

Vergaderjaar 2006–2007

30 647

Verstedelijking

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2006

Op verzoek van de Vaste Commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer reageren wij op het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied over «Recht op groen» en de bevindingen die de Raad in een bijbehorend briefadvies heeft opgesteld. Het advies «Recht op groen» is in juni 2005 afgerond en het briefadvies is in mei 2006 gereed gekomen. Per brief van 6 juni 2006 heeft de Raad u dit doen toekomen.

Wij zijn de Raad dank verschuldigd voor het getoonde initiatief om «Recht op groen» te schrijven. In de kern stelt de Raad dat relevante partijen hun eigen belang voor de korte termijn moeten inruilen voor het maatschappelijk belang op de lange termijn van een groene leefomgeving. De positieve effecten van groen op gezondheid, leefbaarheid, economie en natuur worden volgens de Raad nog onvoldoende erkend. Daarbij geldt dat de Raad aanbevelingen heeft gedaan aan departementen, provincies, gemeenten, projectontwikkelaars, burgers en ondernemers om de eigen werkwijze kritisch te bekijken. De Raad heeft haar aanbevelingen gesondeerd bij verschillende partijen en de bevindingen daarvan in een briefadvies opgesteld. Dit levert een evenwichtig advies op en laat zien dat investeren in groene kwaliteit een zaak is van ons allen.

In deze brief reageren wij op het advies van de Raad aan de hand van het briefadvies, de aanbevelingen ten aanzien van het maatschappelijk debat en de rol van het Rijk.

Advies en aanbevelingen

De Raad stelt dat de betekenis van groene kwaliteit (het maatschappelijk rendement) nog onvoldoende wordt erkend en dat de groene kwaliteit van de openbare ruimte wezenlijk is voor de leefbaarheid, de gezondheid, de economie en de biodiversiteit.

De Raad constateert bovendien de versnippering van het thema over de verschillende organisaties, gemeenten, provincies en ministeries. Eén van de belangrijkste aanbevelingen is dat er een betere afstemming moet plaatsvinden tussen de betrokken ministeries onderling, én ook met de andere overheden, zoals provincies, regio's en gemeenten.

Ook stelt de Raad dat bij het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) de verdichting van het stedelijk gebied ten koste gaat van groen en er nauwelijks ruimte overblijft voor groen. Gemeenten moeten naar de mening van de Raad hun besluitvormingsproces professionaliseren in relatie tot de groene kwaliteit en provincies moeten de stad-land relatie stimuleren. Meer kennis over de daadwerkelijke kosten en baten van de groene openbare ruimte aan de maatschappij is daarbij belangrijk.

Tevens pleit de Raad om als eerste stap van de implementatie van haar advies te beginnen met een «stimuleringspunt groene kwaliteit».

Reactie

Wij zijn het ten zeerste met de Raad eens dat groen een wezenlijke bijdrage kan leveren in het oplossen van vele maatschappelijke problemen. Zo is door het Rijk op de wethoudersconferentie over ruimtelijk beleid van 20 september jongstleden nog eens benadrukt dat groen kansen biedt voor het oplossen van problemen met betrekking tot mobiliteit, milieu, gezondheid, lichaamsbeweging, vestigingsklimaat en biodiversiteit. Dit onder het motto «6 halen, 1 betalen». Ook in de VROM-enquête «Beleid met burgers» hebben burgers aangegeven groen in de stad een zeer belangrijk issue te vinden en zijn er aanbevelingen gedaan om groen in de stad te stimuleren. Wat ons verheugt is de belangstelling voor groen in de verschillende verkiezingsprogramma's van de politieke partijen. Dit is voor ons een signaal dat groen hoger op de agenda komt te staan. Ook zal in de kabinetsreactie op de Natuurbalans 2006 door ons het belang van groen in en om de stad onderstreept worden.

Groene partners

Op 1 februari van dit jaar hebben steden (de G31) en Rijk (de ministers van LNV, BVK en VROM) de intentieverklaring «Groene partners» ondertekend om groen hoger op de agenda te brengen – zie bijlage.¹ Het Rijk heeft daarmee de aanbeveling van de Raad met betrekking tot de betere afstemming tussen overheden reeds opgepakt. Naast de intentie voor verdere samenwerking die hier uit spreekt, is ook een impulsbudget groen van 4 miljoen euro voor steden en provincies beschikbaar gesteld, waar steden 2 miljoen euro op basis van cofinanciering aan bijdragen. Ook hebben de ondertekenaars aangegeven zich in te zullen zetten om het budget voor groen de komende jaren substantieel te verhogen, uiteraard binnen de reguliere afwegingskaders van de begrotingsprocessen. Deze intentieverklaring wordt uitgewerkt in een programma «Groene partners» dat naar verwachting dit jaar gereed zal zijn.

Het programma en de intentieverklaring benadrukken het brede belang van groen en geven tevens uitwerking aan het genoemde impulsbudget. Dit laatste is bedoeld om concrete innovatieve projecten die groen als oplossing gebruiken voor bepaalde maatschappelijke problemen in een (achterstand-)buurt snel van de grond te trekken. Ook worden er werk-ateliers door de provincies opgezet met het oog op het verbeteren van de stad-land relatie. Met Nederland Actief! (een coalitie van de ANWB, NOC*NSF, Staatsbosbeheer en Zorgverzekeraars Nederland) voeren wij overleg om voldoende ruimte te creëren voor sport en bewegen in een groene setting. Ook met het Groenforum vindt overleg plaats, bijvoor-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

beeld over hoe groen de luchtkwaliteit kan verbeteren. Rondom het thema jeugd, natuur en gezondheid werkt LNV samen met andere partijen aan een actieplan. Het Actieprogramma Gezondheid en Milieu, dat zich onder meer richt op een gezonde lokale leefomgeving, levert een plan gericht op de jeugd: het actieplan Jeugd, Milieu en Gezondheid. De groene openbare ruimte maakt ook hier onderdeel van uit. In het tweede Meerjarenprogramma Vitaal Platteland dat begin dit jaar is uitgebracht is reeds opgenomen dat het Rijk een stimuleringspunt voor gemeenten wil opzetten op gebied van groen. Dit stimuleringspunt maakt onderdeel uit van het programma en zal beschikken over de benodigde middelen en instrumenten om lokale processen te kunnen initiëren, begeleiden en coachen. Voor de aansturing van «Groene partners» is een stuurgroep ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van het Rijk, de provincies, gemeenten en enkele maatschappelijke organisaties. Hiermee trachten we de door de Raad geconstateerde versnippering tegen te gaan. Het is van groot belang de krachten te bundelen om groen op een hoger plan te krijgen en minder sectoraal te benaderen.

Verdichting en groen

Inzake de verdichting in de grote steden en de overblijvende groene ruimte die de Raad constateert, is in de kabinetsreactie op het interdepartementale beleidsonderzoek Verstedelijking (TK 2005–2006, 30 647, nr. 1) aangegeven dat het kabinet streeft naar een optimale benutting van de ontwikkelingsmogelijkheden in het bestaand bebouwd gebied, maar dat de verdichting in het bestaand bebouwd gebied niet eindeloos kan doorgaan. Binnen onze steden en dorpen moet ook ruimte blijven voor voldoende parken en plantsoenen. Het Rijk zal het initiatief nemen om te komen tot een handreiking voor een regionale afweging van maatschappelijke kosten en baten van woningbouw. Ook is in de kabinetsreactie aangegeven dat het bovendien wenselijk is dat er meer speelruimte voor kinderen komt. Juist in de aanpak van de 56-wijken wordt integrale kwaliteitsverbetering van de woonomgeving nagestreefd en mede door de inzet van ISV-middelen is er geïnvesteerd in het behoud van de groene openbare ruimte. In de planning van provincies en steden zal niet alleen ruimte voor rode functies moeten worden gevonden, maar ook voor op loop- en fietsafstand liggende en daarmee goed bereikbare groene en blauwe functies, zoals parken, groengebieden, sportterreinen, volkstuinen en andere groene en blauwe recreatie- en sportmogelijkheden in en om de stad. Het gaat hierbij zowel om het handhaven als om het realiseren van nieuwe functies. Intensivering van bebouwing mag niet ten koste gaan van de oppervlakte groen in het bebouwde gebied. Dit is ook aangegeven in de Nota Ruimte.

Tussen de verschillende doelen uit de Nota Ruimte kan een spanning ontstaan. Dat betekent dat mogelijkheden voor groen regionaal en lokaal zeer verschillend kunnen zijn en dus een integrale afweging gewenst is. In het kader van uitvoering van het ruimtelijk beleid is ISV hiervoor een geschikt instrument, waarbij met de betrokken steden prestatie-afspraken worden gemaakt. Dit investeringsbudget, waarbij steden investeringen doen die vele malen groter zijn, komt ook ten goede aan het verbeteren van de groene openbare ruimte. Hierbij komen via de provincies ook middelen beschikbaar voor de kleinere, de zogenaamde «niet rechtstreekse», gemeenten. Het bedrag dat in de ISV periode 2005–2009 is opgenomen voor groen in en om de stad bedraagt ruim 23 miljoen euro. Dit is in verhouding tot het herstructureringsgeld relatief gering. Via het Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing (IPSV) dat onderdeel uitmaakt van het ISV zijn in de periode 2001–2004 ook gelden beschikbaar gesteld voor verschillende projecten waar parken of groengebieden worden gerealiseerd. Binnen het IPSV is hieraan circa 40 miljoen euro

besteed. Voor de nieuwe ISV/GIOS periode vanaf 2010 inventariseert LNV samen met Alterra de groenbehoefte van de steden. Daartoe wordt aan de steden zelf gevraagd input hiervoor te leveren. Vanuit het kabinet zal een separate brief over de toekomst van de stedelijke vernieuwing worden gestuurd.

Voor groen om de stad zijn middelen beschikbaar voor de noodzakelijke realisatie van meer groen in en nabij stedelijke gebieden. Het Rijk investeert in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in Recreatie om de Stad (onder andere Rijksbufferzones). Het Rijk wil in de periode tot 2013 hiermee 16 000 hectare «grootschalig groen» en in 2010 bovendien 500 hectare «regionaal groen» realiseren gekoppeld aan grote woningbouwlocaties. Daarnaast wordt ook geïnvesteerd in Nationale Landschappen en de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur via ILG. In de brief van 2 oktober jongstleden omtrent het rijksprogramma Groene Hart heeft het kabinet aangegeven wat hierbij de rijksinzet is.

Uitvoeringsagenda Ruimte 2006

Het advies van de Raad en de verschillende aanbevelingen zijn betrokken bij de Uitvoeringsagenda Ruimte 2006 (TK 2005–2006, 29 435, nr. 174). Gebleken is dat de groenontwikkeling in en rond steden achter blijft. De balans tussen rode en groene ontwikkelingen moet niet verder uit evenwicht raken en daarvoor willen wij ons inzetten.

Met de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland heeft het kabinet gekozen voor een sturingsfilosofie, waarbij het Rijk ruimte geeft aan medeoverheden voor ontwikkeling en uitvoering van een eigen ruimtelijk beleid, in samenwerking met marktpartijen en maatschappelijke organisaties, «decentraal wat kan». «Centraal» moet wanneer een nationaal of internationaal belang op het spel staat waarvoor rijkssturing nodig of wenselijk is.

Zoals wij in de Uitvoeringsagenda Ruimte 2006 hebben aangegeven is er extra aandacht nodig voor de uitwerking door de provincies van een planologisch regime gericht op het vrijwaren van de Rijksbufferzones van verdere verstedelijking en op de transformatie van deze zones tot grootschalige, groene gebieden met mogelijkheden voor ontspanning en dagrecreatie. De integrale uitwerking «stad/land» door de provincies, in samenspraak met het Rijk, is deze zomer van start gegaan. De Rijksbufferzones maken onderdeel uit van de nationaal stedelijke netwerken en zijn daarmee van essentieel belang. Niet alleen om ongebreidelde verstedelijking tegen te gaan, maar ook om vanuit de stad te kunnen genieten van het open landschap dichtbij de stad. Het is tijd geworden om dat essentiële belang extra aandacht te geven middels de transformatie.

Voor de uitvoering van de Nota Ruimte is 1 miljard euro beschikbaar, zoals in de begeleidende brief bij de Uitvoeringsagenda is aangegeven. Binnen dat kader zal ook in groen worden geïnvesteerd, mits de projecten voldoen aan de gestelde criteria. Groen maakt onderdeel uit van integrale gebiedsontwikkeling en de in te richten kwaliteitsteams zullen ook gaan adviseren omtrent de ruimtelijke kwaliteit. De Raad heeft in dit verband enkele relevante aanbevelingen gedaan die hierbij zullen worden betrokken.

Ten aanzien van de kosten en baten van de groene openbare ruimte zal een kwalitatieve analyse worden gemaakt van landschap en groen. Dit zal met de planbureaus (RPB, MNP) worden opgepakt. Onder meer de Wageningen University en Researchcentre (WUR) zal in haar onderzoek

aandacht besteden aan dit thema. Daarmee maken kennisinstellingen het maatschappelijke rendement van groene kwaliteit beter zichtbaar.

Maatschappelijk debat en de rol van het Rijk

In de aanbevelingen ten aanzien van het maatschappelijke debat stelt de Raad dat partijen zelf regels en afspraken moeten aangeven. Ook is er daarnaast een behoefte om richtwaarden en indicatoren op te stellen om partijen op af te kunnen rekenen. Verder adviseert de Raad het Rijk gemeenten dwingend te verzoeken zelf op expliciete wijze aan te geven welke kwaliteit wordt nagestreefd. Hiermee geeft de Raad ons inziens impliciet aan dat dé aanpak niet bestaat. Richtwaarden kunnen een bepaalde functie hebben, maar het gaat ook om afspraken maken met elkaar om te bekijken waaraan er behoefte is. Louter een aantal richtwaarden is niet voldoende. Net als de Raad vinden wij kwaliteit van groot belang, maar het afdwingen zoals de Raad stelt, is nu niet aan de orde. Vanuit integrale gebiedsontwikkeling gaat het ook om ruimte om te experimenteren, het aangaan van strategische allianties en bondgenootschappen om kwaliteit te bereiken. In de aanbevelingen ten aanzien van het Rijk stelt de Raad dat er actief invulling moet worden gegeven aan de medeverantwoordelijkheid voor de groene kwaliteit van de openbare ruimte in de stedelijke omgeving. In dit verband zal, naast onder meer de acties uit het programma «Groene partners», de komende Wet ruimtelijke ordening (Wro) andere overheden nieuwe instrumenten in handen geven om de openbare ruimte vorm te geven. Zo stelt de nieuwe Wro dat een gemeente voor het gehele grondgebied een bestemmingsplan of een beheersverordening moet vaststellen. Voorheen was dat alleen verplicht voor het gebied buiten de bebouwde kom. Met deze aanpassing kunnen openbare en groene gebieden binnen de bebouwde kom ook een sterkere planologische bescherming krijgen. Met de wettelijke bepalingen inzake de grondexploitatie die onderdeel uitmaken van de Wro, wordt tevens de mogelijkheid geboden om kosten voor de aanleg van de openbare groene ruimte te verhalen op de exploitatie van een nieuwe woonwijk. De Raad stelt ook dat vele stadswijken niet voldoen aan het richtgetal van 75 vierkante meter groen zoals door hen gedefinieerd. Dit behoeft echter een nuancering. Het betreffende richtgetal is vooral bedoeld voor toepassing bij uitleglocaties. Met zorg constateert het Rijk dat op nieuwe uitleglocaties het groen nogal eens sluitpost van de begroting is. Het Rijk rekent erop dat gemeenten bij de opzet van nieuwe uitleglocaties dit richtgetal hanteren. Het richtgetal kan uiteraard ook binnenstedelijk ontwikkelingen in beeld brengen. Daarnaast heeft de hantering van enkel een streefwaarde niet altijd het beoogde effect. Niet alle groen is van hetzelfde kwaliteits- en belevingsniveau. Aan groen in de stad worden in het algemeen andere eisen gesteld dan aan groen om de stad.

Het Rijk wil actief invulling geven aan zijn medeverantwoordelijkheid voor de groene kwaliteit van de openbare ruimte in de stedelijke omgeving en aan het «recht op groen» van elke burger. De Raad maakt zich net als wij zorgen om de verhoudingen tussen rode en groene ontwikkelingen. Met de aanpak uit het programma «Groene partners» willen wij de aanbevelingen van de Raad zo goed mogelijk tot hun recht laten komen. De komende periode zullen de hierboven beschreven acties hun effect moeten krijgen, alvorens te bepalen in hoeverre verdergaande maatregelen nodig zijn. Mocht blijken dat de hierbovenstaande aanpak niet het gewenste effect heeft om rood en groen in balans te brengen, zoals uit monitoring zal moeten blijken, dan overwegen wij een andere aanpak. Hierbij zullen dan de verdergaande aanbevelingen van de Raad worden

betrokken. Dit zullen wij in de eerstvolgende Uitvoeringsagenda van de Nota Ruimte in 2008 aangeven. Samen en in overleg met betrokken partijen willen wij de vele kansen benutten die «Recht op Groen» laat zien.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. Winsemius

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman