

Groenblauw doet allen goed. Maar de bekostiging kan beter

Verheul, W.J.; Verdaas, J.C.; Verwayen, A.B.; Lammers, I.

Publication date

2022

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Verheul, W. J. (null), Verdaas, J. C. (null), Verwayen, A. B. (null), & Lammers, I. (null). (2022). Groenblauw doet allen goed. Maar de bekostiging kan beter., Gebiedsontwikkeling.nu.
<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/groenblauw-doet-allen-goed-maar-de-bekostiging-kan-beter/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Groenblauw doet allen goed. Maar de bekostiging kan beter



Wouter Jan Verheul Ineke Lammers, Co Verdaas, en Arthur Verwayen
15 juli 2022

Onderzoek

Landschappelijke kwaliteiten als groen en water worden breed gewaardeerd maar staan ook onder forse (financiële) druk. De Leerstoel Gebiedsontwikkeling deed onderzoek: hoe voorkomen we dat groenblauw sneuvelt in het gevecht om de schaarse ruimte? Conclusie: opschalen, het bundelen van kosten en baten en betere regionale samenwerking zijn essentieel.

Ons landschap is cruciaal voor de vitaliteit van onze leefomgeving en daarmee voor onze gezondheid. Dat staat zelden ter discussie. Zeker nu de biodiversiteit onder druk staat, de effecten van de klimaatverandering steeds tastbaarder worden en door corona mensen nog meer behoefte hebben aan ontspanning in een groene omgeving, dichtbij de voordeur. Het grote belang van ‘groenblauwe gebieden’ wordt daarmee volop erkend. Toch is behoud en versterking hiervan niet vanzelfsprekend. Vooral niet in regio's waar de druk op de ruimte groot is. Door woningbouw, energietransitie, infrastructuur en distributiecentra – om maar eens wat grote ruimtesluipers te noemen – is de balans tussen soorten grondgebruik steeds moeilijker te organiseren. Groenblauw dreigt dan *ultimo* toch het kind van de rekening van te worden.

Bekostiging lastig

Hoe kunnen we deze dreiging afwenden? In opdracht van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) inventariseerde de Leerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft hoe groenblauw de plek krijgt die zij verdient. Wat blijkt: groene en blauwe kwaliteiten worden in beleidsstukken gemakkelijk en vanzelfsprekend als waardevol gezien, maar de bekostiging blijkt in de praktijk vaak lastig. Vaak wordt niet goed onderscheiden over welk type groenblauw we het precies hebben en voor welke doelgroep dit bedoeld is. Ook is onduidelijk op welke plek collectieve bekostiging – door overheden – gerechtvaardigd is en wat de precieze kosten en tekorten zijn.

Drie dilemma's

We moeten toe naar een duurzame bekostiging van groenblauw in de (metropool)regio. Die wordt op dit moment bemoeilijkt door tenminste drie dilemma's, die onderling ook nog samenhangen:

1. Bekostiging: incidenteel versus structureel

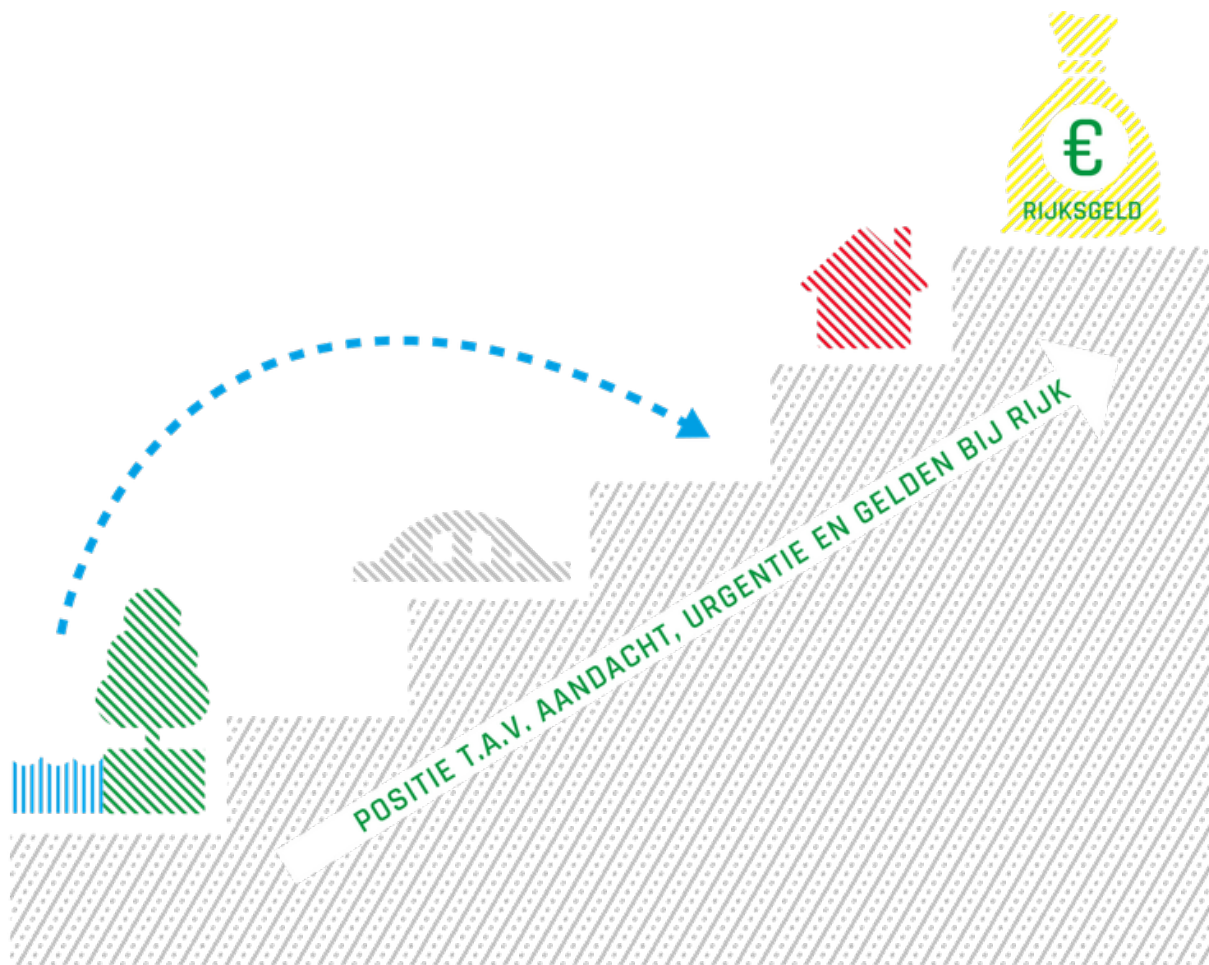
Gelden die voor de bekostiging (ontwikkeling) van groenblauw vrijkomen zijn vaak incidenteel van aard. Het beheer en onderhoud van groenblauwe structuren kent echter vaak een structureel karakter. Daarnaast staan de financiën van veel gemeenten dusdanig onder druk dat cofinanciering vanuit het Rijk essentieel is.

2. Bekostiging en waardering: individueel versus collectief

Sommige groenblauwe voorzieningen bieden een veel directer individueel voordeel voor een bewoner of bedrijf (denk aan het park voor de deur) dan groenblauwe voorzieningen met een (boven)gemeentelijke functie (zoals een wateropvang). Het is dus wenselijk zicht te krijgen op waar lusten en lasten neerslaan.

3. Bestuur: kostendrager versus baathebber

Een gemeente-overstijgende samenwerking voor groenblauw ligt politiek ingewikkeld. Het is lastig te verantwoorden dat een ingelegde euro bij de burens wordt besteed – ook al is duidelijk dat bewoners van de ene gemeente gebruikmaken van het landschap dat een buurgemeente onderhoudt. Dit vereist goed overleg en gezamenlijke arrangementen in de regio.



Figuur 1 Positie groenblauw ten aanzien van aandacht en urgentie bij het Rijk (door Volta)

Het versterken van groene en blauwe structuren in het kader van onder meer klimaatadaptatie, biodiversiteit en recreatie, vraagt investeringen op meerdere schaalniveaus. Dat gebeurt ook. Zo vindt het aanleggen en onderhouden van Natura2000-gebieden, landschapsparken op bovengemeentelijk niveau plaats, zijn gemeenten verantwoordelijk voor stadspark, groene structuren en waterberging, net als voor voorzieningen op wijkniveau zoals postzegelparkjes. Op individueel particulier niveau ten slotte gaat het om eigen tuinen en groene daken.

Profijt en lasten

Groen en water laten zich natuurlijk niet altijd schikken naar de bestuurlijke grenzen. Op basis van eigendomsverhoudingen, (bestuurlijke) verantwoordelijkheden en de vraag wie profijt dan wel lasten (onderhoud en beheer) heeft van groen en blauw, kan echter wel een inschatting gemaakt worden wie waar en waarom financieel bij kan dragen aan de aanleg en het beheer van groen en blauw.

Met name het laatste punt van de financiële bijdrage is niet vanzelfsprekend. Groen en blauw worden over het algemeen gezien als collectieve voorzieningen waarvoor overheden verantwoordelijk zijn. Toch is het niet onlogisch onderscheid te maken

tussen individueel vruchtgebruik van groenblauw (denk aan het uitzicht op een park of rivier en de recreatieve functie) en het collectieve vruchtgebruik (denk aan waterberging, luchtkwaliteit, gezondheid van de samenleving, sociale cohesie). En dat blijkt ook: een burger of bedrijf is doorgaans eerder bereid om mee te betalen aan groenblauwe voorzieningen met een duidelijk individueel vruchtgebruik, dan voor een collectieve ambitie.

Gezamenlijke overtuiging

Alvorens instrumenten in te zetten en arrangementen te ontwikkelen voor de bekostiging van groenblauw is het derhalve van belang afwegingen te maken. Welk doel dient het groenblauw, wie heeft het vruchtgebruik, gaat het om ontwikkeling en/of beheer, wat is de toegevoegde waarde en kunnen we prioriteren? De gezamenlijke overtuiging dat groenblauw meerwaarde heeft, is het fundament onder de samenwerking bij de financiering en bekostiging ervan. Die meerwaarde kan voor de één een gezonder leefklimaat zijn, voor de ander een bijdrage aan het vestigingsklimaat of het omgaan met klimaatverandering. Betrek aan de voorkant de relevante publieke, private en maatschappelijke partners om die meerwaarde in beeld te brengen.



Delfland Richard Haddeman (bron: pixabay.com)

Ondanks de forse bedragen die vaak nodig zijn, is groenblauw in gebiedsontwikkeling niet de grootste kostenpost. Zeker als dit wordt afgezet tegen investeringen die nodig zijn voor woningen, bedrijven en voorzieningen. Dat helpt om groenblauw in nieuwe

ontwikkelingen te integreren (zie figuur 1). Tegelijkertijd is het van belang dat groenblauw niet als restpost worden meegenomen maar vanaf het begin gelijkwaardig worden gepositioneerd aan rood en grijs in termen van urgentie en aandacht. Dit kan concreet door financiële en juridische verankering. Zet bijvoorbeeld een *regionaal fonds* op als arrangement. Leg daar geld in en koppel aan elke vierkante meter ‘rood’ een bedrag voor groenblauw.

Beschikbare instrumenten

In onze rapportage hebben we diverse instrumenten geïnventariseerd. Denk onder meer aan: nationale en regionale subsidies, kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen, regionale fondsen, gemeentefondsen, nationaal groenfonds, anterieure overeenkomsten met private partijen, recreatieschappen, ingezetenheffingen en *crowdfunding*. Een regiobreed fonds, zoals in Midden-Delfland (zie kader) kan bijvoorbeeld worden opgericht. Hierbij dragen verschillende roodgrijze ontwikkelingen in de regio een X-bedrag af om groenblauw te kunnen ontwikkelen en beheren.

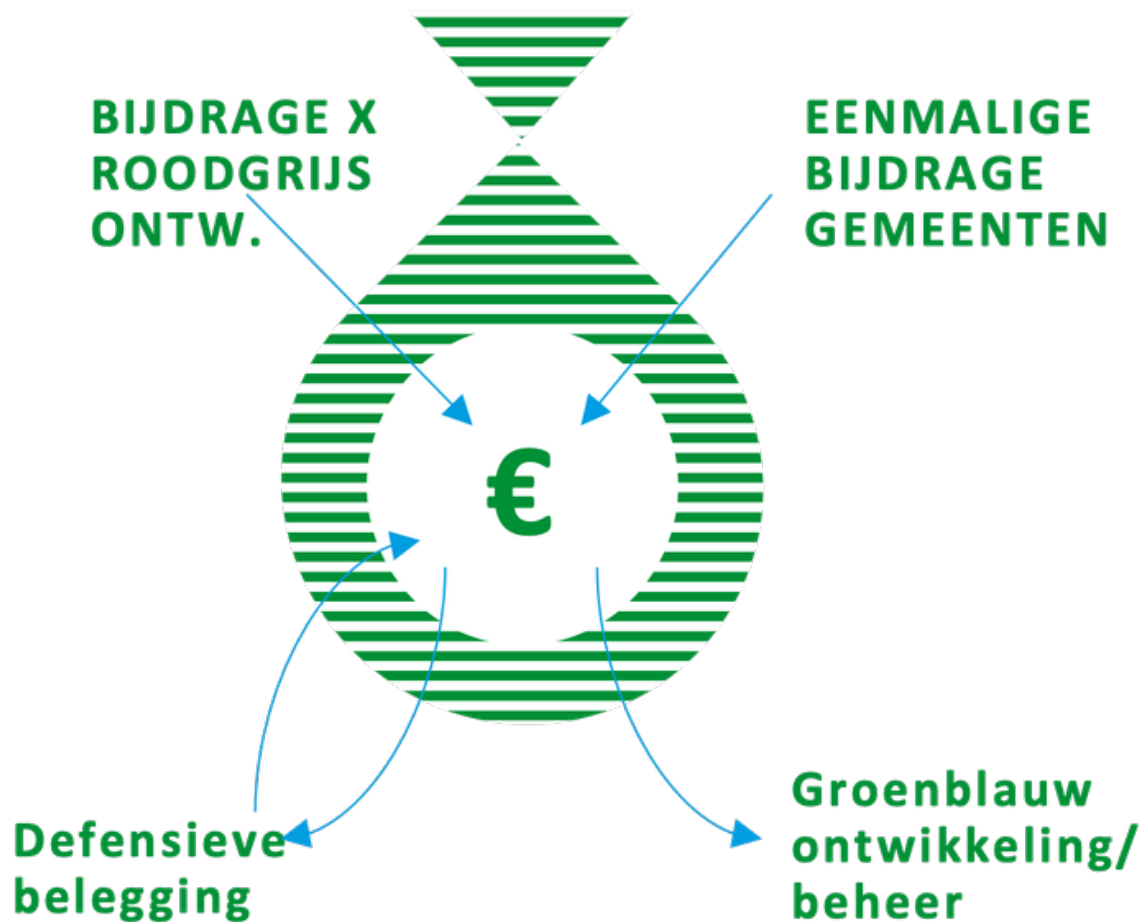
Groenfonds als voorbeeld

Het Groenfonds is een stichting die wordt beheerd door een bestuur bestaande uit de vier deelnemende gemeenten (Midden-Delfland, Den Haag, Delft en Maassluis) met geld dat defensief wordt belegd. Alle gemeenten hebben bij aanvang een eenmalige bijdrage ingelegd. Vervolgens wordt het fonds gefinancierd door een X-bedrag per vierkante meter vanuit roodgrijze ontwikkelingen af te dragen. Vervolgens wordt elk jaar van het rendement van deze beleggingen het onderhoud bekostigd. Er is van tevoren afgesproken dat alleen de ‘winst’ wordt gebruikt voor onderhoud van groenblauw, zodat het vermogen bij aanvang in stand kan worden gehouden.

Een groenfonds kan op veel plekken een middel zijn, maar een *one size fits all*-oplossing is niet voorhanden. Zet niet overal in op een ‘allesomvattend’ arrangement voor alle groen en blauw in de provincie, regio of gemeente, maar maak onderscheid wie welk vruchtgebruik heeft en wat daarbij de inzet van welk instrument rechtvaardigt.

Onduidelijk

Onze conclusie: de beschikbaarheid van passende instrumenten is niet het probleem. Wel ontbreekt vaak een overzicht van de mogelijkheden. En als die er zijn, dan worden beschikbare instrumenten lang niet altijd ingezet vanwege de eerder geschetste dilemma’s. Het organiseren van combinaties van instrumenten (de ‘arrangementen’) tussen publieke, private en maatschappelijke partners gaat niet vanzelf. En als partijen bereid zijn om over bekostiging van groen en blauw te spreken, dan blijkt het opstellen van het kostenplaatje voor groenblauw niet altijd makkelijk te maken. De kengetallen zijn soms minder eenduidig als die voor woningbouw. Zo blijft het onduidelijk welke kosten er gemaakt moeten worden.



Werking van het Groenfonds (door Volta)

Tegelijkertijd ligt hier ook de sleutel. Het opstellen van een globale begroting om vervolgens te kijken welke instrumenten ingezet kunnen worden om de begroting sluitend te krijgen, biedt een effectieve manier om groenblauw financieel mogelijk te maken en recht te doen aan de erkenning dat groenblauwe kwaliteiten van belang zijn voor alle partners.

De dilemma's zijn bekend, de instrumenten liggen voor het grijpen. Hoe grijpen we de kansen om samen tot een aantrekkelijker leefomgeving te komen voorkomen we de verloedering van of het gebrek aan groenblauw? Daarvoor zijn regionale samenwerking en concrete proposities nodig. Hierbij is de verwachting reëel dat het Rijk deze ambitie ook meer zal ondersteunen. Kijk naar het regeerakkoord waarin water en bodem als uitgangspunt voor gebiedsontwikkeling zijn benoemd, zolang partijen in de regio hun huiswerk ook op orde hebben.

Regionale agenda

Zowel lokaal als regionaal is kennis van de kostenplaatjes en bekostigingsmodellen nodig in combinatie met een gedragen visie en ambitie voor duurzame ontwikkeling en beheer van groenblauw op specifieke locaties in de (metropool)regio. Vanuit die regionale agenda kunnen gemeenten en provincie met behulp van het Rijk werken aan positieve (financiële) prikkels tot samenwerking bij de bekostiging van groenblauw.

Zo kan het Rijk financiële prikkels uitdelen als gemeenten er in slagen arrangementen (instrumenten en *governance*) te ontwikkelen die bijdragen aan de gezamenlijke bekostiging van de meest vitale groenblauwgebieden die van bovengemeentelijk belang zijn.

Naar een Parkstad Zuid-Holland

Een benadering om tot een breed gedragen groenblauw plan te komen, is gebruik te maken van de verschillende concrete groenblauwprojecten die in de Zuid-Hollandse regio's al aanwezig zijn en die meegenomen kunnen worden in een gezamenlijke propositie (noem het 'Parkstad Zuid-Holland'). Te denken valt aan onder meer: Voornes Duin, Landschapspark Zuidvleugel, Schiezone, (Poort naar) Hollandse Duinen, Toerisme en recreatie langs de Hoekse lijn, Spoorverdubbeling Delft Zuid-Rotterdam (deel Oude Lijn), Bijzonder Provinciaal Landschap en Verbreding A4.

Dit zijn projecten met potentie waar reeds bestuurlijke aandacht en middelen voor beschikbaar zijn. Bovendien benadrukken deze projecten in gezamenlijkheid de regionale verbondenheid, omdat de betreffende gebieden elk afzonderlijk de gemeentegrenzen overschrijden. De Oude Lijn verbindt zelfs meerdere van bovengenoemde projecten. Zo versterkt deze propositie niet alleen de gedachte dat groenblauw een gemeenschappelijke opgave is, maar bevordert het ook het benodigde lokale draagvlak. Via een dergelijke route kan voortgebouwd worden aan een natuurlijk tegenwicht voor de verstedelijkende Randstad.

Daarnaast is het van belang om op deze hogere schaal van groenblauw te kijken naar de positionering van het project. Gaat het om regionaal groen? Trek de opgave dan ook regionaal en positioneer het ten opzichte van lopende verstedelijkingsopgaven. Neem het voorbeeld van de aanleg van de A4: daar is vanuit meerdere overheidslagen aan bijgedragen, maar ook een in verhouding klein deel aan middelen ten behoeve van groen en blauw voor gereserveerd.

Om de groene en blauwe kwaliteiten duurzaam te bekostigen is het van belang om alle baathebbers daarvan aan tafel te krijgen, mogelijke instrumenten en arrangementen te bespreken en samen tot een redelijke financiële verdeling te komen. Dit proces begint bij het in beeld brengen van huidige en toekomstige kosten, van de beleidsprogramma's en van de bijdragen die door partijen al worden geleverd.

Kosten en tekort in beeld

Als er een inhoudelijke richting is afgesproken, is de volgende stap het inzichtelijk maken van de kosten en het geraamde tekort in de financiering. Het waarderen van 'groenblauw' op de juiste schaal waarderen draagt eveneens bij aan het versterken van eigenaarschap. En het helpt om deze – voor onze fysieke en mentale gezondheid noodzakelijke – groenblauwe voorzieningen een gelijkwaardige plek te geven in een speelveld waarin veel ruimteclaims om voorrang vechten. Zodoende wordt groenblauw niet het kind van de rekening maar investeren we gezamenlijk in een gezonde en aantrekkelijke (metropool)regio, voor de generaties van nu en morgen.

Onze redeneerlijn

We ronden af met onze aanbevelingen voor provincies en (metropool)regio's:

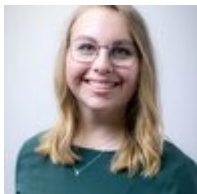
1. Positioneer groenblauw samenhangend met de roodgrijze opgaven.
2. Kies passende instrumenten en arrangementen, zoals de opzet van een fonds. Vul dat aan de voorkant, of door een helder en concreet vullingsmechanisme.
3. Bouw voort op de systematiek van de A4 (Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam/IODS) en/of het Groenfonds Midden-Delfland.
4. Zorg bij alle groenblauwe opgaven dat de kengetallen en businesscase (gromazig) empirisch op orde zijn (wat zijn de kosten voor welk onderdeel; wie betaalt op dit moment wat; wat zijn de tekorten?) als cofinanciering wordt gevraagd van Rijk en provincie.
5. Prioriteer en programmeer (wat doe je eerst wat doe je later).
6. Zorg voor inhoudelijke richting (waar mogen de middelen heen).
7. Zorg voor eigenaarschap: dat er iemand wakker ligt als het niet goed gaat. Maak helder wat er gebeurt als groenblauwe gebieden geen onderhoud meer krijgen.
8. Committeer vanuit die zelfbewuste propositie het Rijk aan de regionale ambities en werkwijze met de eigen (sectorale) fondsen.
9. Stel als zelfbewuste regio de propositie zo op dat anderen private en maatschappelijke partners willen aansluiten.

Cover: 'RM_Groenblauwe_stad' door Rémon Mulder (bron: *Gebiedsontwikkeling.nu*)



Door Wouter Jan Verheul

Universitair docent/onderzoeker TU Delft en zelfstandig adviseur te Rotterdam



Door Ineke Lammers

Webredacteur Gebiedsontwikkeling.nu



Door Co Verdaas

Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, Dijkgraaf waterschap Rivierenland,
oud-gedeputeerde Gelderland



Door Arthur Verwayen

Coördinator & Onderzoeker Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling | Leerstoel
Gebiedsontwikkeling