

Vergaderjaar 2023–2024

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1396

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES EN VOOR NATUUR EN STIKSTOF**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2024

Hierbij bieden wij, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Natuur en Stikstof, uw Kamer de voortgangsbrief Groen in en om de Stad (GLOS) en bijbehorende rapporten aan. Wij geven hierbij gevolg aan de in 2023 toegezegde acties¹ om een handreiking op te stellen en een financiële en juridische verkenning te doen. Met deze brief informeren we uw Kamer over de resultaten.

Groen in en om de Stad draagt bij aan een gezonde en prettige leefomgeving voor mens en natuur

Met een groeiende bevolking en bijbehorende woningbouwopgave, achteruitgang van biodiversiteit en voortgaande verandering van het klimaat wordt het belang van voldoende ruimte voor groen in en om de stad groter. Mensen waarderen hun omgeving aan de ommetjes die zij kunnen maken en de plekken waar hun kinderen veilig kunnen spelen en mensen elkaar kunnen ontmoeten. Groene parken, straten en tuinen met wuivende bomen dragen bij aan het welzijn en de fysieke en mentale gezondheid van mensen. We ontmoeten elkaar en recreëren in het groen en komen in contact met de natuur. Voor dieren is groene ruimte met de juiste condities cruciaal om te overleven: zonder groen en water geen fluitende vogels in de wijk en in de tuin. Een groene omgeving kan niet zonder water (blauw). In droge perioden houdt het water de bomen en planten in leven en zorgt het voor verkoeling in de zomer, terwijl in natte perioden het groen ruimte biedt voor het opvangen en vasthouden van water. Waar we in het vervolg van deze brief over groen spreken, is water daar ook een belangrijk onderdeel van.

Groen heeft bovendien een positief effect op het vestigingsklimaat en de vastgoedwaarde. Groen is kortom nodig voor een welvarend en toekomstbestendig Nederland, waar we allemaal belang bij hebben.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 813 nr. 1195

Met de programmatische aanpak Groen in en om de Stad (GLOS) zetten we ons in om voldoende groen in en om de stad te realiseren voor een gezonde en prettige leefomgeving. GLOS is erop gericht om tot een samenhangende aanpak te komen, die optimaal bijdraagt aan de verschillende doelen van groen in de fysieke leefomgeving: zoals gezondheid, biodiversiteit, klimaatadaptatie en leefbaarheid. De GLOS aanpak wordt vormgegeven in nauwe samenhang met de aanpak voor de Landelijke maatlat voor de groene, klimaatadaptatieve gebouwde omgeving (landelijke maatlat), waarin groen en biodiversiteit ook als onderdelen zijn meegenomen. Uw Kamer wordt over de voortgang van de landelijke maatlat later dit jaar geïnformeerd.

Met GLOS wordt ook bijgedragen aan biodiversiteitsherstel. Door gezonde condities voor natuur te creëren wordt basiskwaliteit natuur (BKN) buiten natuurgebieden bereikt. Dit is een niveau van natuurkwaliteit waarbij algemene soorten algemeen blijven en worden. Met BKN werkt de Minister voor Natuur en Stikstof aan een eenduidige methodiek die erin voorziet om dit herstel te realiseren. Hierover is de Tweede Kamer op 11 april 2024 geïnformeerd².

Inhoud van de brief

Met deze brief informeren we uw Kamer over:

- 1) De Handreiking Groen in en om de Stad, die provincies en gemeenten handvatten en een aanpak biedt voor meer gestructureerd sturen op groen op verschillende schaalniveaus;
- 2) Een financiële verkenning naar de kosten en baten van de groenopgave in de stad;
- 3) Een juridische verkenning van de groenambities op nationaal niveau.

Deze drie rapporten bieden wij u bij deze brief aan. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Terpstra³ en de motie van de leden Bouchallikh (GL) en Geurts (CDA)⁴ over het onderzoeken van het opnemen van eisen voor groen in de openbare ruimte in en om de stad i.r.t. de leefbaarheid in de steden, dorpen en kernen en de verstedelijkingsopgave die daar speelt. Ook wordt hiermee uitvoering gegeven aan de motie Dik-Faber (CU) en Van Eijs (D66)⁵ die verzoekt om te onderzoeken of de beleidsdoelstellingen voor natuur en milieu uitgewerkt kunnen worden naar streefwaarden, zodat deze als omgevingswaarde leidend kunnen zijn in overwegingen en alle onder de NOVI gerangschikte planfiguren.

Vanwege het grote maatschappelijke belang van groen in en om de stad vinden wij het op zijn plaats om als Rijk een coördinerende rol te nemen bij de groenopgave. Op dit moment nemen wij geen besluit over de vervolgstappen over beleidsmatige en juridische borging van GLOS.

Hierna schetsen we eerst de huidige aanpak en gaan vervolgens nader in op de handreiking en informeren we u over de uitkomsten van de twee verkenningen.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 33 576, nr. 373

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 517, nr. 57

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 742, nr. 7

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 34 682, nr. 66

Huidige aanpak van groen in en om de stad is divers

Via verschillende aanpakken worden tuinen, parken en andere openbaar toegankelijke plekken groener en leefbaarder gemaakt. Gemeenten pakken deze opgave voortvarend op door zelf uitgangspunten voor vergroening mee te geven in de vorm van richtlijnen of normen bij planvorming. En ook door initiatieven als tegels wippen (Stichting Steenbreek), bomen uitdelen en inwoners prikkelen om bij te dragen. Vanuit inwoners zien we steeds meer buurtacties om bijvoorbeeld geveltuintjes aan te leggen en samen hun straat te vergroenen.

Ook op hoger schaalniveau wordt de opgave van groen in en om de stad meegenomen, zoals in gemeentelijke en provinciale omgevingsvisies, de ruimtelijke voorstellen van de provincies en ontwikkelperspectieven van de NOVEX verstedelijkingsgebieden. Groenblauwe verbindingen tussen stedelijk gebied en landelijk gebied worden daarbij als belangrijk onderdeel gezien van dat beleid in verband met mogelijkheden voor verplaatsingen per fiets of te voet, sport en recreatie en het belang voor de biodiversiteit⁶.

Binnen de bestaande gebouwde leefomgeving zien we grote verschillen in de aanwezigheid van groen: van hele groene wijken tot heel «stenige» wijken met weinig groen en water. Dit hangt samen met de mate van hittestress op hete dagen⁷, biodiversiteitsverlies⁸ en gezondheidsverschillen⁹. Juist in de wijken met sociale problemen is doorgaans sprake van minder groen en een ongezondere leefomgeving¹⁰. Ook is niet elke stad even goed verbonden met het buitengebied, door fysieke barrières en het ontbreken van doorlopende groenstructuren. Op andere plekken is de toegankelijkheid juist goed en de hoeveelheid groen voor recreatie en natuur groot.

Groen van plan tot realisatie & beheer

De opgave is om groen en de doelen die het dient op alle schaalniveaus mee te laten groeien met de ruimtelijke en sociale opgaven in en om de gebouwde leefomgeving. Dat groen per schaalniveau verschillende functies heeft, maakt het ook een complexe opgave: op buurniveau gaat het bijvoorbeeld om zicht op groen, prettig leven, lokale biodiversiteit en het opvangen van water, terwijl de recreatieve behoefte weer meer een opgave op stads- of regioniveau is. Voor elk van de schaalniveaus zijn baathebbers aan te wijzen en zijn er uiteenlopende ruimtelijke ontwikkelingen (zowel onder- als bovengronds). Onder meer het ontbreken van een eenduidige systematiek voor groen en natuur buiten beschermde natuurgebieden en uiteenlopende (maatschappelijke en economische) waardering hiervoor leiden tot het minder meenemen van groen in ruimtelijke ontwikkelingen. Ook als groen wél wordt meegenomen in de planvorming, zien we in de praktijk dat richting de realisatie groenambities teruggeschroefd worden. Daarom is het van belang om aandacht te houden voor groen tot realisatie en beheer.

De gevolgen van het niet meenemen van groen als apart ontwikkeldoel zijn groot: toenemende overlast door hittestress en verminderde mogelijkheid van opvangen van neerslag, afname van biodiversiteit en

⁶ Groen-blauwe netwerken in duurzame gebiedsontwikkeling | WUR

⁷ Factsheet Hittestress | TNO, Stadsklimaat | KNMI, De hittebestendige stad | HvA

⁸ Vogels in steden gaan achteruit | Nature Today, Groen in de Stad | WUR

⁹ Effect van natuur op gezondheid | WUR

¹⁰ Gezonde leefomgeving in kwetsbare wijken | Platform31 en Pharos, Leefomgeving en gezondheidsverschillen | Pharos

een toenemende lagere kwaliteit van leven door een minder groene leefomgeving.

Richtlijnen en groennormen

Binnen Nederland ontbreekt het aan een uniforme aanpak voor groen in en om de stad. Verschillende «normen» en richtlijnen worden gebruikt om groen mee te nemen in gebiedsontwikkeling op lokaal en regionaal niveau. Zo is er de 3-30-300 richtlijn¹¹ en zijn er andere kwantitatieve normen en richtlijnen gerelateerd aan nieuwbouw. Elk van deze «normen» en richtlijnen kent een eigen invalshoek vanuit inhoud, kwantiteit, kwaliteit en doelstellingen van het groen. Tien van deze «normen», waaronder de 3-30-300 richtlijn, zijn geanalyseerd door Sweco in opdracht van Natuur en Milieu, Staatsbosbeheer, ANWB en Vogelbescherming. Het rapport «Een praktische verkenning naar een Nederlandse Groennorm»¹² geeft aan dat geen van de onderzochte groennormen een goede integrale groennorm is, waarbij de belangrijkste beleidsthema's biodiversiteit, gezondheid en klimaat zijn meegenomen. Ook de kwaliteit (type vegetatie passend bij de ondergrond en omgeving, leeftijd, variatie, inheems of niet en soort) is veelal geen onderdeel van de bestaande normen. Kwaliteit van het groen is van belang voor zowel de belevings- en gebruikswaarde als de toekomstbestendigheid van het groen.

Op dit moment ontbreekt het nog aan een nationaal kader voor GIOS. Wel wordt met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) ingezet op de doelstelling van 10% groenblauwe dooradering in het landelijk gebied in 2050. Via de programmatische aanpak Basiskwaliteit Natuur (BKN) worden methodieken uitgewerkt om inzichtelijk te maken welke basiscondities benodigd zijn in niet-natuurgebieden, ook in de stedelijke omgeving. Diverse partijen geven aan behoefte te hebben aan meer Rijkssturing specifiek op de groenopgave in en om de stad.

Wat doet het Rijk zelf?

Het Rijk draagt via het eigen vastgoed ook bij aan de verschillende functies die groen in en om de stad heeft. Het Rijksvastgoedbedrijf hanteert bijvoorbeeld bij ingrepen aan en rondom gebouwen en bij nieuwbouw de routekaart verduurzaming¹³. Afhankelijk van de ingreep worden daarbij onder meer de kansen voor vergroting van natuurwaarden en voor klimaatadaptatie in beeld gebracht. Door het aanpassen van beheer en het meenemen van concrete maatregelen in projecten leveren zowel de gebouwen zelf als de buitenruimtes een bijdrage aan vergroening van stedelijk gebied en daarmee een stap in het werken aan een gezondere leefomgeving, herstel van biodiversiteit en het omgaan met de gevolgen van klimaatverandering.

Handreiking Groen in en om de Stad

Met deze brief publiceren we de eerste versie van de Handreiking GIOS (zie bijlage 1). De doelstelling van deze handreiking is om gemeenten en provincies zowel inhoudelijke als procesmatige handvatten te bieden om groen gelijkwaardig aan andere thema's mee te nemen in ruimtelijke planvorming. In de handreiking presenteren we hiervoor een vrijwillig toepasbare systematiek en stappenplan om groen integraal en op meerdere schaalniveaus goed in beleid en uitvoering op te nemen.

¹¹ Dit is een richtlijn voor bouwen met stedelijk groen, met: vanuit elke woning zicht op 3 bomen, 30% bladerdek in de wijk en ten hoogste 300 meter afstand tot een park of plantsoen.

¹² Een praktische verkenning naar een Nederlandse Groennorm | Sweco

¹³ Routekaart verduurzamen | Rijksvastgoedbedrijf

De handreiking biedt een set van concrete normen en eisen per schaalniveau (van gebouw/ perceel tot regio) voor de sturing op de groenopgave in de fysieke leefomgeving om groenblauwe netwerken te versterken. Deze normen en eisen zijn verder uitgewerkt in meetbare parameters en subnormen, die aangeven waaraan je moet voldoen om de gewenste normen en eisen te behalen. Ook geven we inzicht waar welke data nodig is en welke bronnen daarvoor kunnen worden geraadpleegd. Per schaalniveau is bekeken welke wijze van sturing het meest passend is: kwalitatief, kwantitatief of beiden. De handreiking is bedoeld voor zowel de bestaande stad, als voor nieuwbouw (in- en uitbreiding).

Het schaalniveau van de wijk is het meest geschikt voor kwantitatieve sturing op binnenstedelijk groen. Elk wijktype heeft een eigen norm afgestemd op zijn eigen kenmerkende ruimtelijke en stedenbouwkundige eigenschappen. Hierdoor kan ingespeeld worden op de lokale context. Deze eigenschappen geven ook inzicht in de problematiek en de oplossingsmogelijkheden op het gebied van klimaat, gezondheid en biodiversiteit. Deze aanpak sluit aan bij conclusies uit eerdere onderzoeken van WUR en PBL¹⁴ dat één generieke norm voorbijgaat aan de diversiteit aan functies en doelen van groen en de noodzaak om op verschillende schaalniveaus te sturen.

In de handreiking wordt uitgelegd welke stappen gemeenten moeten doorlopen invulling te geven aan de handreiking en deze toe te passen. De basis is daarbij het in beeld brengen van de huidige situatie met een nulscan: voor de gemeente als geheel en alle schaalniveau, om de opgave inzichtelijk te maken en mee te kunnen geven aan de projecten waaraan gewerkt wordt. Gemeentes kunnen daarbij de keuze maken om gebruik te maken van de aangeboden systematiek of daar een meer eigen invulling aan te geven. Ook hier is dus ruimte voor maatwerk om af te stemmen op de lokale situatie.

Het eenduidig toepassen van de handreiking geeft ontwikkelaars en ontwerpers meer duidelijkheid over de manier van werken aan de opgave voor heel Nederland. Dit signaal sluit aan op de behoefte vanuit domein bouw van Collectief Natuurinclusief¹⁵.

De handreiking helpt provincies en gemeenten bij het zetten van stappen richting het op duurzame wijze vergroten van groene en blauwe ruimte in en om stedelijke gebieden. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan actiedoel 12 uit het Global Biodiversity Framework over biodiversiteitsinclusieve stadsplanning¹⁶.

De handreiking is een verdieping op de vanuit programma Mooi Nederland recent gepubliceerde handreiking Groen en gezond leven in de stad¹⁷ en vormt tevens een eerste nadere invulling van de landelijke maatlat op de thema's groen, biodiversiteit, hitte en wateroverlast. De scope van de handreiking GIOS is breder dan de landelijke maatlat met recreatie en gezondheid als extra inhoudelijke thema's en met het hogere schaalniveau van de regio.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 847, nr. 1195, bijlage Groennorm rapportage WUR & bijlage Groennorm rapportage PBL

¹⁵ In Collectief Natuurinclusief werken bedrijven, maatschappelijke organisaties, instellingen en overheden op tien domeinen samen aan ambities en acties voor een natuurinclusieve samenleving.

¹⁶ De actiedoelen worden uitgewerkt in het National Biodiversity Strategies and Action Plan (NBSAP), zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 26 407, nr. 146

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 34 682, nr. 191, bijlage Handreiking Groen en Gezond leven in de stad

In nauwe samenwerking met diverse gemeenten, provincies, koepels, groene organisaties en natuurorganisaties, en stakeholders is de handreiking opgesteld. Reacties van de betrokken en geconsulteerde partijen zijn overwegend positief en sterken ons in het beeld dat de handreiking voor gemeenten en provincies een nuttig instrument kan zijn om groen de aandacht te geven die het verdient.

Leeragenda voor doorontwikkeling

Ten behoeve van de doorontwikkeling en concretisering van de handreiking is een leeragenda opgesteld. Met onder meer medeoverheden, koepels en bestaande leernetwerken willen we hiermee verder aan de slag. We willen de toepasbaarheid van de handreiking testen, kennis hierover verspreiden en vervolgens de handreiking aanscherpen naar een 2.0 versie. In de leeragenda is daarbij aangegeven op welke onderwerpen we nu al voorzien te gaan concretiseren. Vanuit de uitwerking van Basiskwaliteit Natuur (LNV) en Programma Gezonde Leefomgeving (VWS) zien we mogelijkheden om de handreiking op termijn inhoudelijk te verrijken. In de komende jaren zal worden gewerkt aan de doorontwikkeling van de handreiking en verdere integratie met andere programma's.

Financiële verkenning groen in de stad

Om op landelijk niveau beter zicht te krijgen op de kosten en baten van de groenopgave in de stad is er een financiële verkenning uitgevoerd (zie bijlage 2 en 3). Deze verkenning geeft een eerste inzicht in de groenopgave in de stad voor aanleg, beheer en onderhoud. De groenopgave is hierbij gekoppeld aan de woningbouwopgave die in de woondeals (tot 2030) is afgesproken. Voor beheer en onderhoud zijn de kosten, net als de baten, berekend over een periode van 50 jaar die geleidelijk oplopen met de ontwikkeling van het groen.

De verkenning laat zien dat de opgave omvangrijk is en meerdere financiële en maatschappelijke baten oplevert. Er is meer onderzoek nodig om de opgave op lager schaalniveau beter in beeld te brengen, de kosten en baten te optimaliseren en met kostendragers en baathebbers tot bekostiging te komen. Hieronder worden eerst de scenario's uit de financiële verkenning toegelicht waarna er wordt ingegaan op de baten en kosten van het groen.

Scenario's

In de verkenning zijn de volgende drie scenario's onderzocht:

- *Scenario 1 Compensatie (referentie)*: waarbij afname van groen door de verstedelijkingsopgave wordt gecompenseerd.
- *Scenario 2 Groen groeit mee met de groei van de stad*: waarbij 75m² groen in de stad per toegevoegde woning wordt toegevoegd.
- *Scenario 3 Groen groeit mee richting een gezonde en klimaatbestendige stad*: waarbij groen bijdraagt aan klimaatadaptatie, naast de bijdrage aan andere kwalitatieve doelen zoals gezondheid, biodiversiteit en leefbaarheid. Dit scenario kent samenhang met de financiële verkenning rondom de Landelijke maatlat voor de groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving, waarover uw Kamer later dit jaar wordt geïnformeerd.

Uit de gehanteerde scenario's (1 en 2) voor compensatie en toevoeging van 75m² groen per nieuwe woning komt naar voren dat deze opgave fysiek mogelijk is door het verwijderen van overbodige verharding in de bestaande fysieke leefomgeving. Voor het berekenen van de kosten is voor alle scenario's uitgegaan van hoogwaardige kwaliteit groene

maatregelen die niet alleen leiden tot een kwantitatieve hoeveelheid groen, maar ook kwalitatief bijdragen aan biodiversiteit en een aantrekkelijke leefomgeving.

Baten van groen

In de verkenning komt naar voren dat maatschappelijk gezien de baten van groen in de stad groot zijn. Groen in de stad heeft gezondheidsbaten door verbetering van luchtkwaliteit en vermindering van hittestress. Ook draagt groen bij aan meer beweging en sociale cohesie. Op het gebied van natuur draagt het bij aan het herstel van biodiversiteit, mits wordt voldaan aan de juiste condities voor algemene soorten (basiskwaliteit natuur). Rond klimaatadaptatie draagt een groenere leefomgeving bij aan de lokale opvang van regenwater, minder waterberging- en zuiveringskosten en vermindering van wateroverlast. Groen heeft economisch gezien onder meer een waarde door vastgoedwaardestijging, aantrekkelijker woon- en werkomgeving en gunstig effect op de arbeidsproductiviteit en energieverbruik door afname van hitte(stress). Het opslaan van CO₂ draagt bij aan klimaatdoelstellingen.

Niet alle baten zijn op dit moment in geld uit te drukken (monetarieerbaar). Dit geldt voor de waarde van het versterken van biodiversiteit, meer sociale cohesie en meer beweging in een gezonde leefomgeving.

De grootte van de baten is onder andere afhankelijk van de lokale vormgeving van groene maatregelen in de stad. Met de in de financiële verkenning gehanteerde uitgangspunten zijn de jaarlijkse monetarieerbare baten uit de scenario's lager dan de jaarlijkse kosten, berekend over een periode van 50 jaar. De baten die in geld kunnen worden uitgedrukt kennen afhankelijk van het ambitieniveau een bandbreedte tussen de € 4,6–8,9 miljard over een periode van 50 jaar.

Kosten van groen

De kosten voor de aanleg van groene maatregelen kennen een bandbreedte van € 3,6–7,1 miljard. Dit is exclusief jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud à € 83,6 mln. Beheer en onderhoud is van belang voor de instandhouding van de verschillende functies die het groen vervult.

De hierboven beschreven kosten zijn verspreid over meerdere jaren, gekoppeld aan de planning van de woningbouwopgave. Gemeenten en provincies zijn verantwoordelijk voor aanleg, beheer en onderhoud van groen. In een vervolgstap zal worden onderzocht wat de opgave aan extra middelen vraagt ten opzichte van de groenopgave die er al is.

Optimalisatie van kosten en baten

Zowel aan de kosten- als de batenkant kan optimalisatie plaatsvinden. Aan de kostenkant kan flink bespaard worden door maatregelen voor vergroening uit te voeren op logische momenten in samenhang met de aanpak van andere opgaven in de leefomgeving, zoals groot onderhoud, vervanging van riolering, ingrepen rondom de energietransitie en andere gebiedsontwikkelingen. Optimalisatie van baten kan door de manier waarop groene maatregelen worden vormgegeven en daarmee meer bij kunnen dragen aan bijvoorbeeld klimaatadaptatie, natuurkwaliteit en toegankelijkheid voor beweging en sociale cohesie dan waarmee in deze verkenning rekening is gehouden. In nadere verkenningen op regionaal of lokaal schaalniveau kunnen deze verhoudingen beter in beeld worden gebracht.

De kosten zijn bovendien niet per definitie kosten die door de overheid gedragen moeten worden. Zo kunnen bijvoorbeeld bij vastgoed- en gebiedsontwikkelingen afspraken over de kostenverdeling van de inrichting van de (aangrenzende) openbare ruimte worden gemaakt via de grondexploitatie of een anterieure overeenkomst. Hiermee worden de kosten bij de ontwikkelende partij gelegd, die tevens baathebber is van de vergroening.

Medeoverheden en terreinbeheerders vragen aandacht voor de toenevende structurele kostencomponent van beheer en onderhoud. Kosten van gebouw- en perceelsgebonden maatregelen zoals groene daken en gevels liggen logischerwijs eerder bij vastgoedeigenaren.

Het globale inzicht in kostendragers en baathebbers vormt één van de bouwstenen om verdere afwegingen te maken rondom inzet van instrumentarium voor realisatie en stimuleren van groen in en om de stad. Onder meer de rioolheffing wordt door sommige gemeenten al ingezet voor de gedeeltelijke bekostiging van groene maatregelen die bijdragen aan vermindering van de wateropgave. Ook worden door de EU Taxonomie¹⁸ (op termijn) investeerders en ontwikkelaars gestimuleerd om «groene» projecten te realiseren.

Groen om de stad

De opgave van groen óm de stad is niet meegenomen in bijgaande financiële verkenning, omdat hier eerder onderzoek naar is gedaan. Hierover is uw Kamer in de genoemde brief van maart 2023 geïnformeerd. In dit onderzoek zijn de kosten voor realisatie, beheer en onderhoud van toegankelijk groen om de stad in beeld gebracht. De in dit onderzoek berekende kosten zijn fors en afhankelijk van de gehanteerde ambitie-niveaus. Deze hoge kosten zijn mede ingegeven door kostbare maatregelen die zijn meegenomen voor betere verbindingen voor mens en dier tussen groen in de stad en groen om de stad. Baten zijn in dat onderzoek niet in beeld gebracht.

Naast de verkenning op nationaal niveau wordt op regionaal niveau in NOVEX-gebieden Metropoolregio Amsterdam en Utrecht-Amersfoort gedetailleerder ingegaan op de groenopgave en mogelijke business cases hierin, mede naar aanleiding van in 2023 gemaakte afspraken in het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving. Uit deze verdiepingen komen naar verwachting aanvullende inzichten rondom kosten en baten in beeld, ook voor groen om de stad.

Vervolg

Deze en eerdere financiële verkenningen maken duidelijk dat de baten van groen groot zijn, maar dat realisatie ook een bekostigingsopgave is. Deze opgave ligt zowel bij publieke als private partijen en vergt het slim inzetten van bestaande en toekomstige middelen. Diverse instrumenten staan overheden al tot de beschikking om groene maatregelen te bekostigen, zoals via grondexploitatie bij gebiedsontwikkelingen en rioolheffing. Samen met deze overheden onderzoeken we welke (nieuwe) bekostigingsarrangementen werken om meer groen te realiseren.

De komende maanden brengen we in kaart hoe de bekostiging nu loopt en of – en op welke termijn – er extra investeringen nodig zijn. Bij

¹⁸ De EU Taxonomie verplicht investeerders en grote bedrijven te rapporteren hoe hun activiteiten bijdragen aan duurzaamheidscriteria.

realisatie van de GIOS opgave is, naast het beter betrekken van baathouders, meer inzicht nodig wat dit van overheden vergt.

We moeten ons niet laten afschrikken door de kosten voor vergroening, want de verkenning laat zien dat de financiële- en maatschappelijke baten samen hoger zijn dan de kosten. Ook uit de Europese en nationale impactanalyse voor de EU Natuurherstelverordening blijkt dat de maatschappelijke baten van natuurherstel flink hoger zijn dan de maatschappelijke kosten, en de maatschappelijke kosten van «niets doen» aan biodiversiteitsherstel een veelvoud zijn van de kosten van wél handelen¹⁹.

Juridische verkenning Groen in en om de Stad

Parallel aan de financiële verkenning is een juridische verkenning (zie bijlage 4) uitgevoerd over hoe het instrumentarium van de Omgevingswet op nationaal niveau ingezet kan worden om de inzet op groen in en om de stad te versterken. Deze juridische verkenning laat zien dat er diverse manieren zijn om te sturen op groen en dat deze afhankelijk zijn van de ambitie, mate van concreetheid en de soort sturing.

Volgens de juridische verkenning zijn de meest kansrijke manieren van sturen:

- 1) het opstellen van eigen beleid;
- 2) het maken van interbestuurlijke afspraken;
- 3) het stellen van Rijksregels.

Deze zijn onderstaand beknopt nader toegelicht.

De uitkomsten van de verkenningen en eerdere onderzoeken leiden tot verschillende denkrichtingen om groen in en om de stad op nationaal niveau beleidsmatig en juridisch te borgen. Dat begint bij de eigen visie. In de NOVI is het belang van voldoende groen benoemd en wordt met een beleidskeuze ingezet op versterking van dit groen, o.a. door het ontwikkelen van een samenhangende aanpak voor groen in en om de stad. De Handreiking GIOS geeft hier onder meer invulling aan. Bij het toewerken naar een nieuwe Nota Ruimte kunnen de ambities voor GIOS worden opgenomen.

Dit kan eventueel worden vervolgd met een nationaal programma onder de Omgevingswet. Een dergelijk programma is voor het Rijk zelfbindend en werkt met name stimulerend richting medeoverheden in het sturen op groen in en om de stad. Een programma bevat daarbij nadere invulling qua acties en maatregelen die bijdragen aan het behalen van nationale ambities.

Het maken van interbestuurlijke afspraken is een andere manier om te borgen dat er gezamenlijk aan een gedragen ambitie wordt gewerkt. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat interbestuurlijke afspraken worden gemaakt over toepassing van de handreiking GIOS en inhoudelijke ambities zoals kwantiteit van groen in en om de stad. Dit ligt dichtbij de huidige praktijk, waar gemeenten en provincies een uiteenlopende aanpak hebben.

Het opstellen van Rijksregels in bijvoorbeeld de vorm van een landelijke groennorm of het stellen van een omgevingswaarde is eveneens een denkbare richting. Dit is voor het Rijk een manier om doelstellingen rondom GIOS juridisch te borgen en te zorgen voor een meer gelijke aanpak. Rijksregels kunnen betrekking hebben op bevoegdheden van

¹⁹ Kamerstuk 21 501-08, nr. 935

medeoverheden of gericht zijn aan burgers en bedrijven. Een vorm van een nationale norm kan zowel op nationaal, provinciaal en lokaal niveau duidelijkheid scheppen over werkwijze en/of te realiseren doelen. Tegelijkertijd heeft het stellen van Rijksregels ook de meest directe impact.

Rijksregels kunnen meer open of gesloten van aard zijn. Bij een open regel kan het bijvoorbeeld gaan over het goed meewegen van groen in ruimtelijke ontwikkelingen of het toepassen van de handreiking GIOS. Een gesloten regel kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het realiseren van een bepaalde kwantiteit en kwaliteit stedelijk groen in en om de stedelijke omgeving. Hierbij is ook denkbaar dat onderscheid wordt gemaakt tussen ambities voor de bestaande gebouwde omgeving enerzijds en ambities gekoppeld aan nieuwe ontwikkelingen anderzijds. Opgaven zoals de woningbouwopgave zouden daarbij als vliegwiel kunnen fungeren voor realisatie van meer groen in en om de stad. Binnen het instrumentarium van de Omgevingswet is het stellen van instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) een denkbaar instrument voor stellen van regels gericht aan medeoverheden, maar keuzes hierin zijn aan het nieuwe kabinet.

Vervolgstep

De voortvarendheid waarmee de groenopgave wordt opgepakt is aan het nieuwe kabinet. De met deze brief meegezonden rapporten en denkrichtingen bieden de nodige houvast voor vervolgstappen naar een nationaal kader, waar juridische borging onderdeel van kan zijn.

Voor verdere uitwerking is een zorgvuldig proces noodzakelijk, waarin we nauw zullen blijven samenwerken met de medeoverheden en koepels, maar ook natuurorganisaties en andere relevante stakeholders betrekken. Denk bijvoorbeeld aan de bouwsector en groenbedrijven. Uitgangspunt hierbij is dat de vervolgutwerking en eventuele juridische borging van Groen in en om de Stad niet leiden tot belemmering van de woningbouwproductie en rekening houden met uitvoerbaarheid van medeoverheden. Verdere uitwerking wordt in samenhang gezien met de verdere uitwerking van de landelijke maatlat.

Tot slot

Met deze brief hebben we uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van GIOS om voldoende groen in en om de stad te realiseren voor een gezonde en prettige leefomgeving. Met de handreiking bieden we partijen een concrete methodiek om daarmee aan de slag te aan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink