

Vergaderjaar 2024–2025

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 212

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2025

Op 29 januari 2025 heeft de commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening mij gevraagd te reageren op de brief en het onderzoek van de stichting Natuur & Milieu en Sweco over het «Tekort aan groen in Nederlandse steden». Dit ten behoeve van het commissiedebat RO op 13 maart a.s. Dit rapport is op 9 december 2024 gepubliceerd. Met deze brief deel ik mijn visie op stedelijk groen en de aan mij verzochte reactie op de conclusies en aanbevelingen in het desbetreffende rapport.

Visie op stedelijk groen

Belangrijk voor leefbaarheid en welzijn

Groene ruimte in en om de stad is belangrijk voor het welzijn van iedereen en voor de leefbaarheid van zowel nieuwe als bestaande woongebieden. Groen is aantrekkelijk om te recreëren, te bewegen en te ontmoeten. Het voegt kwaliteit toe aan de leefomgeving en kan een belangrijke vestigingsfactor zijn. Groen is onderdeel van het dagelijkse leven: een korte wandeling via de groene singel naar de bakker, koffie-drinken in het park met een vriend of een wandeling met je familie door het bos of in de polder. Zo helpt groen mensen fysiek en mentaal fit te houden en draagt het bij aan het sociale contact. Het gaat daarbij zowel om groen in de stad als groene ruimte buiten de stad en om openbaar én privaat groen (inclusief gevelgroen en groen op daken).

Openbaar én privaat

Zowel openbaar als privaat groen zijn belangrijk voor stedelijk groen. Het zijn met name de toegankelijkheid en de zichtbaarheid, die bepalend zijn voor de betekenis van groen in de leefomgeving.

Toegankelijkheid is van betekenis voor de gebruikswaarde van het groen: voor recreatie, ontmoeten, spelen, bewegen en sporten. Dat geldt voor openbaar groen, maar we zien ook steeds meer groene private terreinen, die publiek-toegankelijk zijn, zoals het Dakpark in Rotterdam. Daarnaast worden de beleving van groen en de bijdrage aan een kwalitatief aantrekkelijke leefomgeving over het algemeen niet beperkt door eigendomsgrenzen en de toegankelijkheid van groen. Het groen in de voortuin draagt bij aan een groen straatbeeld, (collectieve) binnentuinen bepalen het uitzicht vanuit bovenwoningen en het zicht op het landelijk gebied is onderdeel van het uitzicht van nieuwe hoogbouwontwikkelingen.

Verschillende schaalniveaus

Bij beleving en gebruik van groen gaat dus over het groen bij de voordeur tot aan het buitengebied. Groene ruimte moet daarom op verschillende schaalniveaus worden gezien: van straat tot (boven)regionaal en alle schaalniveaus daartussen. Niet op al deze niveaus hoeft noodzakelijkerwijs evenveel groen aanwezig te zijn om toch een prettige leefomgeving te creëren en invulling te kunnen geven aan de verschillende functies die binnen- en buitenstedelijke groene ruimte vervult. Ook de kwaliteit van het groen en goede verbindingen tussen de stad en het buitengebied met prettige routes voor fietsers en voetgangers kunnen hieraan bijdragen.

Voorwaarde voor verstedelijking en woningbouw

Investeren in groen is een belangrijke voorwaarde voor verstedelijking en woningbouw. Groen draagt bij aan de toekomstbestendigheid en leefbaarheid van de leefomgeving van zowel de nieuwe als de bestaande bewoners van steden en dorpen. Het is onderdeel van complete gebiedsontwikkelingen.

Ik heb hierover daarom bij de Woontop 2024 ook afspraken gemaakt i.r.t. de doelstelling om jaarlijks vergunningen te verlenen voor 100.000 woningen. Naast ontsluiting, ontwikkeling van nieuwe bedrijvigheid en de benodigde voorzieningen, zetten we in op toekomstbestendige nieuwbouw, die voldoet aan de kwaliteitsstandaarden ten aanzien van duurzaamheid, drinkwatervoorzieningen, klimaatadaptatie, natuur, energiezuinigheid, bereikbaarheid, gezondheid, etc. Groen is een middel dat voor meerdere van deze doelstellingen kan worden ingezet. Gemeenten zijn daarbij primair aan zet om te zorgen voor voldoende stedelijk groen in de fysieke leefomgeving.

Combineren met andere doelen en meervoudig ruimtegebruik

Naast leefbaarheidsaspecten draagt groen bij aan andere dingen, bijvoorbeeld een veilige, klimaatadaptieve leefomgeving. Groen is daarvoor een effectief en betaalbaar middel. Ook kan groen met de juiste keuzes in soorten en beheer bijdragen aan een toename van biodiversiteit. Voor beiden geldt: zowel op openbaar als privaat terrein en in én om de stad.

Groene ruimte is multifunctioneel: meerdere functies kunnen op dezelfde vierkante meter een plek krijgen zoals combinaties van ruimte voor waterberging, verkoeling, spelen en ontmoeten.

Inzet van het Rijk

Gemeenten blijven aan zet

De groenopgave in en om bebouwd gebied is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de gemeenten en eigenaren van gronden en panden. Gemeenten zien het belang ervan. Deels pakken ze hun taak al op en velen hebben de ambitie om dat te gaan doen. Sommigen met veel kennis en inzet, anderen met minder. Dat is ook de reden dat we als Rijk vooral een faciliterende rol innemen. Samen met LVVN ondersteunen we de lokale overheden bij de aanpak van de groenopgave in en om bebouwd gebied, zodat niet iedere gemeente het wiel zelf moet uitvinden. Er is al een handreiking Groen in en om de stad voor gemeenten, die in mei 2024 met uw Kamer is gedeeld, en we doen onderzoek naar financieringsmogelijkheden. De handreiking sluit aan op de doelstellingen van de EU verordening natuurherstel: geen afname van stedelijk groen en is één van de maatregelen die we hiervoor inzetten.

Samenwerking met de regio

Op het hogere schaalniveau wordt de opgave van groen in en om de stad meegenomen in gemeentelijke en provinciale omgevingsvisies en werken we samen met de regio aan de ruimtelijke voorstellen van de provincies en ontwikkelperspectieven van de NOVEX verstedelijkingsgebieden.

Voortzetten van onze huidige samenwerking

We zetten onze bestaande samenwerking met diverse gemeentes, provincies en andere partijen de komende tijd voort binnen de huidige aanpak voor de doorontwikkeling van GIOS. Op dit moment zie ik dan ook geen noodzaak tot het opzetten van een nieuw Nationaal programma.

EU NHV artikel 8

Op het gebied van stedelijk groen stelt de verordening dat lidstaten tot en met 2030 netto achteruitgang van de totale nationale hoeveelheid stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekking moeten voorkomen (ten opzichte van 2024). Stedelijk groen omvat daarbij zowel openbare groene ruimte als ook de private groene ruimte, inclusief vergroening van daken en gevels binnen de stedelijke ecosysteemgebieden. Na 2030 wordt gevraagd om een positieve ontwikkeling, waarvoor de lidstaten de bevredigende niveaus en de termijn waarop deze worden bereikt voor beide indicatoren eind 2030 vaststellen.

Uitgangspunt van dit kabinet is dat geen koppen op nationaal beleid en zo min mogelijk nieuwe eisen en regels ontstaan. Ik ben daarom dan ook geen voorstander van groennormen en wil dan ook benadrukken dat het Rijk momenteel geen groennorm of richtlijn hanteert en ook niet voornemens is die te gaan hanteren.

Daarnaast ontvangen wij over het algemeen het signaal van gemeenten dat zij geen voorstander zijn van een landelijke norm maar ruimte willen hebben om hun opgave af te stemmen op de eigen lokale context. Een landelijk verplichte norm leidt wat hen betreft tot een te lage ambitie, omdat deze altijd haalbaar moet zijn. Een ambitieuze norm kan daarentegen vertragend werken in de gebiedsontwikkeling of zelfs op slot zetten. Dit willen we voorkomen.

In het kader van het vormgeven aan artikel 8 uit de EU NHV ben ik voornemens om met stakeholders waaronder gemeenten als primair verantwoordelijken voor (openbaar) stedelijk groen nader in gesprek te

gaan. Daarmee wil ik ook invulling geven aan de motie Kostic en Kröger¹, die mij verzoekt om in gesprek te gaan met gemeenten over een gezamenlijke aanpak voor groen en klimaatadaptatie.

Financiering

Aanleg en onderhoud van openbaar stedelijk groen kost geld. De verantwoordelijkheid voor de financiering hiervan ligt ook bij gemeenten. Er zijn vanuit het kabinet op dit moment geen specifieke middelen voor stedelijk groen gereserveerd. Voor woningbouw noodzakelijke maatregelen die groen in de stad introduceren kunnen in het geval waarin dit leidt tot een publieke onrendabele top mogelijk deels gedekt worden uit het gebiedsbudget of andere middelen die bestemd zijn voor woningbouw.

We ondersteunen gemeentes wel door aanvullend onderzoek te doen naar de baten van groen en financieringsmogelijkheden voor nieuwe gebiedsontwikkelingen en de bestaande stad, en de kennis hierover te delen.

Conclusies en boodschap van het onderzoeksrapport

Natuur & Milieu en Sweco hebben onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de hoeveelheid openbaar stedelijk groen op buurtniveau in 32 gemeenten met (grotere) steden in de periode 2019–2024. In het rapport «Tekort aan groen in Nederlandse Steden» geven zij het signaal af dat meer dan de helft van de onderzochte buurten volgens de gehanteerde criteria niet voldoende groen heeft en dat groen niet meegroeit met het aantal woningen.

Deze boodschap is gebaseerd op de volgende conclusies:

1. Er heeft tussen 2019 en 2024 een absolute afname van 2,5% plaatsgevonden van de kwantitatieve hoeveelheid stedelijk groene openbare ruimte in de buurten van 30 van de 32 grootste gemeenten in Nederland. In dezelfde periode zijn aan deze buurten in totaal 234.000 woningen toegevoegd.
2. Het gemiddeld aantal m² openbaar stedelijk groen per huishouden in deze buurten is in diezelfde periode afgenomen met 24,2%.
3. Er is in deze buurten in 2024 (t.o.v. 2019) minder openbare ruimte (-0,4%) en meer private ruimte (+0,6%).
4. In 2024 is 54% van de buurten in de 32 grootste gemeenten versteend volgens de in het onderzoek gehanteerde criteria; 3,6 miljoen mensen wonen in een versteende buurt. Dit is een toename van 7% t.o.v. 2019.

NB: 70% van de buurten in de G4 is in 2024 versteend.

De gehanteerde criteria voor verstening in dit onderzoek zijn:

- er is minder dan 75 m² openbaar groen per huishouden aanwezig in de buurt, en/of
- er is minder dan 1 ha aaneengesloten openbaar groen aanwezig in de buurt.

Natuur & Milieu en Sweco verzoeken het Rijk en gemeenten om verdere verstening te voorkomen. Zij vragen aandacht voor vergroening bij nieuwbouw, maar ook voor de vergroening van de meest versteende wijken. Zij doen in het rapport de volgende aanbevelingen voor de aanpak van het Rijk:

- Opzetten van een nationaal programma met voldoende middelen, waarbij het bestaande programma GIOS ingezet en uitgebreid wordt met haalbare doelen en afspraken over de te realiseren doelen.
- Maak groennormen verplicht via het Bkl.

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1432

- Kwantificeer de baten van vergroening en maak een instrument om baten af te romen t.b.v. vergroening door gemeenten.

Reactie op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksrapport

Dit onderzoek is één van de voorbeelden waaruit de grote betrokkenheid blijkt bij het thema groen van gemeentes, provincies, kennisinstellingen en onderzoeks- en ontwerp bureaus. Ik waardeer de aandacht en inzet hierop van Sweco en Natuur & Milieu. Het onderzoek en de aanbevelingen leiden niet tot een gewijzigde inzet vanuit het Rijk. Die blijft conform de toelichting die ik hier eerder in deze brief op heb gegeven. Ook wil ik een aantal kanttekeningen plaatsen bij het onderzoek.

Vershil in scope

Het onderzoek gaat alleen over de openbare ruimte van de buurten in de 32 grootste gemeenten in Nederland. Deze scope wijkt af van de benadering van het Rijk en artikel 8, waar openbaar én privaat groen en meerdere schaalniveaus worden meegenomen. Daarnaast is artikel 8 EU NHV van toepassing op een veelvoudig aantal gemeenten in Nederland dan de 32 in het onderzoek van Sweco en Natuur & Milieu. Daarbij horen ook veel gemeenten met kleine en middelgrote kernen, met een kleinere verstedelijkingsopgave. De vraag is in hoeverre de onderzoeksresultaten ook voor hen representatief zijn.

Relatief beperkte afname i.r.t. de verstedelijkingsopgave

In het onderzoek wordt een afname van stedelijk groen in de openbare ruimte geconstateerd: zowel absoluut (-/-2,5%) als per huishouden (-/-24,2%). Het gaat om de gemeenten waar een groot aandeel van de verstedelijkingsopgave landt; in diezelfde periode zijn daarom ook 234.000 woningen toegevoegd aan deze buurten. Het openbaar groen is in deze buurten niet meegegroeid met de verstedelijking of de realisatie van het groen heeft nog niet plaatsgevonden, maar de absolute afname van groen in de openbare ruimte binnen deze buurten is relatief. Het is uiteraard onwenselijk dat deze trend zich voortzet.

Dat er een afname heeft plaatsgevonden, wil niet direct zeggen dat er een kritieke situatie op het gebied van leefbaarheid optreedt. Er zijn ook buurten waar na een afname van groen nog steeds ruim 75 m² groen per woning is.

Verschuiving van openbaar naar privaat terrein

We stimuleren vanuit het Rijk meervoudig ruimtegebruik. In deze stapeling van functies wordt ook groen als opgave meegenomen. We zien steeds meer gebouwen met groene (toegankelijke) daken. Ook blijft er bij gebiedsontwikkelingen vaker meer grond in privaat eigendom met als voordeel dat kosten voor beheer en onderhoud verschuiven van de gemeente naar de grondeigenaar of eigenaren.

Openbaar groen uit 2019, dat o.b.v. de uitgangspunten van het onderzoek verdwenen is, kan in de praktijk dus zijn behouden maar in 2024 dus privaat zijn geworden. Het meenemen van private groene ruimte zou mijns inziens dan ook leiden tot een completer beeld van de situatie m.b.t. stedelijk groene ruimte.

Gehanteerde criteria groennorm

In het onderzoek wordt o.b.v. de gehanteerde criteria ook geconstateerd dat veel buurten binnen de 32 onderzochte gemeenten verstedend zijn.

Voor de beoordeling hiervan is een voormalige richtlijn uit de Nota Ruimte (nationale structuurvisie onder de Wro) van 2004 als criterium genomen, waarin het Rijk medeoverheden vroeg rekening te houden met de realisatie van 75m² groen per woning bij uitleglocaties. In deze Nota Ruimte werd geen onderscheid aangegeven tussen privaat en openbaar groen en het schaalniveau waarop dit groen gerealiseerd moest worden. Deze richtlijn is niet opgenomen in de vigerende nationale omgevingsvisie (NOVI).

Vertrouwen in de toekomst

Tot slot zie ik ook heel veel goede dingen gebeuren, die ik wil benoemen. Steeds meer gemeenten zijn bezig met het formuleren van groenambities en de borging hiervan binnen hun eigen beleid. Zo zijn de gemeenten Groningen en Enschede aan de slag gegaan met de handreiking GIOS om te sturen op groen en hun ambitie te bepalen. Er gaat uiteraard tijd overheen voordat we de resultaten daarvan ook terug zien in gerealiseerde projecten. Maar ook die mooie voorbeelden zijn er: bijvoorbeeld de Groene Loper in Maastricht, Cartesiusdriehoek in Utrecht en de (her)ontwikkeling van Havenstad in Amsterdam naar een gemengd woonwerkgebied, waar juist grote slagen zijn en worden gemaakt in de ontstening van de buitenruimte. Daarnaast zijn er succesvolle acties door particulieren, zoals Tegelwippen. Klein gestart in 2020 met inmiddels als resultaat dat ruim 14 miljoen m² (= 263 voetbalvelden) verharding is omgezet naar groen op openbaar en privaat terrein. Deze mooie voorbeelden geven mij vertrouwen voor positieve ontwikkelingen in de toekomst.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer