

De groene kwaliteit van de openbare ruimte

door prof dr. M. van Twist

Voordracht namens de Raad voor het Landelijk Gebied ter gelegenheid van de bestuurdersconferentie 'Steden en Rijk: groene partners' op 1 februari 2006



Excellenties, mevrouw en mijnheer de minister.

Dames en heren,

De Raad voor het Landelijk Gebied vindt dat de betekenis van groene kwaliteit - met andere woorden: het maatschappelijk rendement - nog onvoldoende wordt doorzien. De groene kwaliteit van de openbare ruimte is wezenlijk voor de leefbaarheid, de gezondheid, de economie en de biodiversiteit.

Wat is nu het maatschappelijk rendement van groene kwaliteit?

1. Ten eerste leidt groen tot sociaal contact, het geeft een recreatiemogelijkheid als 'tussendoortje' en bijvoorbeeld speelmogelijkheden voor kinderen.
2. Ten tweede is groene kwaliteit wezenlijk voor onze gezondheid omdat groen ontspanning biedt, stress verlaagt en de sociale ontwikkeling bij kinderen stimuleert. Groen vermindert ook de geluidsoverlast, en vermindert schadelijke concentraties fijn stof. De ministeries van VROM én VWS zouden deze gezondheidsbaten meer aandacht moeten geven.
3. Ten derde verbetert de groene kwaliteit van de openbare ruimte het economische vestigingsklimaat; draagt het bij aan hogere omzet van het toeristisch bedrijfsleven en aan hogere waarden van woningen.
4. Ten vierde draagt de groene kwaliteit bij aan de biodiversiteit, hoewel we voor de zeldzame soorten toch meer om dan in de stad moeten zijn.

Kortom, de winst van groen is dat het vele functies tegelijkertijd vervult. Investeren in groene kwaliteit leidt zo tot een hoog maatschappelijk rendement. Groen is goud waard.

De raad beveelt u, minister Dekker en minister Veerman dan ook aan om samen met uw collega van VWS een integrale aansturing van groen verder ter hand te nemen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een verbreding van het GIOS overleg, een interdepartementale werkgroep, een stimuleringspunt groene kwaliteit, of hoe u dat ook maar wilt noemen. Een eerste opdracht zou het in beeld brengen van de maatschappelijke kosten en baten kunnen zijn. Deze aanbeveling vindt u ook in het advies 'Recht op groen' dat de raad vorig jaar heeft uitgebracht. Hierin staat de analyse van de onderliggende problematiek. Dat leverde het volgende op.

Dilemma's

Groen is voor bestuurders van lokaal tot nationaal niveau vooral nog een 'zorgenportefeuille'. Iedereen vindt groen belangrijk maar: 'er is geen geld voor', en het belang moet voortdurend worden verdedigd tegen andere legitieme aanspraken die druk zetten op de beschikbare ruimte zoals de noodzakelijke infrastructuur, de woningbouw enzovoorts. U als bestuurders kent ongetwijfeld de verzuchting 'de stad moet toch niet op slot', of 'er moet toch ontwikkelruimte blijven'. Probeer dan maar eens invulling te geven aan groen in een context waarin bezuinigingen moeten worden gerealiseerd en bebouwing de begroting daadwerkelijk ontlast. Opperoffering van groen is dan al snel onontkoombaar. Groene plekken verkleuren zo naar rood, terwijl het omgekeerde eigenlijk niet of nauwelijks voorkomt.

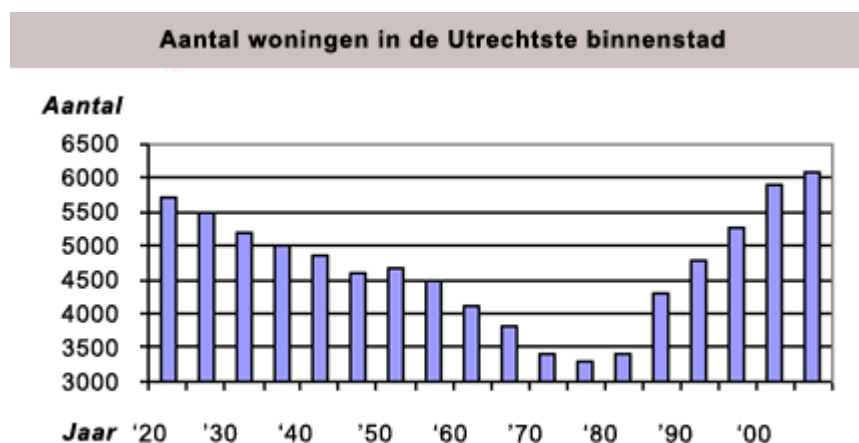
De oorzaak van de problemen ligt volgens de raad voor een groot deel in de dilemma's waarvoor elke betrokken partij staat. Een enkel voorbeeld:

1. De prestatiegerichte afspraken voor rode functies zijn stringenter dan voor de groene functies. Het is dan ook niet verwonderlijk dat bij achterblijvende woningproductie de aandacht bij VROM vooral naar de kwantiteit van woningen uitgaat en niet naar de realisatie van een groene woonomgeving.
2. Een ander dilemma heeft te maken met het stellen van prioriteiten. Gemeenten worden aangesproken op onveiligheid, overlast en stijgende werkloosheid, verstopte wegen en onvoldoende woningen. Om aan alle verwachtingen te voldoen, is geld en bouwruimte noodzakelijk. Bouwen levert geld op. Bij schaarste aan ruimte prevaleert vaak bebouwing boven groen.

In de dagelijkse praktijk leiden deze dilemma's tot onvoldoende daadkracht en realisatie op gebied van groen. We zeggen wel dat we het belangrijk vinden, maar het komt er niet van. De stad wordt volgebouwd en de behoefte aan recreatief groen om de stad blijft stijgen. Het groene beleid is vooral een verbaal beleid.

Wat is hiervan het resultaat?

Er wordt veel verdicht. In deze figuur ziet u het aantal woningen in de Utrechtse binnenstad vanaf 1920. Na een aanvankelijke afname zijn er nu weer meer woningen dan in het begin van de 20e eeuw.



En die verdichting zet door. U, bestuurders, heeft in de huidige ISV periode uw resterend bouwoppervlakte vrijwel geheel moeten bestemmen voor woningbouw, en nauwelijks groen kunnen plannen. En van de in de prestatieafspraken GSB3/ISV2 aangegeven 136 hectare aan groen gaat nog een groot gedeelte naar één stad: Zwolle.

Gepland groen in de prestatieafspraken GSB3/ISV2 door de G31 steden

Het geplande groen ligt grotendeels binnen bestaand stedelijk gebied.

- Totaal aan beschikbare bouwgrond: 7562 hectare
- Nodig voor binnenstedelijke woningbouw: 5145 hectare
- Nodig voor groen in en om de stad: 136 hectare

Wie is nu verantwoordelijk?

Het rijk legt de verantwoordelijkheid voor de groene openbare ruimte steeds meer en steeds nadrukkelijker bij de provincies en gemeenten en bij de maatschappelijke partijen zelf. Daarmee geeft het rijk invulling aan 'anders sturen'. 'Anders sturen' door minder via regels en wetten voor te schrijven hoe het moet. In plaats daarvan komen kaders en prestatiegerichte afspraken waarbinnen andere partijen meer ruimte hebben voor de uitvoering. Kortom: van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. Een voorwaarde voor een dergelijke omslag in beleid, is wel de oplossing van de dilemma's, die ik zojuist genoemd heb. Het belang van groen in en om de stad wordt maatschappelijk breed onderschreven. En juist dit belang delft in de praktijk steeds weer het onderspit tegen andere (niet persé belangrijker, maar wel als urgenter ervaren) belangen.

Ondanks het uitbrengen van de nota Ruimte en het introduceren van het ILG is in onze waarneming de betrokkenheid van de provincies bij het groen om de stad aan het wegebben. IPO en VNG twisten over verantwoordelijkheden en financiën. Voor de programmering van nieuw groen is per regio niet één partij aanspreekbaar. Draden komen niet bij één uitvoeringsorganisatie bij elkaar. De provincie spreekt met de zuidvleugel, de regio spreekt met de gemeenten, de gemeenten kijken naar elkaar. Het Rijk spreekt met allen afzonderlijk. En dan nog vaak het ene deel van het departement van minister Dekker over groen wonen in de stad en het andere deel over groene ruimte om de stad. Of het ene deel van het departement van minister Veerman over recreatief groen en het andere deel over het ILG.

Gesprekken door de raad

Sinds het uitbrengen van het advies Recht op Groen heeft de raad een serie gesprekken gevoerd met belanghebbenden bij groen; bestuurders en maatschappelijke organisaties. Uit deze gesprekken blijkt dat als je groen wilt realiseren in een interbestuurlijke samenwerking, je afspraken met elkaar moet maken om niet in goede bedoelingen te blijven steken. De raad reikt u vandaag vijf punten aan als bijdrage aan het debat aan het eind van deze dag en als mogelijke bijdrage voor de latere uitwerking van de intentieovereenkomst.

1. Zelf regels en afspraken aangeven

Partijen moeten zelf aangeven aan welke kaderstellende regels en afspraken ze wel én niet behoefte hebben. Wij zijn benieuwd of gemeenten bijvoorbeeld bereid zijn de aanbeveling uit het advies 'Recht op groen' over te nemen om de betekenis van groene kwaliteit te expliciteren. Tot dus ver is ons dat alleen van de gemeente Den Haag bekend. Wij vragen ons af wat de provincies willen. Zij vormen immers bij uitstek de organisatie die gemeentegrensoverschrijdend ruimtegebruik in goede banen kan leiden. Ik ben benieuwd hoe de minister van VROM groen als onderdeel van de openbare ruimte gaat agenderen.

2. Pilots en experimenten

Het tweede punt gaat over ruimte die partijen elkaar geven voor pilots en experimenten. Deze ruimte is noodzakelijk om te komen tot verandering. Wij weten bijvoorbeeld dat de gemeente Den Haag en regio Haaglanden een dergelijk experiment aan zouden willen gaan. Wij weten dat het Nationaal Stedelijk Netwerk Groningen-Assen hiervoor open staat.

3. Richtwaarden en indicatoren

Het derde punt gaat over de behoefte aan richtwaarden en indicatoren waarop participanten via monitoring gevolgd en afgerekend willen worden. Hoewel de VNG daar geen voorstander van is weten wij bijvoorbeeld dat sommige gemeenten én bijvoorbeeld de partijen verenigd in de Habitat coalitie streefwaarden met betrekking tot sport, spel en recreatie noodzakelijk vinden.

4. Helderheid

Het vierde punt gaat over helderheid over de gevolgen verbonden aan het niet nakomen van afspraken. Wat zal het Rijk doen met partijen die de kantjes er van aflopen?

5. Bondgenootschappen

Bewoners en hun vertegenwoordigers hebben veel aandacht voor groen. Het vijfde punt gaat dan ook over de vorming van bondgenootschappen met belanghebbende derden zoals de Habitat Coalitie waarin onder andere de Atletiek Unie, de Nederlandse Hartstichting, de Stichting op Lemen Voeten en de Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie participeren. Vertegenwoordigers van gebruikersgroepen, in casu de koepelorganisaties, willen graag een rol spelen in de begeleiding van recreatie-onderzoeken (zoals het Continu Vrije Tijds Onderzoek). De ANWB is bereid actief mee te denken over richtwaarden voor de kwaliteit van de leefomgeving. Ook de NEPROM, de overkoepelende organisatie van projectontwikkelaars, staat in de startblokken, want de NEPROM is van mening dat de ontwikkeling van groen geen extra lasten met zich meebrengt.

Gevraagd: bestuurders met lef

De opgave voor u als bestuurders is lef en passie. U heeft die ongetwijfeld al, anders was u hier vandaag niet aanwezig. Maar roep vooral ook u collega bestuurders op lef te tonen. De raad is bezorgd, maar niet zonder hoop. In onze gesprekken afgelopen jaar is onze analyse breed onderschreven. En er gloort meer licht. Er zijn goede voorbeelden voorhanden. Bestuurders zoals u die met lef, met passie, groen tot stand brachten en brengen. Wij hebben daar een korte film over gemaakt, die we in de pauze om twee uur aan u willen laten zien. Omdat bestuurders van steden - en met hen de Raad - u met deze film uitdaagt de handschoen op te pakken.