend werken op de aanpak van de problematiek verdienen daarom speciale aandacht. In het onderstaande worden deze belemmeringen beschreven. Grofweg kunnen ze worden ingedeeld in twee groepen: openbaar bestuur en maatschappij. De eerste groep is uitgesplitst in de drie bestuurslagen: rijk, provincies en gemeenten.

Rijk

Groen op de politieke agenda

In de Tweede Kamer en het kabinet staat het thema groen niet hoog genoeg op de politieke agenda om extra rijksmiddelen vrij te maken voor de aanleg van nieuw groen. Andere thema's, zoals werk (werk, werk), economi-

sche activiteit en infrastructurele voorzieningen krijgen op dit moment meer politieke aandacht.

Rijksmiddelen

Door bijna alle respondenten is als belemmering naar voren gebracht dat het rijk te weinig financiële middelen vrijmaakt voor de "groene" kwaliteit van de stedelijke woonomgeving in Nederland. Deze middelen zijn nodig voor zowel groeninvesteringen als voor de beheerslasten die hiervan het gevolg zijn.

Nationaal woningbouwbeleid

Een derde belemmerende factor vormt het woningbouwbeleid in Nederland. Het rijk is van mening dat de belangrijkste nood in de woningbouwsector in Nederland is verholpen. Daarom stelt het minder financiële middelen beschikbaar voor de (sociale) woningbouw in Nederland. Tegelijkertijd stimuleert zij de marktwerking in de woningbouwsector. Gevolg hiervan is dat er jaarlijks minder financiële middelen vrijkomen ten behoeve van sociale woningbouw. Aangezien de meeste gemeenten in het ruimtelijk beleid meer waarde hechten aan de bouw van sociale woningbouw dan aan de realisatie van extra groen, beïnvloedt het nationaal woningbouwbeleid op negatieve wijze de lokale prioriteitsstelling voor groen.

Een ander knelpunt uit het woningbouwbeleid is het zogenaamde VINEX-locatiebeleid. In de VINEX staat dat op een aantal locaties de komende jaren een grote hoeveelheid nieuwe woningen moet worden gebouwd. Deze "aanwijzingen" leiden tot hoge grondprijzen, die uiteraard niet de realisatie van meer regionaal groen bevorderen.

Stadsvernieuwingsfonds

Een andere belemmerende factor is de bezuiniging op het stadsvernieuwingsfonds. In het verleden is dit fonds door de grote gemeenten in Nederland verschillende malen aangewend ter financiering van achterstallig onderhoud van omvangrijke stedelijke parken. Ten gevolge van de bezuinigingen is het voor gemeenten moeilijker geworden het achterstallig onderhoud van parken uit dit fonds te betalen. Dit heeft een verdringingseffect op de aanleg van nieuw groen. In veel gemeenten zijn bestuurders eerder geneigd de eigen middelen voor groen in te zetten voor het onderhoud van bestaand groen dan voor de aanleg van nieuw groen.

Provincies

Groen op politieke agenda

Tevens is de aandacht voor groen op provinciale politieke agenda's naar voren gebracht. Dit maakt dat het voor politici en bestuurders weinig interessant is om nieuwe groenprojecten op te starten. Bovendien werkt het niet bevorderend dat de uitvoeringstermijn van groenprojecten in het algemeen langer duurt dan de zittingsperiode van gedeputeerden.

Regierol provincies

Ook is gewezen op de rol van provincies met betrekking tot de regionale groenvoorziening. Enkele actoren zijn van mening dat provincies op optimale wijze invulling kunnen geven aan hun regierol. Tegelijkertijd geven dezelfde actoren aan dat de regierol van provincies staat of valt met de beschikbare middelen die de meest betrokken actoren voor groen beschikbaar stellen.

Groenbeheersbeleid

Een andere belemmerende factor is dat sommige provincies zich terugtrekken uit het beheer van groene gebieden. Zij zijn van mening dat dit een primaire taak is van lokale overheden.

Gemeenten

Groen op de politieke agenda

Op gemeentelijk niveau is een belangrijke belemmering dat het thema "groen" meestal niet hoog op de lokale politieke agenda staat. Politici en bestuurders kunnen daarom moeilijk politiek gewin behalen met de aanleg van meer groen.

Portefeuilleverdeling

In sommige gevallen kan ook de portefeuilleverdeling binnen B.&W. belemmerend werken op extra groenaanleg. Wethouders die de thema's "groen" en "woningbouw" in hun portefeuille hebben geven doorgaans de voorrang aan woningbouwbelangen.

Kennis over economische betekenis groen

Door enkele respondenten is aangegeven dat op gemeentelijk niveau te weinig kennis voorhanden is over de economische betekenis van groen in de directe woonomgeving.

Kennis over "groene" instrumenten

Sommige respondenten zijn van mening dat op lokaal niveau te weinig praktische kennis aanwezig is over instrumenten om meer groen aan te leggen. Hierbij gaat het niet zozeer om de vraag welke instrumenten geschikt zijn, maar veeleer om vragen als:

- hoe zitten procedures in elkaar?
- hoe kan worden omgegaan met vage omschrijvingen?
- wat is het financieel voordeel van het gebruik van deze instrumenten?

Een goed voorbeeld hiervan is het gebrek aan lokale kennis over de werking van de Regeling Groenprojecten. Deze (fiscale) regeling, die is opgericht ter stimulering van investeringen in milieu, natuur en bos, wordt tot op heden niet of nauwelijks gebruikt voor groenaanleg. De directie Noordwest van LNV heeft onderzoek laten verrichten naar deze regeling (Mentink-procesmanagement bv en Heidemij Advies, 1996).

Burgers

Inzicht in en ervaring van problematiek

Voorts is ook gewezen op het "tekort" aan maatschappelijke aandacht voor groen. Burgers confronteren politici eerder met een tekort aan politieagenten, te weinig arbeidsplaatsen of ziekenhuisbedden dan met een gemis aan groen in de nabije woonomgeving.

De belangrijkste reden hiervoor lijkt te zijn dat de regionale groenproblematiek - zoals in het voorgaande is aangegeven - een toekomstig probleem is. Dit heeft te maken met het feit dat de afgelopen 10 jaar in de randstad, de regio waar de meeste regionale groentekorten zich voordoen, een fors regionaal groenbeleid is gevoerd, zij het dat de benaming hiervan in de loop der tijd is veranderd. Ook speelt mee dat de geplande stedelijke uitbreidingen, die de behoefte aan extra groen doen toenemen, voor een belangrijk deel nog niet in uitvoering zijn genomen.

De tweede reden is dat de regionale groenproblematiek moeilijk zichtbaar is. De meeste recreanten begeben zich alleen in hun vrije tijd naar en in groengebieden. Door veel recreanten wordt de toenemende druk op groenvoorzieningen niet meer dan enkele dagen per jaar ervaren.

Tot slot is van belang dat bij recreatieproblemen burgers niet worden geconfronteerd met de aantasting van hun privé-leven, in ieder geval niet direct zichtbaar. Weinig burgers die in hun weekend een wandeling of fietstocht maken, zullen hun plezier laten vergallen door de grote hoeveelheid mensen op de weg of in het park (er zijn ook mensen die dit juist leuk vinden). Bij andere maatschappelijke problemen, zoals een huurverhoging of meer junks in de buurt, voelen burgers zich eerder bedreigd in hun dagelijkse leefomgeving.

3.5 Metaproblemen

In het voorgaande is een inventarisatie gegeven van factoren die volgens de meest betrokken actoren belemmerend werken op de aanpak van de groenproblematiek in en om de directe woonomgeving. De aard van de factoren is zeer divers. Zo is gewezen op de politieke agenda, woningbouwbeleid, stadsvernieuwingsbeleid, groenbeheersbeleid, scoringsmogelijkheden van gedeputeerden/wethouders, regierol provincies, portefeuilleverdeling wethouders en aandacht voor de problematiek bij burgers. Ook het maatschappelijk domein waarbinnen deze factoren een rol spelen, is verschillend. Sommige zijn gelocaliseerd binnen het openbaar bestuur en andere binnen de samenleving.

Het geheel overziend, kunnen de factoren worden ingedeeld in vier groepen. Deze groepen worden hier - in navolging van Dunn - metaproblemen genoemd (Dunn, 1994). De eerste groep metaproblemen heeft te maken met de politieke aandacht voor groen. De tweede met financiële middelen. De derde

groep kan worden aangeduid met de begrippen taken en verantwoordelijkheden en de vierde met kennis.

Politieke aandacht voor groen

Uit dit onderzoek blijkt dat het nodig is dat groen hoger op de politieke agenda komt te staan. Thema's die het momenteel goed doen, zijn: werkgelegenheid, infrastructuur, armoede, fileproblematiek, criminaliteit, enzovoort. Ook op provinciaal niveau kan groen hoger op de politieke agenda staan dan thans het geval is. Zaken als regiovorming, wegen- en woningbouw worden in het algemeen belangrijker gevonden. Op gemeentelijk niveau geldt hetzelfde. De meeste bestuurders van gemeenten kunnen maar moeilijk scoren met groenaanleg.

Financiële middelen

Ten tweede is naar voren gekomen dat het rijk meer financiële middelen ter beschikking dient te stellen voor de aanleg van extra niet-strategisch groen. Over de vraag via welke weg deze middelen ter beschikking moeten worden gesteld, wordt verschillend gedacht. Sommige respondenten vinden dat LNV dit geld moet zien te vinden op de eigen begroting, anderen wijzen erop dat bestaande woningbouwsubsidies voor dit doel beter benut dienen te worden, weer anderen vinden dat alle ministeries, die door de aanleg van groen beleidsdoelen kunnen realiseren, een duit in het zakje moeten doen.

Taken en verantwoordelijkheden

Ten derde blijkt uit dit onderzoek dat de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de betrokken actoren verbetering behoeft. Met name LNV en de provincies denken verschillend over hun posities en rollen. LNV zou graag zien dat de provincies een regierol vervullen ten aanzien van de groenproblematiek. De provincies zijn daarentegen van mening dat zij deze regierol reeds lange tijd vervullen. Ook op gemeentelijk niveau is geconstateerd dat een herschikking van taken en bevoegdheden de aanleg van groen kan bevorderen. Enige tijd geleden heeft in Amsterdam zo'n herschikking van taken tussen wethouders plaatsgevonden. Het lijkt erop dat dit de komende tijd zijn vruchten afwerpt.

Kennis

Tot slot kan worden gesteld dat meer kennis nodig is over de economische, maatschappelijke en beleidsmatige aspecten van groen in de verstedelijkte omgeving. Op verschillende schaalniveaus lijkt het gebrek aan kennis over uiteenlopende zaken belemmerend te werken op een effectieve aanpak van de stedelijke groenproblematiek. In de eerste plaats is op verschillende bestuurslagen, van gemeenten tot rijk (met name FIN en EZ) nog onvoldoende bekend dat groen een belangrijke economische meerwaarde kan hebben voor

een gebied. Een grotere verspreiding van deze kennis heeft waarschijnlijk een stimulerende werking op de aanleg van groen. In de tweede plaats lijkt maatschappelijk onvoldoende te worden onderkend dat verstedelijkingsprocessen (verdichting steden, bouw VINEX-locaties) ongewenste neveneffecten hebben voor de groenvoorziening in Nederland. Meer maatschappelijke kennis over de betekenis van groen voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving kan de politieke aandacht voor dit thema op verschillende bestuurslagen vergroten (Stichting Recreatie, 1996). In de derde plaats is geconstateerd dat lokale medewerkers en bestuurders te weinig praktische/beleidsmatige kennis bezitten over instrumenten om meer groen aan te leggen.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In het vorige hoofdstuk is een analyse gegeven van de inhoudelijke groenproblematiek en van factoren die belemmerend werken op de aanpak van deze problematiek. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies van deze analyse weergegeven. Ook wordt een aantal beleidsaanbevelingen gedaan. In paragraaf 1 wordt nog even kort de probleemstelling van het onderzoek behandeld, evenals de gehanteerde werkwijze. Daarna komen achtereenvolgens het begrip regionaal groen (paragraaf 2), de regionale groenproblematiek (paragraaf 3), de belangrijkste knelpunten in de aanpak (metaproblemen) en aangrijpingspunten van sturing (paragraaf 4) aan bod.

4.1 Probleemstelling en werkwijze

De centrale vraagstelling in dit onderzoek luidt: *welke factoren werken belemmerend op de aanpak van de regionale groenproblematiek?* De beantwoording van deze vraag heeft plaatsgevonden met behulp van de *probleemstructureringsmethode* van Dunn. Kortweg komt de gevolgde werkwijze op het volgende neer. Eerst zijn de belangrijkste actoren, die betrokken zijn bij de groenproblematiek, geïdentificeerd. Daarna is nagegaan hoe deze actoren tegen de problematiek aankijken. Vervolgens zijn op basis van deze visies vier metaproblemen onderscheiden met betrekking tot de aanpak van de groenproblematiek. Deze metaproblemen vormen in dit onderzoek tevens de aangrijpingspunten voor sturing.

4.2 Begrip regionaal groen

Bestuurlijk gezien is het gebruik van het beleidsconcept regionaal groen geen succes. Dit heeft met name te maken met de term "regionaal". Het geeft actoren de mogelijkheid verantwoordelijkheden af te schuiven. Binnen het huis van Thorbecke voelt geen enkele actor zich primair verantwoordelijk voor regionale vraagstukken. Ook de term "groen" verdient aandacht. Het wordt snel geassocieerd met zaken die alleen maar geld kosten. Bovendien denken actoren verschillend over de inhoud van het begrip. Sommigen denken hierbij aan openbare voorzieningen met een recreatieve functie, terwijl anderen er ook natuur en landbouw onder verstaan.

4.3 Regionale groenproblematiek

Er is sprake van een regionale groenproblematiek. Deze problematiek is direct gerelateerd aan nieuwe woningbouw. In het kader van het op peil houden van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving en het vestigingsklimaat is het nodig dat nieuwe woningbouw gepaard gaat met een evenredige investering in groen in de nabije woonomgeving. Tijdens het onderzoek zijn verschillende gebieden genoemd waar deze problematiek zich manifesteert. Enkele hiervan zijn: Rijnmond, HAL-gebied, de oostkant van Voorschoten, Leidschendam en Voorburg, en Sittard. De meeste respondenten zijn van mening dat de belangrijkste component van deze problematiek wordt gevormd door suboptimale verbindingen. Hierbij wordt met name gedacht aan de recreatieve verbinding tussen steden en bestaande of nieuw aan te leggen grote groengebieden. De tweede component van de problematiek bestaat uit tekorten aan groene plekken. Voorts is van belang te onderkennen dat de groenproblematiek voor een belangrijk deel een toekomstig probleem is, omdat de bouw van nieuwe woningen en bedrijfslocaties vaak nog in de planvormingsfase verkeert. Dit neemt niet weg dat alle actoren van mening zijn dat vanuit de overheid nu reeds inspanningen nodig zijn om de aanpak van dit, deels toekomstige, probleem te verbeteren.

4.4 Aangrijpingspunten voor sturing

Vanuit verschillende overheden worden uiteenlopende inspanningen gepleegd ten behoeve van de realisatie van meer groen in en om stedelijke gebieden in Nederland. Met het oog op de bouwactiviteiten van de komende jaren is het totaal van deze inspanningen onvoldoende voor behoud en verbetering van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving en het vestigingsklimaat. Daarom is een intensivering van de huidige beleidsinspanningen nodig. In dit onderzoek zijn vier metaproblemen geïdentificeerd. Deze zijn: politieke agenda, financiële middelen, taken en verantwoordelijkheden en kennis. In deze studie fungeren de metaproblemen als aangrijpingspunten voor sturing.

Politieke agenda

Het eerste knelpunt is dat het thema "regionaal groen" op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau onvoldoende hoog op de politiek-bestuurlijke agenda staat. De belangrijkste reden hiervoor lijkt te zijn dat aan de termen "regionaal" en "groen" - zoals in het voorgaande verwoord - politieke bezwaren kleven.

- **Aanbeveling 1:**
Het verdient aanbeveling een nieuw concept te ontwikkelen dat politici en bestuurders meer aanspreekt dan het concept regionaal groen. Van belang is dat zo'n concept geen bestuurlijk afschuifgedrag veroorzaakt en positieve gevoelens oproept bij economisch-georiënteerde bestuur-

ders en politici. Mogelijke nieuwe concepten of aanzetten hiertoe zijn: stad-landbeleid, intergemeentelijk groenbeleid, stadrandenbeleid, woonomgevingsbeleid en verbindingenbeleid.

Financiële middelen

Het tweede knelpunt is dat op dit moment te weinig financiële middelen door verschillende overheden ter beschikking worden gesteld ter verbetering van de aanpak van de regionale groenproblematiek. Er is geen specifiek instrument voor regionaal groen en de bestaande instrumenten, waarmee de aanleg van regionaal groen kan worden bevorderd, worden voor dit doel suboptimaal aangewend.

- *Aanbeveling 2:
De verschillende overheden dienen meer financiële middelen vrij te maken ten behoeve van een betere aanpak van de regionale groenproblematiek.*
- *Aanbeveling 3:
In ruimtelijke plannen dient meer dan thans het geval is een expliciete koppeling te worden gelegd tussen rood (bouw woningen en bedrijfslocaties) en groen (recreatieve verbindingen en groene plekken).*
- *Aanbeveling 4:
Van belang is na te gaan op welke wijze bestaande woningbouwinstrumenten (Belstatofonds, BLS-regeling) beter kunnen worden aangewend ten behoeve van de realisatie van niet-strategisch groen.*
- *Aanbeveling 5:
Het is wenselijk dat wordt onderzocht in hoeverre het landinrichtingsinstrumentarium kansen biedt voor de realisatie van meer niet-strategisch groen.*
- *Aanbeveling 6:
LNV dient na te gaan of er mogelijkheden zijn het strategisch groenbeleid zodanig te flexibiliseren dat de verwezenlijking van de eigen beleidsdoelstellingen op hoofdlijnen niet in gevaar komt.*
- *Aanbeveling 7:
Er dient meer kennis te worden verzameld over de wijze waarop bestaande instrumenten (onder andere baatbelasting/grondexploitatie-belasting, SBL-regeling, functiebeloning bos, plattelandsversterking, WCL-beleid) beter kunnen worden benut voor de realisatie van niet-strategisch groen.*

Taken en verantwoordelijkheden

Het derde knelpunt is dat onduidelijkheid bestaat over taken en verantwoordelijkheden tussen rijk en provincies. Met name spitst deze onduidelijkheid zich toe op de regierol van provincies. Het rijk is van mening dat provincies meer dan heden ten dage het geval is een regierol dienen te vervullen met betrekking tot de niet-strategische groenvoorziening. Hun coördinerende bevoegdheden zouden provincies volgens het rijk beter kunnen aanwenden om meer lokale en regionale groeninitiatieven te initiëren en te begeleiden. Provincies kijken hier iets anders tegenaan. Zij vinden dat zij het, de huidige middelen in ogenschouw nemend, zo gek nog niet doen. In hoofdstuk 2 wordt een aantal voorbeelden aangehaald waaruit blijkt op welke wijze provincies invulling geven aan hun regierol. Provincies geven aan dat zij meer activiteiten op dit gebied zouden kunnen verrichten wanneer hiervoor meer financiële middelen beschikbaar zijn.

- *Aanbeveling 8:*
Het is wenselijk dat LNV met het IPO overlegt over een betere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de niet-strategische groenvoorziening. Mocht tijdens een dergelijke bijeenkomst blijken dat in het verleden gemaakte DI-afspraken een betere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in de weg staan, dan dient LNV niet te schromen deze afspraken opnieuw ter discussie te stellen.

Kennis

Het vierde knelpunt heeft betrekking op kennis. Een belangrijk obstakel voor een betere aanpak van de problematiek is dat de meest betrokken actoren geen goed zicht hebben op de aard en omvang van de problematiek. Onduidelijk is wat het tekort is aan groene plekken en routestructuren, uitgedrukt in hectaren (groene plekken) en kilometers (routestructuren). Ook is niet helder welke kwalitatieve verbeteringen of investeringen gewenst zijn. Een tweede belemmering is dat op lokaal niveau onvoldoende praktische kennis aanwezig is over instrumenten die kunnen worden ingezet ten behoeve van de uitvoering van groenprojecten. Een goed voorbeeld hiervan is de onbekendheid van gemeenteambtenaren met de regeling groenprojecten. Voor de directie Noordwest van LNV is dit overigens aanleiding geweest een handleiding te laten opstellen voor potentiële gebruikers van deze regeling (Mentink-procesmanagement bv en Heidemij Advies, 1996).

- *Aanbeveling 9:*
Van belang is dat meer kwantitatieve en kwalitatieve kennis wordt verzameld en verspreid over de aard en omvang van de niet-strategische groenproblematiek.

- **Aanbeveling 10:**
Het is wenselijk dat meer kennis wordt verzameld en verspreid over de belemmeringen die projectleiders (van SGP's) tegenkomen bij de uitvoering van groene projecten. Hiermee worden beleidsmakers handvatten aangereikt waarmee zij de uitvoering van lopende en nieuw te starten groenprojecten kunnen versnellen.

LITERATUUR

- Bervaes, J.C.A.M. en L.M. van den Berg (1995)
De compacte stad, het groen aan de snee?; Wageningen, SC-DLO en IBN-DLO; -32p.
- Bervaes, J.C.A.M., H.J.J. Kroon en G. Elzinga (1996)
Recreatieve groenstructuur in en bij de stad; in: Groen; februari 1996; pp. 26-30
- Brand, J.A.M. van den en R.D.J. Nieuwenhuizen (1993)
Grondverwerving en Baatbelasting "Nieuwe Stijl"; een analyse van instrumenten voor het VINEX-beleid; Nieuw-Vossenmeer, Van Den Brand-Advies BV; -104p.
- Claessens, B. en K. de Ruiter (1996)
De provincie: makelaar van het platteland; de rol van de provincie in bos en buitengebied; in: Nederlands Bosbouw Tijdschrift, pp.126-180
- Dunn, W.N. (1994)
Public Policy Analysis; an introduction; New Jersey, Prentice Hall; -480p.
- Eeden, N. van den en T. de Groot (1996)
Bestuurlijke Problemen in Vogelvlucht; de problematiek van bestuurders in het landelijk gebied; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO); -72p.
- Financieele Dagblad (1996)
Locatiebeleid zit groene bedrijventerreinen in de weg; in: Financieele Dagblad, 7 maart 1996
- Gemeente Amsterdam (1996)
Groenprojecten in en om Amsterdam; 1995-2005; Amsterdam, Gemeente Amsterdam; -7p.
- Guba, E.G. and Y.S. Lincoln
Fourth Generation Evaluation; Newbury Park, SAGE Publications; -293p.
- Haselbekke, A.G.J. (1993)
Alternatieve bekostigingswijzen voor openluchtrecreatie mogelijk; omgaan met bezuinigingen; in: Recreatie en Toerisme, april 1993, pp.14-18

- Hillebrand, H. en N. van den Eeden (1996)
Bij plattelandsvernieuwing moeten probleemdefinities centraal staan; economische en bestuurlijke aspecten van het landelijk gebied; in: Agora, 12, 2, april 1996, pp.4-6
- IPO-LNV (1993)
Accoord op hoofdlijnen IPO-LNV inzake decentralisatie natuur- en landinrichtingsbeleid; -6p.
- Keers, G. en T. Seijkens (1995)
Financiering regionaal groen; Amsterdam, RIGO Research en Advies B.V.; -58p.
- Kruijt, B. (1995)
De Balans opgemaakt voor stad en land; Amsterdam, Vossiuspers; -27p.
- Leeuwen, M.G.A. (1997)
De meerwaarde van groen voor wonen; een regionale analyse; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO)
- Lokerman, W.J.P.M. en J.A. Swager (1994)
PPS in 't Groen; to be or not to be; Amsterdam, Ministerie van LNV
- Mentink-procesmanagement bv en Heidemij Advies (1996)
De financiering van "donkergroene" projecten uit groene beleggingsfondsen (werktitel); Pijnacker
- Ministerie van LNV (1993)
Structuurschema Groene Ruimte; het landelijk gebied de moeite waard; Den Haag, Ministerie van LNV; -229p.
- Ministerie van LNV (1994)
Eindrapportage Projectgroep Openluchtrecreatie; Den Haag, Ministerie van LNV; -19p.
- Ministerie van LNV (1995)
Dynamiek en Vernieuwing; Den Haag, SDU; -29p.
- Ministeries van LNV en VROM (1990)
Vorbereidingsprogramma Randstadgroenstructuur 1991-1995 (2 delen); Den Haag, Ministerie van LNV
- Ministerie van VROM en LNV (1985)
Nota Ruimtelijk kader Randstadgroenstructuur; Den Haag, Ministerie van VROM en LNV; -81p.

- Nederlandse woonbond (1996)
Een leefbare buurt? Nee, wij willen een wereldwijk!; Amsterdam, Nederlandse woonbond; -17p.
- Provincie Noord-Holland (1995)
Openluchtrecreatie; beleidsnotitie; Haarlem, provincie Noord-Holland; -31p.
- Stadsregio Rotterdam (1996)
Ontwerp Regionaal Groenstructuurplan; Rotterdam, Stadsregio Rotterdam; -97p.
- Stichting Recreatie; kennis- en innovatiecentrum (1996)
Recreatie dicht bij huis; zonder kwantiteit geen kwaliteit; Den Haag, KIC; -129p.
- Stichting Recreatie; kennis- en innovatiecentrum (1996)
Recreatie dicht bij huis; economie en wonen; Den Haag, KIC; -36p.
- Uittenbogaard, J.A.A. (1994)
PS in 't Groen; mogelijkheden en belemmeringen; in: *Landinrichting*, 34, 7, pp.12-15
- Visser, R. de en P. Smaal (red.) (1995)
Investeren in de toekomst van het Groene Hart; onderzoek naar kwaliteiten en potenties van het landschap; in de Randstad en nieuwe sturingsfilosofieën; Amsterdam, Vista; -106p.
- Volkskrant (1996)
Smerig en lawaaiig Parijs loopt leeg; plattelandsleven biedt meer kwaliteit; in: *De Volkskrant*, 22 juli 1996
- Wijnen, G. (1995)
Een kijkje achter de ecologische schermen; ontwikkelingen en beleid op het gebied van duurzame openluchtrecreatie in Nederland; mei 1995; -59p.
- Zoest, J.G.A. van (1994)
Groene PPS: kwestie van onderhandelen; water bij de wijn; in: *Recreatie en Toerisme*, juni 1994, pp.14-18

BIJLAGEN

Bijlage 1 Respondenten

Kennisorganisaties

P. Valens
B. Kruijt

organisatie-adviesbureau Paul Valens
Universiteit van Amsterdam

LNV

J.P. Augustijn
J.C.J. de Boer
J.J.W.V. Bronsgeest
A.A. Draijer
C. Harmsen
J.A. Rietema
J.M. Rooijackers
A.J.M. de Schutter
J.J.A. Uittenbogaard
J.C.L. Wassink

LNV, directie GRR
LNV, directie Zuidwest
LNV, directie Noordwest
LNV, directie GRR
LNV, directie Zuidwest
LNV, directie Natuurbeheer
LNV, directie Oost
LNV, LBL
LNV, directie GRR
LNV, directie GRR

VROM

S.A.P.J. van Melis
A.J. Kuiper

LNV, RPD
LNV, DGVH

EZ

G.W. Huiskamp

EZ, DG. ES

Provincies

K.J. de Ruijter
J. Lassche
A.M. van der Meulen
G.J. Roseboom
M. Teer

provincie Gelderland
provincie Zuid-Holland
provincie Zuid-Holland
provincie Noord-Holland
provincie Gelderland

Gemeenten

L.A.M. van Ewijk
R.A.R. Kouprie
J. van Opstal
P.J. Rijnaarts

gemeente Leidschendam
gemeente Rotterdam
gemeente Rotterdam
gemeente Amsterdam

Bijlage 2 Leden begeleidingscommissie

J.P. Augustijn	LNV
J.C.A.M. Bervaes	IBN-DLO
J.J.W.V. Bronsgeest	LNV
A.A. Draijer	LNV
J.H.A. Hillebrand	LEI-DLO
A.J. Kuiper	VROM
H.R. Kuipers	LBL
S.A.P.J. van Melis	VROM
A.M. van der Meulen	provincie Zuid-Holland
J.H. Rietema	LNV
J.M. Rooijackers	LNV
G.J. Roseboom	provincie Noord-Holland
P.J. Rijnaarts	gemeente Amsterdam
F.J. Sijtsma	RUG
J.J.A. Uittenbogaard	LNV
J. de Vries	RUL
M.G.A. van Leeuwen	LEI-DLO

Bijlage 3 Afkortingen

BES	Bergen-Egmond-Schoorl
BLS	Besluit Locatie Subsidies
B&W	Burgemeester & Wethouders
BON	Bestuur Op Niveau
BTW	Belasting over de Toegevoegde Waarde
DI	Decentralisatie-Impuls
DG	Directoraat-Generaal
DGVH	Directoraat-Generaal VolksHuisvesting (VROM)
DGM	Directoraat-Generaal Milieu (VROM)
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FIN	Ministerie van Financiën
GRR	Directie Groene Ruimte en Recreatie (LNV)
HAL	Hoorn-Alkmaar-Langenbroek
IBN-DLO	Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek- Dienst Landbouwkundig Onderzoek
IPO	InterProvinciaal Overleg
LBL	Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden
LEI-DLO	Landbouw-Economisch Instituut- Dienst Landbouwkundig Onderzoek
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
RO	Ruimtelijke Ordening
ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieu
RPD	RijksPlanologische Dienst
RUG	Rijksuniversiteit Groningen
RUL	Rijksuniversiteit Leiden
SBL	Stimuleringsregeling Beheer Landbouwgronden
SGP	Strategische GroenProjecten
SGR	Structuurschema Groene Ruimte
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
WCL	Waardevol Cultuur Landschap