



Ministerie van Volkshuisvesting en  
Ruimtelijke Ordening

&flux

ARCADIS

# Bekostiging groene klimaatadaptatie

Inzicht in kosten, bekostigen en governance in de gemeentelijke praktijk

November 2025



## Contactpersonen

### Patrick de groot

Strateeg Groen, &flux

M +31 6 15 38 43 77

E [patrick@nflux.nl](mailto:patrick@nflux.nl)

### Vera Kusters

Adviseur Klimaatadaptatie, Arcadis

M +31 6 21 32 17 31

E [vera.kusters@arcadis.com](mailto:vera.kusters@arcadis.com)

# Inhoudsopgave

|                                                               |           |
|---------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Inleiding</b>                                           | <b>4</b>  |
| 1.1 Aanleiding                                                |           |
| 1.2 Doelen                                                    |           |
| 1.3 Scope                                                     |           |
| 1.4 Leeswijzer                                                |           |
| <b>2. Aanpak en casussen</b>                                  | <b>6</b>  |
| 2.1 Aanpak van de studie                                      |           |
| 2.2 Casussen en selectie                                      |           |
| <b>3. Kosten</b>                                              | <b>8</b>  |
| 3.1 Bepalen omvang budget voor groen                          |           |
| 3.2 Kosten kunnen dekken                                      |           |
| 3.2.1 Aanlegkosten                                            |           |
| 3.2.2 Beheer- en onderhoudskosten                             |           |
| 3.3 Dekking kunnen behouden                                   |           |
| <b>4. Bekostiging</b>                                         | <b>15</b> |
| 4.1 De context waarin men opereert                            |           |
| 4.2 Bekostiging via 'groenprogramma'                          |           |
| 4.3 Projectmatig bekostigen                                   |           |
| <b>5. Governance</b>                                          | <b>22</b> |
| 5.1 Rode draad in governance                                  |           |
| 5.2 Geldstromen                                               |           |
| 5.3 Bestaande instrumenten beter benutten                     |           |
| 5.4 Framing                                                   |           |
| 5.5 Innovatie                                                 |           |
| <b>6. Aanbevelingen</b>                                       | <b>29</b> |
| 6.1 Aan gemeenten                                             |           |
| 6.1.1 Grip krijgen op 'de governance van bekostiging'         |           |
| 6.1.2 Werken met een groenprogramma                           |           |
| 6.1.3 Instrumenten voor het borgen van budgetten en besteding |           |
| 6.2 Aan ministeries                                           |           |
| 6.2.1 Ontwikkeling van data, kennis en methodieken            |           |
| 6.2.2 Standvastigheid in beleid en eenduidige definiëring     |           |
| 6.2.3 Woningbouw                                              |           |
| 6.2.4 Financiële handreiking                                  |           |
| <b>Bijlage: Expertsessie</b>                                  | <b>38</b> |
| <b>Bijlage: Groen in de casus-gemeenten</b>                   | <b>39</b> |
| <b>Colofon</b>                                                | <b>45</b> |

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren heeft het Rijk diverse onderzoeken laten doen naar de kosten en baten van klimaatadaptatie en groen in en om de stad (GIOS). De verplichte groencompensatie bij woningbouw en (her-)inrichtingsprojecten, als gevolg van de recent aangenomen EU Natuurherstelverordening (*Artikel 8: geen netto afname van oppervlakte stedelijke groene ruimte en boomkroonbedekking*), is steeds als minimumscenario gebruikt voor de gemaakte doorrekeningen. Daarnaast zijn er meer ambitieuze scenario's bekeken waarbij groen daadwerkelijk mee groeit met de woningbouw. De uitgevoerde onderzoeken volgden in de meeste gevallen een modelmatige benadering van kosten en baten en de bijbehorende businesscase.

De inzichten uit deze eerdere studies willen we toetsen aan de financieringspraktijk bij gemeenten. We willen weten of de aannames over kosten en baten ook leiden tot bekostiging en daadwerkelijke vergroening. Ook is het interessant om te onderzoeken welke groene ambities er gaandeweg een project al dan niet afvallen door een gebrek aan financiële middelen. Daarbij kijken we naar vergroening in de bestaande stad. Er is namelijk al veel onderzoek en debat rondom deze opgave in nieuwe ontwikkelingen. Maar dat het gros van de vergroeningsopgave gebeurt in (het aanpassen van) de bestaande stad is aanleiding om hier de focus op te leggen.

Naast het algemene vraagstuk over bekostiging van groene klimaatadaptatie, vraagt ook de Europese Natuurherstelverordening (NHV) om specifiek naar financiering en bekostiging te kijken. Immers daar zit, vergelijkbaar met groennormen, een verplichtend karakter achter de vergroening. Het is de vraag in hoeverre de verplichtingen uit de NHV passen bij de huidige bekostigingsstrategieën en middelen van Nederlandse gemeenten.

*De termen Financiering en Bekostiging hebben veel raakvlak maar net andere betekenis. De definities die worden gehanteerd bij het Platform ISOR, thema financiering (bron: Natuurverdubbelers, 2024): “Bekostiging is de verstrekking van financiële middelen om de kosten van projecten te dekken [op dat moment].” “Financieren is de verstrekking van financiële middelen om de kosten van projecten voor te schieten, waarna de initiële investering wordt terugbetaald door middel van toekomstige kasstromen. Dit kan via eigen middelen, of door middel van een lening.” In dit onderzoek spreken we over Bekostiging.*

## 1.2 Doelen

Het doel van voorliggend onderzoek is meer inzicht krijgen in de bekostiging van ‘groene klimaatadaptatie’ (dat wil zeggen, een vergroening met klimaatadaptatiedoelstellingen) en specifiek van vergroenen op basis van de Europese Natuurherstelverordening. Van kostenaandelen, kostenverdeling en financieringsconstructies, tot de organisatorische aspecten. Hierbij is het uitdrukkelijk de bedoeling om de resultaten van het onderzoek, in de geest van de Handreiking Groen in en om de stad, praktisch te presenteren als hulpmiddel voor gemeenten en andere betrokken partijen. De generieke lessen voor gemeenten en provincies worden meegenomen in de actualisatie van de handreiking GIOS.

In onderstaande Tabel 1 zijn de doelstellingen van het onderzoek vertaald naar specifieke onderzoeksvragen.

| Onderzoeksvragen             |                                                                                                                                     |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bekostiging in de praktijk   | Inzicht in de bekostiging van gerealiseerde groen- en klimaatadaptatiemaatregelen bij herinrichting van de openbare ruimte          |
| Succesfactoren organisatie   | Inzicht in de eisen die (succesvolle) groen en klimaatadaptatie projecten stellen aan de organisatie van een gemeente               |
| Succesfactoren project       | Inzicht in de eisen die (succesvolle) groen en klimaatadaptatie projecten stellen aan de organisatie van het project zelf           |
| Succesvolle bekostiging      | Aanbevelingen voor een succesvolle bekostiging van projecten op het gebied van groen en klimaatadaptatie                            |
| Dekking compensatie-scenario | Inzicht in de mogelijke dekking van het compensatiescenario volgens de Natuurherstelwet vanuit de gemeentelijke (project) begroting |

Figuur 1 doelstellingen onderzoek

## 1.3 Scope

Samen met de opdrachtgever is een specifieke scope voor het onderzoek bepaald. Dit mede op basis van andere onderzoeken die het ministerie van VRO heeft uitgezet. Waar de andere onderzoeken zich meer specifiek op nieuwbouw richten, zal het voorliggende onderzoek zich beperken tot het bestaande bebouwd gebied en de projecten die er op gericht zijn het gebied te vergroenen en klimaatadaptief in te richten. In onderstaande Tabel 2 is de scope concreet gemaakt.

|             | SCOPE<br>van deze studie                                             | AFBAKENING<br>op basis van                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Waar</b> | Bestaand gebied                                                      | Nieuwe ontwikkelingen hebben een eigen wijze van financiering (bv. vanuit grondexploitatie). We kijken daarom niet naar groenaanleg gekoppeld aan gebiedsontwikkelingen (inbreiding/verdichting en uitbreiding).                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Wie</b>  | Openbare ruimte                                                      | Enkel openbare ruimte als scope kan ertoe leiden dat we belangrijke zaken missen. Daarom betreft de afbakening: minimaal een rol van de gemeente in het project. Als (co) financier, vergunningsverlener of anderszins. Zo kijken we naar projecten in de openbare ruimte, maar hebben we ook oog voor bijvoorbeeld bewonersinitiatieven of het treffen van maatregelen door de gemeente op particulier terrein.                                                                                                 |
| <b>Hoe</b>  | Onderdeel van een interventiemoment                                  | Het project is onderdeel van één van de interventiemomenten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Herinrichtingsprojecten</li> <li>• Groot onderhoud</li> <li>• Gebouwonderhoud</li> <li>• Regulier onderhoud</li> <li>• Particuliere initiatieven</li> <li>• Beleidscycli en -initiatieven</li> </ul>                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Wat</b>  | Project voor klimaatadaptief inrichten met een vergroeningscomponent | Project draagt bij aan ten minste 1 van de doelstellingen uit de handreiking GIOS <ul style="list-style-type: none"> <li>• (straat) Zicht op continue groenvoorziening</li> <li>• (buurt) Geen afname groen</li> <li>• (buurt) Koele verblijfsplek</li> <li>• (buurt) 30-40% schaduw</li> <li>• (wijk) Minimum percentage en streefpercentage groen</li> <li>• (stad) Groenstructuurplan, water- en bodem sturend</li> <li>• (regio) 350-500 m2 groen om de stad per woning binnen een straal van 5km</li> </ul> |

Figuur 2 scope

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de lezer meegenomen in de opzet van het onderzoek en de wijze waarop gemeenten en projecten zijn geselecteerd voor de studie. Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de kosten die met vergroening zijn gemoeid ofwel welke opgave ligt er voor de bekostiging. De mogelijkheden tot bekostiging worden in hoofdstuk 4 besproken en in hoofdstuk 5 gekoppeld aan de governance die daarbij hoort. Deze twee hoofdstukken kennen dus een zeer sterke verwevenheid. Tot slot bevat hoofdstuk 6 een set aan aanbevelingen aan gemeenten en het Rijk op het gebied van bekostiging van groene klimaatadaptatie.



Gemeente Breda

## 2. Aanpak en casussen

### 2.1 Aanpak van de studie

Om goed zicht te krijgen op de verschillende bekostigungsstrategieën die binnen de gemeentelijke praktijk bestaan, is een zorgvuldige casusselectie cruciaal. Om generieke conclusies te kunnen trekken en aanbevelingen te doen, is een representatieve set gemeenten en projecten geselecteerd. Dat betekent voldoende spreiding in kenmerken van gemeenten en projecten (omvang, geografische ligging, et cetera). Aan de andere kant zijn er ook een voldoende aantal projecten geselecteerd om conclusies stevig te kunnen onderbouwen. In paragraaf 2.2 meer over de selectie van casussen.

Op basis van de geselecteerde projecten zijn interviews afgenomen met de betrokken gemeenten en is een bureaustudie gedaan op basis van de aangeleverde informatie. Per gemeente is een verkennend gesprek gevoerd en na het bestuderen van de projectinformatie is een diepte-interview gehouden. De bureaustudie is gericht op algemene, gemeentelijke én projectdocumenten. Zo is een goed beeld ontstaan van bekostiging en de diverse factoren die daarbij een rol spelen zoals governance, politiek en organisatiecultuur. Naast alle externe informatie is voor de studie ook gebruik gemaakt van het interne netwerk binnen &Flux en Arcadis waar veel wordt gewerkt aan de realisatie van groene klimaatadaptatieprojecten.

De opgehaalde informatie is gebruikt om casusoverstijgende conclusies te trekken over de bekostiging van vergroening. Daarnaast zijn er op het gebied van kosten en governance generieke aandachtspunten uit de praktijk naar voren gekomen. Dit alles heeft geleid tot een set aan mogelijke instrumenten om vergroening te bekostigen en een overzicht van de daarbij behorende voorwaarden tot een succesvolle aanpak.

Om de opgehaalde informatie en de daaruit getrokken conclusies te toetsen, is tussentijds een expertsessie gehouden met specialisten op het gebied van kosten, baten en bekostiging. We hebben deze groep gevraagd te reflecteren op onze bevindingen en deze input gebruikt om de studieresultaten aan te scherpen. In Bijlage 1 van dit rapport een toelichting en overzicht van de bij de expertsessie aanwezige specialisten.

### 2.2 Casussen en selectie

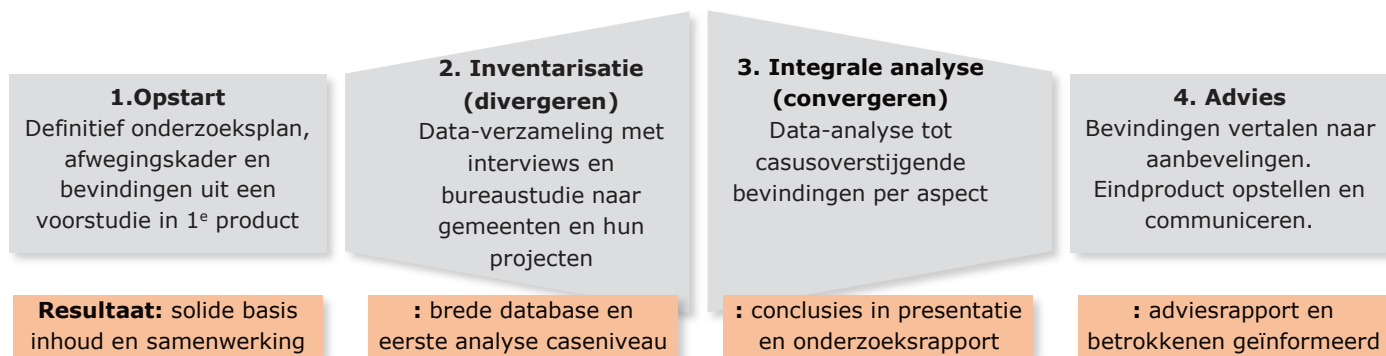
De selectie van de casussen bestond grofweg uit twee stappen:

1. Selecteren van een diverse groep gemeenten die representatief is voor geheel Nederland, waardoor de aanbevelingen bruikbaar zijn voor alle Nederlandse gemeenten.
2. Selecteren van een set aan geschikte projecten binnen de geselecteerde gemeenten, waarbij gezocht is naar diverse soorten projecten die elk op een eigen manier impactvol zijn geweest.

Per stap beschrijven we de belangrijkste selectiecriteria.

#### Stap 1. Selectie van gemeenten

Een basisvoorwaarde bij deze selectie was de vraag of de gemeente volledige openheid wilde en kon geven in de financiële huishouding van de te selecteren projecten. Dat betekende uiteraard meer dan het aanleveren van een projectbegroting. Juist de wijze van bekostigen en de in het project opgetreden financiële mee- en tegenvallers wilden we inzichtelijk hebben. Daarnaast moesten de gemeenten uiteraard beschikken over projecten die binnen de scope van



Figuur 3 Aanpak van de studie

het onderzoek vielen zoals beschreven in paragraaf 1.3

De spreiding van gemeenten is op hoofdlijnen bepaald op basis van twee criteria:

1. De omvang van een gemeente: De gemeentelijke organisatie en de omvang van een gemiddeld project verschillen sterk tussen een landelijke gemeente zoals Bladel en een metropool zoals Rotterdam. Het is interessant dan uit te zoeken wat dat betekent voor bekostiging. We baseren hier omvang op aantal inwoners.
2. Geografische ligging (hoog-laag): De ligging van een gemeente in hoog of laag Nederland bepaalt in hoge mate wat voor soort ondergrond er aanwezig is. In het lager gelegen westen van Nederland is de ondergrond meestal minder draagkrachtig (veen) en zal de openbare ruimte eerder aan een grote onderhoudsbeurt toe zijn. Dit betekent dat er van nature vaker (meekoppel)kansen optreden om effectief te vergroenen.

Naast bovenstaande twee criteria is geprobeerd om de groep gemeenten zo gevarieerd mogelijk te krijgen, waarbij bijvoorbeeld is gekeken naar de groene ambities van gemeenten, de vraag of er een groennorm aanwezig is, et cetera.

## Stap 2. Selectie van projecten

Elk project dat door de gemeenten werd aangeboden, is eerst getoetst aan de scope van de studie. Daarnaast zijn er een aantal aanvullende voorwaarden geformuleerd:

- Het project moet zijn afgerond zowel qua uitvoering als financieel.
- Het project moet minimaal 1 jaar in onderhoud zijn.
- Het project moet een daadwerkelijke groei van het areaal aan groen tot gevolg hebben gehad (in plaats van projecten met alleen kwaliteitsverbetering van bestaand groen).
- Het project moet voor de betreffende gemeente als impactvol gedefinieerd kunnen worden. Dit is uiteraard een enigszins subjectief criterium maar wel van belang om mee te nemen. Bijvoorbeeld omdat één straat vergroenen in Rotterdam als weinig impactvol wordt omschreven, terwijl hetzelfde project bijvoorbeeld op Urk een groot project betreft.

Naast de harde voorwaarden waar de projecten aan moesten voldoen is bij de selectie van projecten, net als bij de selectie van gemeenten, gezocht naar een gevarieerde groep projecten in omvang en type. Daarbij zijn voorwaarden niet

altijd strikt maar wel altijd doelgericht ingezet om waardevolle casussen te integreren. Zo is ook gaandeweg de scope verbreed van enkel projecten naar ook programma's voor groen, naarmate de verwevenheid daarvan in de praktijk naar voren kwam uit de verkennende gesprekken.

## Overzicht gemeenten en projecten

| Gemeente               | Omvang | Ligging |      | Projecten<br>(/programma's)                                                                                             |
|------------------------|--------|---------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                        |        | Hoog    | Laag |                                                                                                                         |
| Rotterdam              | G 670k |         | •    | • GroenAgenda<br>• Drieboeksplein                                                                                       |
| Groningen              | M 243k | •       |      | • West-Indische Buurt                                                                                                   |
| Tilburg                | M 229k | •       |      | • Programma 013<br>Parken<br>• Project Vergroenen<br>Speelplekken                                                       |
| Breda                  | M 188k | •       |      | • Groene straten<br>en pleinen<br>programmering<br>• Gevel-tot-<br>gevel renovaties<br>straten rondom<br>Wilhelminapark |
| Alphen aan<br>den Rijn | M 115k |         | •    | • Groen-Blauw<br>Stadshart                                                                                              |
| Westland               | M 115k |         | •    | • Actieplan Groen =<br>Goud<br>• Wijkaanpak<br>Kruisbroek                                                               |
| Waddinxveen            | K 35k  |         | •    | • Uitvoeringsplan<br>Groen<br>• Herinrichting<br>Limaweg                                                                |
| Urk                    | K 22k  |         | •    | • Woonstraat<br>Molenkamp                                                                                               |
| Bladel                 | K 21k  | •       |      | • NK Tegelwippen<br>• Dorpspark De Groen<br>Long<br>• Klimaatadaptatie<br>Hoogeloon                                     |

Figuur 4 overzicht gemeenten en projecten

## 3. Kosten

Welke kosten worden in de praktijk gemaakt voor de vergroeningsopgave? Per gemeente is hier inzicht in verkregen door het huishoudboekje van projecten en programma's te bekijken. De vertaling van projecten naar de totale kosten voor de hele vergroeningsopgave voor een gemeente is hieruit niet direct te maken. Dit komt met name omdat de vergroeningsopgave binnen gemeenten veelal nog onvoldoende scherp in beeld is. Dat kan komen doordat men de urgentie niet voelt om de opgave inzichtelijk te maken (bijvoorbeeld binnen landelijke gemeentes met kleine kernen bestaat eerder de perceptie dat de opgave beperkt is). Of door het ontbreken van een 0-meting van het huidige groen, waardoor de opgaven niet kwantitatief gemaakt kunnen worden. Of doordat de impact van een potentiële groennorm of de Natuurherstelverordening nog te ongrijpbaar is.

Daarom is het waardevol om ook andersom te redeneren: welke budgetten voor vergroening zijn beschikbaar om de kosten uit te dekken? Dit hoofdstuk omvat onder andere de grondslagen, ordegrottes en andere kenmerken van deze budgetten, grotendeels gebaseerd op de 'huishoudboekjes' van gemeenten.

### 3.1 Bepalen omvang budget voor groen

Er bestaan binnen gemeentes verschillende type budgetten van waaruit de kosten voor vergroening worden gedekt. Daarnaast bestaat er ook nog een grote diversiteit aan methoden waarmee de omvang van die budgetten wordt bepaald. We onderscheiden grofweg drie niveaus waarop er invloed wordt uitgeoefend op groenbudgetten: het *projectniveau*, het *programmaniveau* en het *beleidsniveau*. Onderstaand zijn deze drie toegelicht, met ieder een aantal mogelijke uitwerkingen.

#### Projectniveau

Er zijn meerdere manieren om een groenbudget op projectniveau te bepalen. We zien in de praktijk dat er nog steeds vaak per project gebudgetteerd wordt zonder duidelijke context of groter kader. Onderstaand enkele voorbeelden van methoden om een groenbudget op projectniveau te bepalen, van globaal tot gedetailleerd.



Molenkamp, Urk

- **Beleidsregel m2 of % groen:** via een beleidsregel is er vastgesteld dat binnen een project een bepaald aantal m2 of % gerealiseerd groen gehaald moet worden. Vaak zijn dit vierkante meters groen die gekoppeld zijn aan het aantal woningen of het kan een groennorm zijn die een percentage voorschrijft.
- **Projectomvang à m2 groen:** op basis van het aantal m2 van het plangebied wordt een aantal m2 groen gekoppeld. En zo wordt op basis van kengetallen een budget voor groen bepaald. Hierbij wordt dus niet gekeken naar de lokale behoefte of opgave, maar naar een generiek percentage. In veel gevallen zijn dit ervaringscijfers uit eerdere projecten.
- **Projectraming à €'s of % voor groen:** in de projectraming is een bepaald bedrag of percentage van het totale budget toegewezen aan de realisatie van groen. In veel gevallen wordt dit percentage bepaald op basis van een (her-)inrichtingsplan. Feitelijk zijn hier de ontwerpuitgangspunten leidend en bepalen harde ruimteclaims zoals de parkeernorm en de waterbergingsnorm hier mede het aandeel groen in de begroting.

#### Praktijkvoorbeelden: budgetteren van vergroening binnen projecten

Gemeente **Westland** werkt met een meerjareninvesteringsprogramma (MIP) voor integrale projecten. De projecten staan in het MIP onder vermeldingen zoals de locatie of het (type) asset dat onderhanden wordt benomen. Bijvoorbeeld 'klimaatadaptieve herinrichting straat X'. In de MIP systematiek van deze gemeente is sprake van een onderverdeling in twee categorieën: een MIP-A en een MIP-B. Het MIP-A bevat concrete projecten die in het betreffende jaar plaatsvinden en waarvoor het benodigde projectkrediet inzichtelijk en onderbouwd is. Daarin wordt het budget voor groen bepaald op basis van het ontwerp. Er wordt voor concrete projecten dus geen gebruik (meer) gemaakt van een kostenverdeelsleutel. Het MIP-B bevat globale projecten die in latere jaren gaan plaatsvinden en waarvoor het benodigde projectkrediet nog niet zo concreet te onderbouwen is. Het budget voor groen wordt in deze globale projecten voorlopig met een kostenverdeelsleutel (%) bepaald. De projecten starten meestal op MIP-B en verschuiven over tijd naar MIP-A. Daarmee verschuift dus ook de methode van budgetteren van vergroening binnen projecten (van globaal op kostenverdeelsleutel, naar gedetailleerd vanuit ontwerp en projectraming).

Gemeente **Urk** koppelt haar vergroeningsprojecten aan interventiemomenten. Bij een interventiemoment zoals groot onderhoud of een herinrichtingsproject, is het uitgangspunt om hierin groen van gevel-tot-gevel mee te nemen. De omvang van deze vergroening wordt bepaald

aan de hand van de omvang van het projectgebied, het budget voor die vergroening op basis van vierkante meters en kostenkengetallen. Een voorbeeld is de vergroening van de Molenkamp, de straat die van 4% naar 46% groen is gebracht met één herinrichting. Hier was budget voor groen beschikbaar op basis van m2 maal kengetallen. Een uitdaging hierbij was uitstel van het project na oorspronkelijke raming, waardoor de kengetallen inmiddels verouderd waren. Dekking voor het tekort werd gevonden in de ruimte van budgetten bij andere disciplines, klimaatadaptatie-subsidie en losse krediet aanvraag. Uiteindelijk bedroeg het budget voor de daadwerkelijke beplanting ca. 6% van het totale projectbudget. Andere (omvangrijkere) kosten om vergroening mogelijk te maken, werden gedekt vanuit de domeinen Wegen en Riolerings.

Bij het bepalen van het groenbudget op projectniveau zien we dus voorbeelden waarbij er vanuit een ontwerp wordt begroot, maar ook zien we dat er op basis van kengetallen of normen budget wordt toegekend aan een project. In essentie zal er vanuit een inhoudelijk plan meer zicht zijn op de specifieke opgaven binnen een projectgebied. Dit maakt het beter mogelijk een budget vanuit de inhoud te onderbouwen. Het werken met percentages en generieke normen heeft als risico dat budgetten te hoog of te laag uitvallen voor een specifieke plek. Wel helpen de normen natuurlijk bij het borgen van voldoende budget in algemene zin. Het zal duidelijk zijn dat het begrooten op projectniveau alleen goed werkt wanneer er een overkoepelend kader is dat richting geeft aan individuele projecten. Een mogelijkheid daarvoor is een groenprogramma, daarover meer in de volgende alinea.

#### Programmaniveau

Groenbudgetten kunnen ook vastgesteld worden op een meer strategisch niveau, namelijk op programmaniveau. Hierbij wordt er gekeken vanuit een grotere schaal en de ambities van de gemeente op de lange termijn. De samenhang tussen meerdere projecten binnen het programma bepaalt welk budget een specifiek project krijgt toegewezen voor vergroening. Daarbij worden verschillende beleidsdoelstellingen vertaald naar financiële kaders voor de uitvoering, bijvoorbeeld klimaatadaptatie, leefbaarheid en biodiversiteit. Voor het vaststellen van budgetten op programmaniveau is het cruciaal dat een analyse is uitgevoerd van de totale investeringsbehoefte over de reeks van projecten, afgezet tegen de prioritering die op basis van urgentie en impact gemaakt kan worden.

Groenbudget op programmaniveau biedt ruimte voor onder andere sturing, fasering en flexibiliteit. Het is mogelijk om middelen efficiënt in te zetten over meerdere projecten. Daarnaast biedt programmatisch budgetteren aanvullende

kansen voor cofinanciering van groen vanuit andere programma's, bijvoorbeeld waterbeheer of energietransitie. In een programma komen namelijk vaak (geldstromen uit) domeinen samen en ontstaat mogelijk een ontschotting (meer hierover in hoofdstuk 4.2).

De diverse vertrekpunten waarmee de financiële omvang van een groenprogramma kan worden bepaald, zijn te vatten in figuur 5 en bijbehorende praktijkvoorbeelden:



Figuur 5 programma niveau

## Beleidsniveau

Indien groenbudget op beleidsniveau wordt vastgesteld, gebeurt dit op basis van overkoepelende visies en strategische doelstellingen. Daarbij staan verschillende beleidskaders zoals de omgevingsvisie, klimaatadaptatiestrategieën en groenbeleidsplannen centraal. Het budget wordt hierbij niet per project bepaald, maar als structurele investering in de leefomgeving verspreid over meerdere jaren. Het volume van dit budget volgt ook uit politieke ambities, maatschappelijke opgaven en wettelijke verplichtingen. Het verankeren van groen in beleid en financiële ramingen draagt bij aan effectieve en structurele investeringen in het groenareaal. Dit geeft zowel richting als houvast voor investeringen van groen op project- of programmaniveau. Daarnaast kan het bijdragen aan integrale financiële samenwerking en externe financiering (subsidies of publieke-private samenwerkingen). In algemene zin kan gezegd worden dat groennormen die beleidsmatig worden geborgd een sterke positieve impact hebben op de financierbaarheid van vergroening, omdat het de 'hardheid' van groen in projecten vergroot en een beleidsmatige verantwoording oplegt om in vergroening te investeren.

### Praktijkvoorbeelden: ordegrrootte kosten vergroenen binnen groenprogramma

1. In de gemeente Tilburg wordt de jaarlijkse omvang van het groenprogramma bepaald met een evaluerende blik. De gemeente programmeert vanuit haar beschikbare capaciteit en hoeveel zij verwacht te kunnen uitvoeren, gezien de realisatie in het verleden en diverse projectevaluaties. Hierop wordt de omvang van het budget beredeneerd en vastgesteld.
2. Gemeente Rotterdam redeneert meer vanuit het benodigd budget voor de voorliggende vergroeningsopgave ('target'), om te voldoen aan groene ambities en een (potentiële) groennorm. Op basis van de omvang van de openstaande opgave per schaalniveau (straatniveau, buurtniveau en pleinen) worden budgetten verdeeld en vastgesteld.
3. Voor de gemeente Westland is een concrete projectenlijst en knelpunt-locaties het vertrekpunt voor het groenprogramma. De meest urgente projecten worden het eerst aangepakt en dus gefinancierd. Het programma is echter wel bedoeld als een langjarige aanpak zodat in principe alle projecten uiteindelijk aan de beurt komen.
4. Gemeente Breda redeneert juist vanuit de overkoepelende visie op vergroenen ('Stad in een park'). Van daaruit wordt een pragmatische aanpak gehanteerd voor het bijeenbrengen en alloceren van geldstromen. Dat laat vrijheid, ruimte voor eigen initiatief en mandaat bij de ambtenaren. Hierbij wordt de programmering gedaan naar bijvoorbeeld groenstructuur(kaarten).

### Praktijkvoorbeelden: budgetteren van vergroening vanuit beleidsregels

- **X % groen:** Gemeente Bladel heeft vastgesteld dat 20% groen moet worden ingepast bij nieuwbouw. Gemeente Breda heeft vastgesteld dat 10% groen moet worden bij reconstructie/herinrichting. Gemeente Groningen heeft inmiddels (als eerste gemeente in Nederland met gebruikmaking van de GIOS-methodiek) groennormen en boomnormen opgesteld met %-groen per gebiedstype).
- **X m2 groen:** Gemeente Westland heeft vastgesteld dat per nieuwe gerealiseerde woning 50 m2 gebruikersgroen moet worden gerealiseerd. Gemeente Waddinxveen heeft in haar collegeprogramma opgenomen te gaan van nu 47 m2 naar 48 m2 groen per inwoner (wat neerkomt op een vergroeningsopgave van 3,5 hectare in de gemeente).
- **Groencompensatie:** Gemeente Bladel hanteert de regel dat bomen gecompenseerd dienen te worden met een boom voor iedere 50cm boomomtrek van de oorspronkelijke boom.

## 3.2 Kosten kunnen dekken

De studie naar kosten voor vergroenen gaat naast omvang ook over type kosten. Daarbij maken we onderscheid in kosten voor de aanleg en voor het beheer van groen. Hier bestaan namelijk verschillende grondslagen voor, evenals verschillende uitdagingen voor de kostendekking. Het bestuderen en vergelijken van de casussen heeft een aantal

bevindingen opgeleverd ten aanzien van *kosten kunnen dekken*. Oftewel, platgeslagen: “is er voldoende geld” bij de gemeente voor vergroenen?

De volgende paragrafen behandelen eerst bevindingen ten aanzien van aanlegkosten en vervolgens beheer- en onderhoudskosten. Maar misschien wel de belangrijkste bevinding vanuit de praktijk betreft de afhankelijkheidsrelatie tussen beide typen kosten. Daarom eerst een reflectie op die onderlinge relatie, alvorens verder in te gaan op beiden.

In beginsel wordt, voor een besluit een ontwikkeling te gaan uitvoeren, vooraf verzekerd dat er een structurele dekking is voor beheer/onderhoud van het aan te leggen groen. In de praktijk gebeurt of lukt dat echter vaak niet. Ook als er weldegelijk middelen (investeringsbudget) zijn voor de aanleg, kan besloten worden dit niet te realiseren omdat er geen of onvoldoende langjarige middelen voor beheer/onderhoud (exploitatiebudget) voor het extra groen gevonden kan worden. Voor beide typen kosten moet dekking worden gevonden, waarbij vaker het beheer- en onderhoudsbudget de beperkende factor blijkt om tot vergroening te komen. Hieronder staat over deze kwestie alvast kort samengevat enkele belangrijke punten en voorbeelden die nog volgen verderop in het rapport.

#### Schot voor de boeg op vervolg van het rapport

*Waarom beheer- en onderhoudsbudget vaker de beperkende factor lijkt te zijn? Dat heeft meerdere redenen. Onder andere omdat het ‘directe kosten’ zijn (dit drukt direct op de begroting, in tegenstelling tot afschrijven over tijd) en omdat het navolgbare kosten zijn (gelabelde besteding, in plaats van kosten die opgaan in een integraal projectkrediet).*

*Mogelijkheden om die beperkende factor te verhelpen/verminderen? Verderop in het rapport volgen diverse voorbeelden van wat gemeenten hierin helpt. Bijvoorbeeld Alphen aan den Rijn (beheercontracten met externe partijen), Tilburg (groenprogramma als vehikel, ook voor beheer- en onderhoudsbudget), Breda (een integraal traject Nota Kapitaalgoederen, voor stevige discussies ten gunste van groen) en Rotterdam (budgetstijging bij areaalgroei vastgelegd).*

### 3.2.1 Aanlegkosten

Realisatiekosten omvatten alle kosten die nodig zijn om een project te kunnen uitvoeren. Aanlegkosten verwijst in dit onderzoek naar het budget specifiek voor de realisatie van de beoogde vergroening. In de praktijk wisselt de scope daarvan (van alleen de beplanting tot ook bijvoorbeeld ontharden en geschikt maken van de ruimte voor vergroenen).

Gemeentes gaven aan dat er op projectniveau veelal voldoende middelen vrijgemaakt kunnen worden voor

de aanlegkosten van de gewenste vergroening, maar dat andere factoren dan geld eerder de beperkende factor zijn. De ruimtelijke inpassing van extra groen wordt als groter knelpunt gezien. Het gebrek aan beschikbare ruimte, dan wel de concurrentie om ruimte met andere belangen en functies wordt veel benoemd. Het gaat hierbij zowel om de ondergrond (kabels en leidingen, energietransitie, et cetera) als de bovengrond (parkeernormen, bepaalde waterbergingsvoorzieningen, et cetera). Veelal heeft groen daarbij geen of een minder harde ruimteclaim dan andere opgaven/belangen.

Om hieruit de conclusie te trekken dat er geen financiële opgave is voor vergroenen, is echter de verkeerde interpretatie. De vraag “is er voldoende geld” bij gemeenten voor vergroenen, is wellicht ook de verkeerde vraag. Veel gemeenten antwoorden in eerste instantie ‘ja’. Er zijn echter twee belangrijke kanttekening te maken, waardoor het antwoord eigenlijk ‘nee’ blijkt te zijn:

1. Ruimtegebruik en geld zijn communicerende vaten. Als het budget toereikend is maar de ruimte niet, is vergroenen dan werkelijk niet mogelijk of vergt het ‘gewoon’ duurdere maatregelen? Dan blijken financiële middelen vaak wel de crux te zijn: onderaan de streep is er dan alsnog onvoldoende geld voor aanleg van dit type (inpasbaar) groen.
2. Wat is ‘voldoende’ middelen? Vaak is er (nog) geen grip op de vergroeningsopgave en daarmee basis voor beantwoording van de vraag of er voldoende geld is voor het benodigde vergroenen.

*Toelichting kanttekening 1:* Onder andere de huidige verdichtingsopgave in het bebouwd gebied zorgt voor een grote druk op de openbare ruimte. Dat compliceert de ruimtelijke inpasbaarheid van groen. Dit kan als gevolg hebben dat voor succesvolle vergroening specifieke ingrepen nodig zijn. Bijvoorbeeld dak- en gevelgroen in plaats van maaiveldgroen of bomen. Deze specifieke groenmaatregelen zijn vaak duurder in aanleg. Op die manier is vergroenen dus wel mogelijk maar substantieel duurder door de beperking in beschikbare ruimte. Als bestaande budgetten voor groen dan niet toereikend zijn, worden groene ambities vaak als onrealiseerbaar bestempeld.

*Toelichting kanttekening 2:* Het feit dat diverse gemeenten binnen de studie stellen dat er in principe vaak voldoende budget is voor vergroening, kan ook worden verklaard vanuit een gebrek aan overzicht. Omdat de vergroeningsopgave veelal niet als totale opgave is gekwantificeerd en niet gekoppeld is aan harde meetbare doelstellingen, is het lastig te toetsen of een project voldoende groen toevoegt. De vraag of er voldoende budget is, wordt dan beantwoord vanuit het projectperspectief en de ruimtelijke mogelijkheden die

men op een plek ziet. Hiermee is het dus niet gezegd dat er voldoende geld is om zodanig te vergroenen dat dit leidt tot een structurele ontwikkeling naar een gezonde groene leefomgeving.

*Bovengenoemde kanttekeningen en de reflectie op aanlegkosten voor vergroenen, is tevens aanleiding voor de aanbeveling om als gemeente programmatisch aan vergroenen te werken en in beeld te brengen welke groenopgave (tegen welke middelen) daarvoor nodig zijn. Meer hierover in 4.1, 4.2 en hoofdstuk 6.*

### 3.2.2 Beheer- en onderhoudskosten

Kosten voor beheer en onderhoud (B&O) worden gemaakt na de aanleg van groen. Beheer en onderhoud is essentieel voor het behoud van waarde en functionaliteit van groen in de buitenruimte. Daarnaast is beheer belangrijk om de investering in de realisatie van groen duurzaam te laten renderen. Veel gemeenten binnen het onderzoek hebben moeite met de kostendekking voor beheer- en onderhoudskosten. Deze terugkerende kosten zijn lastiger te dekken dan de incidentele aanlegkosten. Hier liggen diverse oorzaken aan ten grondslag:

- **Opgave verstedelijking/areaalgroei:** ofwel de kwantitatieve toename van het te beheren groenareaal.
- **Noodzaak natuurlijker groen en groenbeheer:** de noodzaak om ook in steden natuurwaarden te herstellen vraagt een kwalitatieve verbetering van het beheer.

- **Opgave verdichting:** door steeds meer druk op de beschikbare buitenruimte worden groene oplossingen vaak complexer. Het bijbehorende onderhoud neemt dan vaak ook in complexiteit toe.

De hiervoor benoemde factoren zorgen ervoor dat beheerbudgetten onder druk komen te staan en deze noodzakelijkerwijs moeten meegroeien met het duurzaam vergroenen van onze steden. Dit staat in een sterk contrast met het feit dat juist budgetten voor groenbeheer de afgelopen decennia vaak als bezuinigingspost zijn opgevoerd binnen gemeentelijke begrotingen. Het feit dat minder groenbeheer niet acuut leidt tot overlast maakt het een makkelijke bezuinigingspost. De benoemde drie drukfactoren op het budget voor groenbeheer zijn hieronder nader uitgewerkt.

### Areaalgroei

De woningbouwopgave en verstedelijking leiden tot een groei van het areaal aan bebouwd gebied in Nederland. Over het algemeen is het streven in de ruimtelijke ordening dat hierbij ook het areaal groen (in een bepaalde mate) meegroeit. Ten behoeve van de leefbaarheid van het bebouwd gebied in Nederland. Maar ook om te voorkomen dat er, in termen van de Natuurherstelverordening, in essentie een netto achteruitgang ontstaat in het kwantitatieve groenoppervlak van stedelijke groene ruimte en boomkroonbedekking. Daarnaast draagt de transitie naar een klimaatbestendig Nederland ook bij aan de omvorming van grijs naar groen.



SWING, gemeente Groningen

Een knelpunt ontstaat echter wanneer het areaal groen toeneemt, maar het budget om dit te beheren en onderhouden niet (voldoende) meegroeit en dus ontoereikend wordt. Dit kan leiden tot achterstallig onderhoud of afsterven van het groen, waardoor de initiële aanlegkosten teniet worden gedaan.

Het is dus noodzakelijk om concreet en bindend vast te leggen dat groen-onderhoudsbudgetten in verhouding mee groeien met de toename van het groenareaal. Dit is momenteel geen wetmatigheid binnen Nederlandse gemeenten. In gemeenten als Rotterdam en Urk is dit (deels) geregeld, maar er zijn ook gemeenten waar dit nog helemaal niet aan de orde is. Zie de navolgende praktijkvoorbeelden.

#### **Praktijkvoorbeelden: toereikend B&O budget bij areaalgroei?**

- Gemeente Rotterdam heeft middels de Motie Sies (2016) vastgesteld dat het B&O budget meegroeit met de areaalgroei. Elk inrichtingsplan met onderhoudsgevolgen boven 100k moet vergezeld zijn van een bestuurlijk vast te stellen beheerparagraaf met financiële consequenties. Die financiële consequenties worden meerjarig verwerkt in de begroting en de ontwikkeling van beheergelden voor kapitaalgoederen.
- In gemeente Urk is ook vastgelegd dat het B&O budget meegroeit met de areaalgroei, echter is hiermee het budget nog niet voldoende toereikend in de praktijk omdat het nog niet in verhouding staat tot complexer wordende beheerprocessen en nieuwe typen groen.

### **Kwaliteitsniveau**

Jarenlang is het groenareaal binnen gemeenten versoberd om groenbeheer doelmatig te kunnen uitvoeren. Er werd sterk ingezet op een beperkt en robuust sortiment en vooral een gevarieerde struiklaag verdween op veel plekken uit het straatbeeld. Wat overbleef waren bodembedekkers, gras en (te weinig) bomen. De laatste 10-15 jaar is er een kentering zichtbaar en langzaam worden beplantingssortimenten weer gevarieerder en ligt de nadruk meer op natuurlijk en gelaagd groen. Natuurlijk beheerd gras, vaste planten en bosplantsoen worden weer meer toegepast.

Gevarieerd groen met specifieke natuurwaarden vraagt om een beheeraanpak die aansluit bij plantensoorten en de functies van een plantvak. Deze wijze van beheren past minder goed in het gangbare bulkbeheer dat gemeenten via grote raamcontracten in de markt zetten en waar tegen zeer scherpe prijzen per m<sup>2</sup> het beheer wordt uitgevoerd. Langzaam zijn gemeenten nu bezig beheer weer naar een hoger kwaliteitsniveau te tillen en worden de eisen aan beheer hoger. Dit vergt van de uitvoerende partijen een inspanning op het gebied van kennis en materieel. Allemaal factoren die

het beheer duurder maken. Daarbij moet wel gezegd worden dat ook natuurlijk beheer best een schaa sprong kan maken mits daar meer kennis en ervaring mee wordt opgedaan.

Overigens is het goed hier op te merken dat zorgvuldig ecologisch beheer wat anders is dan minder vaak maaien, maar daarbij nog steeds de natuurwaarde kapot klepelen. Vaak wordt een bezuiniging op beheergelden helaas nog verpakt als "natuurlijk beheer".

### **Verdichtingsopgave**

De huidige verdichtingsopgave in het bebouwde gebied zorgt voor een grote druk op de openbare ruimte. Het compliceert ook de ruimtelijke inpasbaarheid van groen. Het mogelijk kosten opdrijvend effect in de aanlegkosten is in paragraaf 3.2.1 al behandeld. Veelal zijn de complexere groenoplossingen in sterk verdichte gebieden niet alleen in aanleg maar ook in beheer duurder. Zo vraagt beplanting op een dak of tegen een gevel vaak om de inzet van meer materieel zoals hoogwerkers of steigers. Ook zal beplanting in een meer technisch ingerichte groeiplaats kunstmatig worden voorzien van water en voeding wat een extra inspanning of installatie vraagt. Aan de projecttafel wordt complex groen door beheerders vaak als niet inpasbaar in budgetten of reguliere aanpak bestempeld. Beheer is dan ook niet zelden een reden om minder ambitieus te vergroenen.

#### **Praktijkvoorbeelden: toereikend B&O budget bij verdichting?**

- Bij de gemeente Bladel ziet men dat stijgende beheerkosten veroorzaakt door complexer groen soms doorslaggevend zijn in het naar beneden bijstellen van groene ambities.
- In gesprek met de gemeente Tilburg leren we dat door klimaatverandering en de daarbij behorende intensivering van onderhoud en beheer, het B&O budget vanuit het verleden in de toekomst waarschijnlijk niet toereikend zal zijn. Dit vraagt om een andere wijze van begroten.
- In de gemeente Alphen aan den Rijn maakt men zich zorgen over het toenemende watertekort en de nieuwe (bouwkundige) groenoplossingen die juist een intensiever gebruik van drinkwater vragen. De gemeente onderkent daarom de zoektocht naar andere beheervormen en innovatieve installaties. Zo zijn bijvoorbeeld water-regeneratieve groensystemen kansrijk maar vragen ze wel om een ander soort expertise en aanpak.

## **3.3 Dekking kunnen behouden**

Vanuit de verschillende begrotingen van projecten en (groen) programma's van de casussen en vanuit de interviews zijn ook een aantal bevindingen gedaan ten aanzien van dekking kunnen vasthouden.

## Aan de projecttafel

In het begin van een (her-)ontwikkeling zijn er vaak brede ambities. In de meeste gevallen is een stevige vergroeningscomponent en is klimaatadaptatie daar een belangrijk onderdeel van. Toch blijkt het lastig deze ambities vast te houden tot en met realisatie van een project. Daar zijn een aantal voor bekostiging relevante oorzaken voor gevonden.

- De ruimte in het Nederlandse stedelijke gebied is schaars en er zijn meer ruimteclaims dan beschikbare vierkante meters. Dit heeft tot gevolg dat bij het verdelen van ruimte eerst wordt gekeken naar genormeerde en dus harde ruimteclaims zoals een parkeernorm of waterbergingsnorm. Groennormen zijn nog zeldzaam en dus delft groen in deze fase van het project vaak het onderspit.
- Het ontbreken van harde en kwantitatieve eisen aan de groenopgave maakt het ook lastiger de budgetten van groen te onderbouwen en verdedigen in het geval er bezuinigd moet worden.
- Het weglaten van groen in een plan leidt gevoelsmatig minder acuut tot overlast bij bewoners of gebruikers van een gebied. Het weglaten van parkeerplaatsen of een weg versmallen is voor de meeste mensen een veel tastbaardere concessie in het plan. Dat minder groen leidt tot een minder gezonde leefomgeving, meer stress en aan lagere vastgoedwaarde zijn effecten die een minder prominente rol spelen in de ruimtelijke discussie.

binnen de budgetraming kan blijven met groen in plaats van grijs, is een andere aanvliegroute dan een stevig vergroeningscomponent in het initiële plan dat (zoals eerder aangegeven) soms lastig vast te houden is. Uiteraard is het succes van deze aanvliegroute ook context afhankelijk. Het helpt in de gemeente Waddinxveen bijvoorbeeld dat is opgeschreven in de kaderstelling vooraf dat er een vergroeningsopgave is (namelijk 40% groen in elk project), evenals het streven naar 48 m2 groen per inwoner.

## Ravijnjaar

In 2025 loopt het huidige systeem, waarbij de financiering van gemeenten gekoppeld is aan de rijksuitgaven, af. Er komt een nieuwe financieringsvorm vanaf 2027 wat betekent dat er een periode van onzekerheid voor gemeenten ontstaat. Daarnaast is er een aangekondigde bezuiniging op het gemeentefonds en de kosten van bijvoorbeeld jeugdzorg en andere sociale voorzieningen stijgen, waardoor de financiële situatie van gemeenten verder verslechtert. Om deze reden wordt 2026 omschreven als het ravijnjaar. Naar verwachting zal groen één van de domeinen zijn waar op bezuinigd wordt. Dit wordt mede veroorzaakt door het ontbreken van harde eisen aan groen en vergroening wat ook aan de projecttafel leidt tot het naar beneden bijstellen van ambities. Het helpt in dit verband om cijfermatig te laten zien wat het bezuinigen op met name groenonderhoud betekent op de langere termijn. Groen dat langer wordt verwaarloosd zal overlast gaan geven en zal na een aantal jaar voor veel geld gerenoveerd moeten worden. Daarnaast is bezuinigen op groenbeheer onwenselijk omdat het de aanlegkosten teniet doet.

### Waddinxveen: omdenken binnen totaalbudget project

Naast uitdagingen zijn er ook goede voorbeelden die helpen de kostendekking voor groen vast te houden wanneer het lastig wordt aan de projecttafel. Bijvoorbeeld in de gemeente Waddinxveen. Hier is het gebruikelijk om de totaalkosten voor een project te verdelen over de betrokken disciplines op basis van het aandeel in stuks/m2 binnen het ontwerp. Die methode biedt een kans voor omdenken, ten gunste van de dekking voor de vergroeningscomponent.

De gemeente Waddinxveen redeneert bewust vanuit totaalbudgetten. Uit de initiële raming (voor x m2 verharding, x m2 groen et cetera) volgt een totaalbudget, waar vervolgens een alternatieve invulling aan wordt gegeven met meer vergroening binnen het plan. Wat blijkt: vaak betekent het uitwisselen van verharding voor groen (in aanleg en beheer) niet dat het initiële totaalbudget van het project overschreden wordt. Die flexibiliteit om te schuiven in de raming mag en wordt gaandeweg de planfase benut.

Dit gaandeweg omdenken, met een onderbouwing dat je

## 4. Bekostiging

Er bestaan meerdere wegen naar Rome. Zo ook in de aanpak om vergroening te bekostigen. Daarbij kent elke methode zijn eigen kracht, toepassing en context. Er is dan ook geen sprake van één juiste aanpak. Verschillende benaderingen kunnen naast elkaar bestaan en effectief zijn, afhankelijk van eigen gemeentelijke werkstructuren en culturen.

Dit hoofdstuk verkent een aantal van deze methoden, de belangrijkste kenmerken, voor- en nadelen en randvoorwaarden voor succes. Daarnaast wordt aan de hand van praktijkvoorbeelden inzicht gegeven in hoe deze benaderingen concreet vorm krijgen binnen gemeenten. Dit geeft een kijkje in de gereedschapskoffer en inspiratie via welke aanvullende routes gemeenten hun vergroening kunnen bekostigen.

### 4.1 De context waarin men opereert

Om te beginnen is het van belang de context te (h)erkennen waarin gemeenten opereren. (Succesvol) bekostigen van vergroeningsprojecten is namelijk sterk context-afhankelijk. Hierin hebben diverse factoren impact. Uit de praktijk worden een aantal 'usual suspects' (bekende factoren) bevestigd en volgen ook een aantal nieuwe inzichten. Van invloed op het al dan niet succesvol bekostigen van vergroening zijn:

- **Politieke wind en 'reuring':** mate van groene ambities, mede beïnvloed door politieke kleur, 'naming en shaming' (zoals landelijke ranking-lijstjes) of praktijkervaringen met de impact van klimaatverandering (zoals extreme hitte).
- **Ambtelijke opdracht:** ofwel wanneer een bestuurlijke ambitie wordt vertaald naar een ambtelijke opdracht met

duidelijke KPI's voor groen en aanpalende doelen zoals gezondheid.

- **Omvang van de gemeente:** hangt samen met het hebben van een grotere of kleinere groenopgave, maar ook het makkelijker of moeilijker intern dingen voor elkaar kunnen krijgen.
- **De organisatie:** niet alleen personen, ook een organisatie kent een bepaald karakter dat bepalend kan zijn in bekostiging. Bijvoorbeeld een proces-sturende, navolgbare en verantwoordende ('blauwe') werkwijze, versus een doel-sturende en daarin vaak minder navolgbare ('rode') werkwijze. Zie paragraaf 4.2 voor meer toelichting hierop en voorbeelden.
- **De personen:** afhankelijkheid van het initiatief van individuen, maar ook de persoonlijke voorkeuren van sleutelpersonen als programmamanagers, projectleiders, accountants of beheerders.
- **Personele capaciteit en -verloop:** personele middelen, de stabiliteit daarin en de uitvoeringscapaciteit daarvan, zijn een niet te onderschatten factor in het kunnen besteden van financiële middelen.

Dergelijke factoren zijn vaak lastig zijn om op te sturen. Ze hebben over het algemeen geen toegankelijke draaiknop. Maar wanneer deze factoren de vergroening gunstig gezind zijn, helpt dat wel. Daarnaast zijn er manieren om de contextfactoren toch enigszins te beïnvloeden. Er wordt dan vaak gerefereerd aan (een mate van) *normering* en *het juiste verhaal* kunnen vertellen.



Amarylluspad, gemeente Westland

## Normering

Enkel beleid maakt de buitenruimte niet groener. Voor toereikende budgetten en sluitende bekostiging van vergroeningsprojecten, is een doorvertaling nodig van beleid in regelgeving of zelfs (een mate van) normering. Denk aan bestaande ontwerpprincipes als 'groen, tenzij' (verharding in principe groen maken tenzij er een andere dwingende reden is) of een potentiële groennorm (percentage groen op buurtniveau).

Met name wettelijke plichten helpen om een opgave ook lokaal meer (juridisch) te verankeren. Dit zien we ook al ten aanzien van klimaatadaptatie eisen die steeds gangbaarder worden, naast water-gerelateerd ook voor bijvoorbeeld hitte. Als opgaves 'moeten sneuvelen' aan de projecttafel, gaan de onderdelen waar een wettelijke taak onder ligt voor. Vaak ten nadele van groen zonder wettelijke taak.

Ook een vastgestelde bestuurlijke ambitie, zoals in een (lokaal) coalitieakkoord of collegeprogramma, kan een geschikte aanleiding zijn om mee te sturen.

### Sturen op KPI's in gemeente Alphen aan den Rijn

In Alphen aan den Rijn is vergroening een van de pijlers in het programma Groen-Blauw Stadshart. Voor dit programma is destijds door de gemeente een budget beschikbaar gesteld (incidenteel, reeds besteed). Hieruit zijn verschillende vergroeningsprojecten tot stand gekomen. Kenmerkend voor de aanpak is dat er wordt gestuurd op de functies van groen. Daartoe zijn 5 KPI's geformuleerd: hittestressreductie, biodiversiteit waterretentie, beeldkwaliteit en duurzaamheid.

Vanuit inhoudelijk oogpunt is sturen op de functies van groen aan de voorkant (planfase) een waardevolle aanpak. De uitdaging is echter dat beheer hierin niet is betrokken. Op de beheerfase wordt namelijk ook gestuurd met KPI's. Maar dit zijn andersoortige KPI's: een traditioneel denken vanuit voldoen aan beeldkwaliteitseisen (CROW). Benodigd budget voor beheer en onderhoud wordt daarop gebaseerd. Dat blijkt echter vaker ontoereikend te zijn. Deze mismatch levert dus ook een uitdaging in relatie tot bekostiging van vergroening. Het betekent namelijk dat management en bestuur aan de voorkant de ontwikkelaar andere KPI's meegeven dan de beheerder aan de achterkant. Er is een verschil in logica tussen inhoud/beleid en organisatie. Het is nodig deze twee verschillende manieren van sturing goed op elkaar af te stemmen.

De uitdaging bij het werken met normen of vastgestelde ambities blijft handhaving, zodat wat wordt voorgeschreven ook echt gebeurt. Een comply or explain principe hanteren is daarbij een goed vetrekpunt. Niet alleen bij nieuwe plannen, maar ook bij het beheer en onderhoud en bij eigen vervangingsinvesteringen.

*Meer over beleids- en organisatieaspecten in het hoofdstuk Governance.*

## Het juiste verhaal

Het succes van vergroening hangt deels af van de betrokken personen, de gemeentelijke organisatie en/of politiek draagvlak. Dit betekent dat het succes beïnvloed kan worden door het vertellen van het juiste verhaal (in gesprekken of onderhandelingen, maar ook in de dagelijkse uitvoering). Niet zelden wordt groen namelijk gezien als een extra ruimteclaim die andere ontwikkelingen, zoals de woningbouwopgave, in de weg zit. Zowel qua ruimte als kosten ziet men groen dan als een hindernis in plaats van een oplossing. Om toch beweging te krijgen in een "minder gunstig gezinde" context voor vergroening, helpt het om het gesprek te voeren op basis van ruimtelijke en financiële feiten. Feiten staan immers los van politieke mening en persoonlijke voorkeuren. Daarnaast is de aanbeveling om groen niet te presenteren als doel maar als middel om ruimtelijke opgaven in te vullen. Zo leveren bomen een bijdrage aan het beperken van hittestress en zijn plantvakken een doelmatige en kosteneffectieve methode om wateroverlast tegen te gaan. Het spreken vanuit feiten kan op de volgende twee manieren heel concreet worden ingevuld.

### 0-meting en monitoring

Wanneer we weten dat groen een bijdrage levert aan een gezonde leefomgeving en dat doel centraal stellen, dan begint effectief vergroenen met het meten van waar je als gemeente staat wat betreft die gezonde leefomgeving. Een dergelijke 0-meting is ook onderdeel van de borgingssystematiek vanuit de handreiking Groen in en om de stad. Een 0-meting van bijvoorbeeld boomkroonbedekking, maaiveldgroen en de hoeveelheid groen per inwoner, geeft inzicht in welke mate een buurt of wijk er goed of slecht voor staat. Door de meting te vergelijken met normen of ambities worden opgaven zichtbaar en zijn maatregelen beter te onderbouwen. Dit helpt zoals gezegd om de urgentie van vergroenen te onderbouwen en maatregelen te koppelen aan een locatie en budgetten. Monitoring van resultaten, ofwel blijven meten, laat zien welke impact een project met de bijbehorende investering heeft. Een bijkomend voordeel van het werken met een 0-meting is dat vaak blijkt dat groene ambities best inpasbaar zijn wanneer het groen slim wordt ingezet om andere opgaven in te vullen. Een mooi voorbeeld is dan een wadi die met gevarieerde beplanting en een speelplek wordt ingericht (meervoudig ruimtegebruik). Het concreet maken en kwantificeren van de groenopgave creëert dus breed draagvlak binnen de gemeentelijke organisatie.

### Systematisch monitoren van groen door gemeentes

Het systematisch monitoren van groen krijgt steeds meer vorm maar staat, zeker bij gemeentes, nog in een beginstadium. Los van de casusgemeenten in deze studie, in het bredere netwerk rond Groen in en om de stad (stand van zaken augustus 2025), heeft bijvoorbeeld gemeente Amersfoort als één van de eersten een monitoring volgens GIOS-methodiek opgezet en gestart. Ook de gemeente Dronten is bezig. Verder zijn er nog weinig gemeentes (bekend) actief in systematisch monitoren van groen. De verwachting is wel dat dit zal toenemen naarmate meer gemeenten (zoals inmiddels Enschede en Groningen) groennormen vastleggen. En naarmate provincies stappen zetten in monitoringssystemen. Zo heeft de provincie Utrecht een eerste meting gedaan en beleidsmatig vastgelegd om jaarlijks te meten. Dit meetsysteem wordt aangeboden aan de 26 gemeentes in de provincie. Ook de provincie Flevoland biedt gemeentes monitoringstools aan op basis van een *Digital Twin*.

### Baten doorrekenen

Nagenoeg iedereen is het er over eens dat groen een positieve bijdrage levert aan een gezonde leefomgeving en dus dat er naast kosten ook baten zijn. Echter deze baten zijn vaak abstract en moeilijk te vergelijken met de kosten die in harde euro's worden uitgedrukt. Toch zijn er diverse studies beschikbaar die de baten van groen vertalen naar euro's en dus de businesscase van groen beter inzichtelijk maken. Het helpt om dit te gebruiken in het gesprek over vergroenen, zeker wanneer baathouders van vergroening zoals waterschappen of projectontwikkelaars verleidt kunnen worden een steentje bij te dragen aan vergroening. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de eis dat groen een sluitende businesscase bij aanleg moet hebben best vreemd is omdat we dit bij andere inrichting van de openbare ruimte zoals een weg of parkeerplaats ook niet eisen.

Het werken met een 0-meting en de baten van groen zijn nog vrij innovatieve ontwikkelingen. Ze worden in de huidige praktijk van gemeenten alleen nog sporadisch uitgewerkt en benut in bekostiging van projecten.

*Meer over deze en andere, toegankelijke(re) draaiknoppen in hoofdstuk Aanbevelingen.*

### “Voor elk huishouden een boom” in gemeente Waddinxveen

Waddinxveen heeft een Collegeprogramma met ambitie onder de naam “Groene gemeente blijven”. Hierbij is een uitvoeringsplan groen opgesteld om het beschikbare geld te alloceren naar groenprojecten. Daarnaast is er ook losstaand geld beschikbaar gesteld door de Raad vanuit de Algemene middelen op basis van de motie “voor elk huishouden een boom” Dit extra budget betreft jaarlijks 125k. De succesfactor

hierbij, naast (context)factoren zoals de reputatie ‘één van de minst groene gemeentes in Nederland’ en een ambtelijke én bestuurlijke lobby voor groen, is het feitelijke verhaal. Daartoe is een doorrekening gemaakt van het baten-verhaal bij deze strategie. Ook is intern gewerkt aan meer bewustzijn van de waarde van groen in het algemeen.

## 4.2 Bekostiging via ‘groenprogramma’

Met de contextuele factoren in gedachten, is er een diversiteit aan methoden te zien waarmee gemeenten in de praktijk werken aan vergroening. Enerzijds in losse projecten, anderzijds zijn er ook gemeenten die vergroening aanpakken door middel van een ‘groenprogramma’ in enige vorm. Dit kán een programma onder de omgevingswet zijn, maar is dit tot op heden vaak (nog) niet en wordt daarom ook niet zo bedoeld in dit rapport.

Een programma is in deze context veelal een samenhangend geheel van activiteiten of projecten, waarmee wordt toegewerkt naar een doelstelling. De programma's zijn in de praktijk in wisselende mate gekaderd en SMART. Een programmatische aanpak omvat ook het toedelen van beschikbare middelen aan de vooraf gedefinieerde projecten. Veelal heeft een programma een eigen meerjarig budget, soms betreft het enkel het alloceren van geldstromen. Zowel exploitatie- als investeringsbudgetten worden hiermee geraamd.

Er is geen standaardaanpak voor een gemeentelijk groenprogramma. De ene gemeente pakt het projectmatig aan, de andere gemeente juist doelgericht. Velen hangen ergens tussen beide methodes in. Een doelgericht programma stelt visie, ambitie en de te bereiken doelen centraal. Een projectmatig programma stelt juist de realisatie van de gedefinieerde projecten centraal. Het voordeel van zo'n projectmatige aanpak is dat er vaak eenduidiger budgetten ‘meekomen’ met projectdefiniëring, waardoor je waarschijnlijk sneller gaat. Een nadeel kan zijn dat de strategie en samenhang op grotere schaal dan mist. Het voordeel van een doelgerichte aanpak is de strategische borging. Nadeel is dat het verwerven en alloceren van budgetten binnen een programma van dergelijk karakter veelal lastiger is.

### Projectmatig: programma 013 Parken, gemeente Tilburg

Het programma 013 Parken van gemeente Tilburg is een goede illustratie van een groenprogramma dat sterk projectmatig werkt. Het programma is onderdeel van het bredere Programma GroenBlauwe Leefomgeving. Daarbinnen werkt Tilburg aan ‘groen in de stad’ met het Programma 013 Stadsparken en aan ‘groen om de stad’ met het programma Stadsregionale Parken. Specifiek het programma 013 Parken bevat 18 projecten, verdeeld over 3 hoofdlijnen om aan te werken: (1) Nieuwe (stads-)parken binnen de

hoofdgroenstructuur, (2) Koele parkjes en plekken in het hart van woonwijken en (3) Versterken bestaande parken.

Een belangrijk kenmerk van deze projectmatige aanpak in Tilburg is dat vergroenen gebeurt met concrete doelstellingen. Het programma bevat een te realiseren m2 groen (en daarvoor benodigd budget) dat bestuurlijk is vastgesteld. Ook kenmerkend is dat in integrale projecten de financiële inleg vanuit het programma 013 Parken aan de vergroening navolgbaar is. Dat wordt mogelijk gemaakt door twee processen. Ten eerste het voorwaardenformulier vooraf, om aanspraak te maken op middelen in het 013 Parken programma. Een project moet daartoe aanleveren: een foto voor en na de realisatie, vierkante meters extra groen, aantal extra bomen, en een perspectief van een ecooloog op het project. Ten tweede structurele projectevaluatie achteraf. Na ieder project wordt een evaluatie uitgevoerd om de beoogde doelstellingen en kosten te analyseren. Beide processen leveren informatie op ter onderbouwing van het groeimodel in de omvang van het programma, terwijl de gemeente hiermee ook realistisch blijft programmeren gezien behaald resultaat.

Gemeente Tilburg ervaart als voordeel van deze werkwijze dat het helpt geldstromen bijeen te brengen en te alloceren. Ook biedt het veel aanknopingspunten voor sturing op het vergroenen. Als nadeel wordt ervaren dat veel besluiten plaatsvinden op projectniveau (in tegenstelling tot integraal beleidsniveau).

#### Doelgericht: programma Stad in een Park, gemeente Breda

Het programma Stad in een Park van Gemeente Breda is een goede illustratie van een programma waarin doelsturing centraal staat in de werkwijze. Dit programma richt zich op het koppelen van integrale opgaves en vergroenen. Er wordt zo min mogelijk gestuurd op groen als losse opgave. Door groen als oplossing voor andere opgaven te presenteren, kan er vanuit verschillende potjes een bijdrage aan groen gerealiseerd worden. Een kenmerk van dit doelgerichte programma is dat er wordt gewerkt met een kostenverdeelsleutel, waarbij iedere discipline een percentage bijdraagt, onderbouwd vanuit de inhoud (hitte, water, kwaliteit bomen, etc.). Ook kenmerkend is dat deze werkwijze ruimte vergt voor 'vertrouwen in de projectorganisatie' om gestelde doelen te realiseren, los van een strakke sturing op budgetten en besteding. De financiële discussies worden dan ook bewust op het programmaniveau gevoerd. Een voordeel is dat dit de belangenstrijd zo veel als mogelijk buiten de perikelen van individuele projecten houdt. Een nadeel is dat de daadwerkelijke besteding van middelen aan vergroening niet direct navolgbaar is. Ook dat is een kwestie van ruimte en vertrouwen, wat in een daarvoor geschikte organisatie gedijt. Soms gaat dat ook mis, maar meestal werkt het juist ten gunste van groen.

Ongeacht hoe een programma is ingericht, is de kracht van bekostiging via een programma toe te schrijven aan drie belangrijke pijlers:



Trouwlaan, gemeente Tilburg

1. Sturing
2. Ontschotting
3. Budgetontsluiting

## Sturing

Gemeenten die werken aan vergroening via (maar niet uitsluitend met) een groenprogramma, benadrukken dat dit hen helpt in de aansturing. Sturing op doelen, prioritaire locaties, realisatie en ook beheer. Tegelijkertijd bevestigen gemeenten zonder groenprogramma deze meerwaarde, omdat zij in praktijk veelal meer moeite hebben met dit soort sturing. In het bijzonder helpt een groenprogramma bij meervoudig doelbereik. Zodat de focus ligt op vergroening die ook bijdraagt aan andere doelen zoals hitte, biodiversiteit, wateroverlast, droogte en gezondheid. Naast doelsturing helpt een groenprogramma sturen op locaties en maakt dit minder afhankelijk van het voorkomen van een interventiemoment. Bijvoorbeeld waar de ene gemeente aangeeft dat het vergroenen van pleinen juist uitdagend is omdat hier een interventiemoment ontbreekt (geen riolering onder het plein waar de gemeente komt voor groot onderhoud), lukt het een andere gemeente juist wel structureel pleinen te vergroenen omdat hier een programmaonderdeel aan geweid is.

## Ontschotting

Soms is een groenprogramma vastgesteld met een geheel eigen budget om over een periode te besteden. Soms volgt het budget voor een groenprogramma juist uit een gezamenlijke inleg vanuit meerdere domeinen en geldstromen. In dat laatste geval helpt een programma dus bij het ontschotten van budgetten en ze zo efficiënter in te zetten voor groen. Dat is een meerwaarde, zeker wanneer geldstromen die specifiek zijn benoemd voor groen maar een klein aandeel van de hele projectraming beslaan (zoals bepaalde subsidies of een bijdrage uit een bredere klimaatadaptatie-pot). Er kan meer impact worden gemaakt, als een programma genoeg flexibiliteit biedt om budgetten flexibel in te kunnen zetten voor verschillende doelen.

*De algemene ervaring bij integraal programmeren (tussen domeinen zoals wegen, riolering, groen) is dat dit efficiëntie en effectiviteit oplevert die zich vertaalt in een optimalisatie van budget. Maar budgetten samenbrengen in een integraal project kan ook een risico geven dat het totaal (soms tot 20-25%) duurder wordt dan wanneer de projecten individueel uitgevoerd worden. Bijvoorbeeld door complexer ontwerp, groter aandeel participatie, complexere uitvoering of wanneer niet alle disciplines in een project zich in tijd en tempo van uitvoering goed laten combineren. Uitdaging bij ontschotten kan ook zijn dat opgaves niet altijd in dezelfde gebieden liggen (bijvoorbeeld wijken die aan de beurt zijn voor rioolvervanging niet dezelfde wijken met grootste hitte eiland problemen).*

## Budgetontsluiting

Een groenprogramma is een geschikt instrument om van vergroening een gezamenlijke opgave te maken. Door het betrekken van andere domeinen, zoals het sociaal domein en economie, kan groen als middel gaan gelden voor het bereiken van gezamenlijke doelen. Thema's als "een leefbare groene wijk" en "een aantrekkelijk groen vestigingsklimaat" zijn hierbij aanknopingspunten om groen ook gezamenlijk met de andere domeinen te financieren. Het is zelfs goed mogelijk om externe partijen zoals een waterschap of woningbouwvereniging vanuit het programma te betrekken bij vergroening waarbij dan bijvoorbeeld waterberging en vastgoedwaarde aanleiding kunnen zijn voor cofinanciering.

*De algemene ervaring is dat een groenprogramma dat expliciet meerdere beleidsdoelen dient, ook aan een breder pallet aan (integrale) initiatieven middelen verstrekt en vanuit meerdere domeinen (sociaal, economie, biodiversiteit etc.) middelen ontvangt omdat die allemaal baat hebben bij groen. Dat kan ook het geval zijn voor het ontsluiten van subsidiebudget, omdat deze in de praktijk vaak gekoppeld zijn aan specifieke doelen. Tegelijkertijd ligt hier ook een uitdaging, omdat de praktijk leert dat subsidies vaak beperkt zijn in omvang (zeker op een groot integraal project). Impactvolle budgetontsluiting voor het type subsidiebudget vergt dan relatief grote inspanning en administratieve last.*

## 4.3 Projectmatig bekostigen

Vergroening wordt zoals beschreven soms bekostigd vanuit of via groenprogramma's. Veel gemeenten werken echter (nog) niet met een dergelijk programma. Daarnaast blijft een belangrijke motor voor vergroening het meekoppelen bij interventiemomenten die niet in programma's zijn voorzien, of geen aansluiting bij een groenprogramma kunnen vinden.

Projectmatig bekostigen ('losse' projecten waarin vergroening wordt gerealiseerd) vraagt om een integrale aanpak waar vergroening een onderdeel van is. Het vaststellen van de benodigde middelen en wijze van bekostiging kan op verschillende manieren worden aangepakt.

- Budgettering en bekostiging (€'s) op basis van disciplines;
- Bekostiging op basis van kostenverdeelsleutels (%'s) tussen disciplines
- 'Black-box' aanpak (besteding als 1 totaalbudget in €'s)

De meest navolgbare methode is bekostiging op basis van een **Kostenraming (in €'s) naar disciplines**. Domeinen zoals wegen, riolering en groen dragen bij in de integrale bekostiging op basis van het bedrag dat in het project is geraamd voor 'hun' assets. Uiteraard is het dan van belang scherp te definiëren

welk deel van een project aan welke asset is toe te wijzen. Vooral bij meervoudig ruimtegebruik kan dit nog best complex zijn. Een wadi draagt immers bij aan vergroening en waterberging en zoals eerder benoemd kan ook een speelaanleiding vormen. Voordelen van deze methode zijn een heldere onderbouwing van het benodigde budget vooraf en een goede navolgbaarheid van bestedingen aan groen in het project achteraf. Nadelig is wel dat de methode weinig flexibiliteit biedt, het verschuiven van budgetten tussen assets is lastig.

Een andere methode is het werken met **Kostenverdeelsleutels** (%'s) **tussen disciplines**. Op basis van de aard en onderdelen van een project, dragen disciplines een percentage van het totale projectbudget bij in de integrale bekostiging. Kostenverdeelsleutels kennen soms een basis in beleid of 'de gebruikelijke werkwijze', maar kunnen ook per project worden bepaald. Het abstractieniveau van deze methode heeft als voordeel dat het groen-aandeel in de bekostiging gekaderd en zo bewaakt kan worden gedurende het proces. Tegelijkertijd maakt dit de bekostiging van specifiek groen ook kwetsbaarder. Verdeelsleutels op basis van het verleden werken namelijk vaak remmend bij een vernieuwende aanpak. Als je als gemeente wilt vergroenen zullen de vroeger gehanteerde verdeelsleutels immers niet meer passen bij de nieuwe aanpak.

#### Kostenverdeelsleutels in de gemeente Bladel

Gemeente Bladel hanteert vaak een procentuele kostenverdeelsleutel van 50/50 of 60/40 tussen riolering en wegen. Het groenbudget wordt enkel besteed aan specifiek de aanleg van beplanting. Een voordeel hiervan is dat alle kosten voor het praktisch mogelijk maken van vergroening door de andere disciplines wordt gedragen. Daarmee blijft er meer budget over om daadwerkelijk groen mee te realiseren. Een ander voordeel is dat het apart houden van het 'groene geld' betekent dat dit niet zonder meer 'grijs' kan worden besteed. Nadeel is dat dit het ook meteen kwetsbaar maakt: bij ontoereikend budget bij de afdeling groen, kan dus geen vergroening plaatsvinden.

De minst navolgbare methode is de 'Black-box' aanpak. Dat wil zeggen dat alle relevante disciplines bijdragen aan de integrale bekostiging van een project zonder dat de inleg per discipline gelabeld is voor de duur van het project. Het projectbudget wordt als één totaalbudget gezien om in het project te besteden. Groot voordeel hiervan is de flexibele besteding en potentie om 'grijs geld' groen te maken. Tegelijkertijd ligt hierin ook de grote kwetsbaarheid, want het omgekeerde kan ook plaatsvinden. Bekostiging van groen wordt zo de speelbal van de belangenstrijd die plaatsvindt op de projecttafel, wat bijvoorbeeld de persoonsafhankelijkheid vergroot. Ook geeft deze methode een mismatch met het gebruik van subsidies en externe bronnen, omdat dergelijk geldstromen per definitie gelabeld en navolgbaar moeten zijn.



Westindische buurt, Groningen

### Integraal bekostigen: concurrentie om middelen?

**Gemeente Rotterdam** geeft aan dat integrale financiering lastig is. Als de integrale financiering niet rondkomt moet er geld vanuit het Fonds Gebiedsontwikkeling (GO fonds) bijkomen, echter wordt er door alle disciplines veel aanspraak op het GO fonds gemaakt. Hierdoor is er stevige concurrentie om beschikbare middelen, wat voor groen uitdagend blijkt.

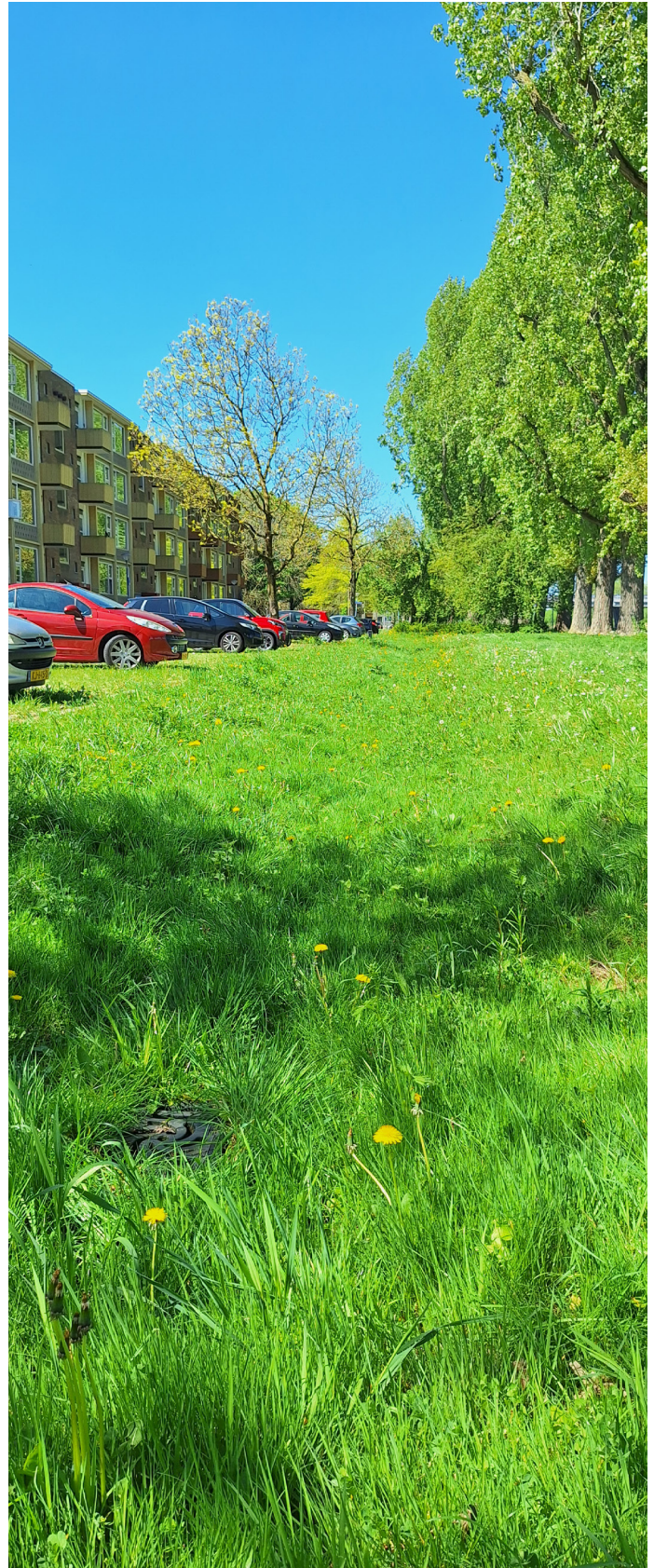
*Projectvoorbeeld: Ook voor het vergroeningsproject Driehoeksplein was een interne GO fonds aanvraag nodig. Nadat er al vele geldstromen bij elkaar waren gebracht (o.a. vanuit Water, Spelen, Klimaatadaptatie, de GroenAgenda, Europese subsidie, externe investeerders), kon het GO fonds het laatste gat in de dekking dichtten.*

**Gemeente Urk** ervaart die concurrentie niet zozeer als probleem. Met een overtuigend verhaal kan meestal wel het aanvullend projectkrediet opgehaald worden waar nodig. Soms vanuit andere disciplines zoals riool of klimaat en soms rechtsreeks bij de Raad. Dit effect van intern “shoppen” lijkt goed te passen bij kleinere gemeenten met vaak directere interne contacten tussen beleidsterreinen onderling en tussen beleidsmakers en de politiek.

*Projectvoorbeeld: Zie omschrijving van de kostendekking voor de Molenkamp in paragraaf 3.1*

**Gemeente Groningen** maakte ook de bekostiging van vergroening in een project mogelijk door intern “shoppen”. In tegenstelling tot het voorbeeld Urk hierboven, is hier die manier van werken echter (nog) niet gebruikelijk en succesvol. Het lukte in deze unieke casus (Westindische buurt) wél als gevolg van bepaalde succesfactoren: het enthousiasme en daardoor vernieuwende keuzes van de projectleider vanuit Stadsbeheer, een extern projectplan met een goed verhaal, participatie intern (betrokkenheid van Stadsontwikkeling) en extern (partijen met assets in het gebied). Het succes van deze pilot was mede motivatie om die werkwijze meer te gaan bogen en dit vaker mogelijk te maken. Bijvoorbeeld het nieuwe beheerkader SWING voor sturen op waarden) borgt “de werkwijze van Stadsbeheer voor de Westindische buurt”. Meer hierover in 5.1

*Projectvoorbeeld: Voor de herinrichting van de Westindische buurt (10 straten) was reeds 70 à 80% van het benodigd budget gedekt vanuit riolering en klimaatadaptatie. de resterende 20 à 30% moet nog worden gevonden. Het kunnen realiseren van pleinvergroening, extra bomen en andere plussen voor groen was afhankelijk van dat laatste budget. Dit werd, mede onder invloed van genoemde succesfactoren, gevonden bij het groenprogramma (Vitamine G), afdeling Wijkvernieuwing en extern.*



Westindische buurt, Groningen

## 5. Governance

Voor een succesvolle bekostiging van groene klimaatadaptatie projecten, is ook governance van belang. Met governance worden de organisatorische en beleidsmatige aspecten van de gemeente bedoeld. Met name in de zoektocht naar meer structurele bekostiging van vergroening, speelt dit een rol. Wat zien we in de gemeentelijke praktijk?

### 5.1 Rode draad in governance

In de governance rondom vergroening bestaat vaak een wirwar aan verschillende beleidsstukken, plannen, programma's, et cetera. Om hier grip op te krijgen, wordt gezocht naar de rode draad in de gemeentelijke praktijk voor (1) het *beleidskader* rond vergroening en (2) de *programmeringsaanpak* daarbij.

Voorop staat: er bestaat geen eenduidige, ideale aanpak. Mede vanwege de verschillen in historie, context en voorkeuren per gemeente. Er zijn echter wel gemeenschappelijke elementen te herkennen in de wijze waarop governance wordt vormgegeven rondom vergroening.

Hoewel de benamingen en specifieke invulling per gemeente verschillen, is er doorgaans sprake van een combinatie van drie centrale 'vehikels'. Onderstaand voorbeeld schetst deze (met de benamingen zoals gehanteerd in gemeente Westland):

#### Rode draad in beleid:



#### Beheerkader voor sturen op waarden in Groningen

Gemeente Groningen heeft een nieuwe beheeraanpak ontwikkeld genaamd SWING, ofwel Sturen op waarden. In haar beheer gaat de gemeente voortaan sturen op 9 belangrijke waarden zoals klimaatadaptatie en biodiversiteit. SWING is een zeer compleet verhaal en aanpak, inclusief financiële strategie. Sturen op waarden is doorvertaald in de onderbouwing van beheerbudgetten. Binnen de financiële strategie wordt ook nadruk gelegd op efficiënter en slimmer omgaan met integrale opgaves. Het overgaan op de SWING methodiek vergt nog schakelen. Momenteel kent de gemeente namelijk nog een zeer verkokerde organisatie en werkwijze. De verwachting is dat SWING gaat helpen, ook op financieel vlak: optimalisatie bestaande middelen, toevoeging van middelen en ontschotten van kokers.

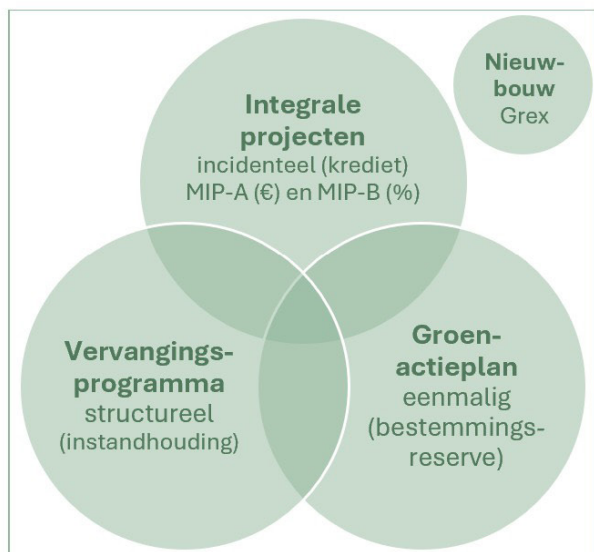
### 5.2 Geldstromen

In het speelveld van beleid en programmering, is de cruciale vraag: waar bevinden zich de geldstromen voor vergroening? Zowel de exploitatie- als de investeringsbudgetten.

Het typeren van geldstromen kan worden geredeneerd vanuit het 'ritme' van de buitenruimte:

1. Ontwikkelingsfase (nieuwaanleg): investeringsmiddelen en grondexploitaties

#### Rode draad in programmering:



Figuur 6 rode draad in beleid en programmering.

MJOP = meerjarenonderhoudsplan, MIP = meerjareninvesteringsprogramma, Grex = grondexploitatie.

2. Onderhoudsfase: exploitatiemiddelen (algemene middelen) en rioolheffing
3. Vervangingsfase: vervangingsmiddelen (kapitaalslasten) en rioolheffing

Typen geldstromen kunnen ook geredeneerd worden vanuit de bron. Er zijn dan vanuit de gemeente gezien in hoofdlijnen drie bekostigingsbronnen:

1. Budgetten binnen de **gemeente**, specifiek voor groen of vanuit andere opgaven
2. **Gebruikers/burgers**, via belastingen of heffingen
3. **Andere overheden**, via subsidies of bijdragen

Van belang voor bekostiging is ook in hoeverre dit structurele of incidentele bronnen betreft.

*Structurele geldbronnen* omvatten de onderhoud- en vervangingsbudgetten voor bestaand groen. Deze zijn in de basis te besteden aan instandhouding en vervanging van groen bij einde levensduur. Besteding van deze budgetten aan het toevoegen van groen is niet mogelijk volgens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV). Vaak is er vanuit de rioolheffing wel een (beperkt) budget voor vergroening inzetbaar. Rechtmatigheid vereist echter dat hier altijd een verband bestaat met de waterzorgplichten (bijvoorbeeld afkoppelen naar een groenvoorziening).

Het realiseren van een toename van groen (in bestaand gebied) is afhankelijk van de zogenaamde *incidentele*

*geldbronnen*. Bijvoorbeeld vergroening als losstaand dan wel integraal onderdeel van een projectkrediet. Maar ook een groenprogramma waaraan een eigen budget ten grondslag ligt, is uiteindelijk een incidentele geldstroom. Het is weliswaar structureel jaarlijks geld, maar enkel binnen de toegezegde planperiode. Daarna “is het op”, of zelfs al eerder dan het einde van de planperiode.

Deze afhankelijkheid van incidentele financiering benadrukt de noodzaak om te verschuiven van incidentele naar structurele bekostiging. Dat vergt het *beter benutten of oprekken van bestaande instrumenten* (5.3). Maar ook het *aanwenden van meer geldstromen*, om de bestaande instrumenten aan te vullen (5.4).

#### Praktijkvoorbeeld: Gemeente Rotterdam brengt geldstromen in beeld

De gemeente Rotterdam is een voorloper in het doorgronden, schematiseren en zo grip krijgen op de geldstromen voor de buitenruimte en de kansen en uitdagingen die dat geeft in bekostiging van vergroening. Dat is ook nodig, want in Rotterdam zijn er veel kaders en middelen in het speelveld.

*Overzicht vanuit beleidsoogpunt:* Welke plankaders met geldstromen zijn er en wat zijn daar de relevante kenmerken bij (figuur 7)?

*Overzicht vanuit doelbereik:* De GroenAgenda bevat een stroomschema van bestaande investeringsmiddelen. Het schema schetst: welke bron, aard en omvang heeft een budget, waar gaat het naar toe (doelen van de GroenAgenda) en waar zijn vervolgens nog extra middelen benodigd voor doelbereik (figuur 8)?

|                         | Nota Onderhoud<br>Kapitaalgoederen                         | Nota Vervangings-<br>investerings                          | Gemeentelijk Rioleringsplan                              | Assetmanagement-<br>plannen                              |
|-------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Hoe vaak                | 1x per 4 jaar                                              | 1x per 4/6 jaar                                            | 1x per 4 jaar                                            | Continu                                                  |
| Wanneer                 | 2023 / 2027                                                | 2021 / 2027                                                | 2021 / 2025                                              |                                                          |
| Bestuurlijk vastgesteld | Ja                                                         | Ja                                                         | Ja                                                       | Nee                                                      |
| Tijdhorizon             | 0 – 4 jaar                                                 | 4 – 10 – 50 jaar                                           | 0 – 4 jaar                                               | 0 – 10 – 20 – 50 jaar                                    |
| Scope beheer            | Exploitatie<br>(en investeringen vanuit NVI)               | Investerings                                               | Exploitatie en investeringen                             | Exploitatie en investeringen                             |
| Bron financiering       | Algemene middelen<br>Exploitatie                           | Rotterdamse Investerings-<br>motor Cilinder 5              | Rioolheffing                                             | Geen                                                     |
| Beleid                  | Beleidsarm, noodzaak op<br>basis van veilig en beschikbaar | Beleidsarm, noodzaak op<br>basis van veilig en beschikbaar | Beleidsrijk, koppeling met<br>programma klimaatadaptatie | Beleidsrijk, vertaling ambities,<br>beleid en uitvoering |

Figuur 7 overzicht vanuit beleidsoogpunt

| Financieringsbronnen        | Bestaande investeringsmiddelen   |                                         |                                         |                                   |                                                | Extra benodigde middelen |
|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------|
|                             | Vervangings-middelen Stadsbeheer | Investerings-middelen Stadsontwikkeling | Middelen programma Rotterdams WeerWoord | Middelen programma Biodiversiteit | Middelen Programma 'Rotterdam gaat voor Groen' |                          |
| Groenblauwe opgaven         |                                  |                                         |                                         |                                   |                                                |                          |
| Vergroenen leefomgeving     |                                  |                                         |                                         |                                   | Wijk aan Zet leidend                           | .... euro                |
| Vergroenen/impuls wijken    | Rioolvervang leidend             | (meekoppelen)                           | (meekoppelen)                           | (meekoppelen)                     |                                                | .... euro                |
| Vergroenen pleinen          |                                  | (meekoppelen)                           | Waterpleinen leidend                    | (meekoppelen)                     |                                                | .... euro                |
| Groenblauwe verbindingen    | (meekoppelen)                    | Investerings-programma leidend          |                                         |                                   |                                                | .... euro                |
| Nieuwe stadsparken          |                                  | Stadsprojecten leidend                  |                                         |                                   |                                                | .... euro                |
| Vernieuwen parken           | Vervanging leidend               | (meekoppelen)                           | (meekoppelen)                           | (meekoppelen)                     |                                                | .... euro                |
| Koesteren, monitoren, meten |                                  |                                         |                                         |                                   |                                                | .... euro                |

Figuur 9 overzicht vanuit doelbereik

## 5.3 Bestaande instrumenten beter benutten

“De bekostiging [van klimaatadaptatie] vraagt om het gezamenlijk inzetten en oprekken van bestaande instrumenten” (Rebel & The Positive Lab, 2023, Klimaatadaptatie in de bebouwde omgeving). Deze eerdere bevinding is ook hier van toepassing.

### Rioolheffing

Een bestaand instrument waar veel gemeenten al naar kijken voor vergroening, is de rioolheffing. De rioolheffing voorziet in de financiële middelen om de gemeentelijke watertaken uit te voeren, zoals aanleg en beheer van de riolering en de drie waterzorgplichten (afvalwater, hemelwater, grondwater). In die gemeentelijk watertaken speelt klimaatadaptatie een steeds grotere rol. De inzet op klimaatadaptatie draagt namelijk bij aan een robuuster stedelijk watersysteem. Met maatregelen aan de riolering, maar ook voorzieningen zoals groen in de buitenruimte. Klimaatadaptatie maatregelen die direct verband houden met de riolering kunnen logischerwijs worden gefinancierd uit de rioolheffing. Bij andersoortige maatregelen is dat verband minder eenduidig. Bijvoorbeeld groen in de buitenruimte draagt wel functioneel bij aan een waterrobuuste omgeving, maar is niet enkel een voorziening ten behoeve van dat stedelijk watersysteem. In hoeverre kan en mag de rioolheffing worden ingezet voor groen als klimaatadaptatie maatregel? Op deze vraag bestaat geen sluitend en volledig antwoord, maar er zijn inzichten die helpen deze overweging te maken.

Er is geen richtlijn of leidraad voor het concrete aandeel kosten voor vergroening dat toegerekend mag worden aan

de rioolheffing. In essentie is de enige (toetsbare) regel dat de rioolheffing alleen besteed mag worden aan de invulling van de drie waterzorgplichten van de gemeente. Anders verwoord: een activiteit mag en kan bekostigd worden uit de rioolheffing voor zover die voortkomt uit of bijdraagt aan de zorgplichten. Hoe ver dat voert, verschilt per gemeente, per activiteit, per geval, per moment, etc. Die diversiteit betekent bijvoorbeeld dat de hoogte van de financiële bijdrage uit de rioolheffing per project wordt bepaald. Het betekent ook dat een onderbouwing essentieel is voor het aandeel van groen (en bijkomende kosten) dat wordt toegerekend aan de rioolheffing.

In die onderbouwing (beleidsmatig of projectmatig) lopen gemeenten in de praktijk uiteen. Dat is ook niet gek. Hoe zij in dit grijze gebied navigeren, is namelijk afhankelijk van voorkeuren. De voorkeuren van personen (beleidsmedewerkers maar ook accountants of financieel adviseurs) en van de organisatie zelf (werkwijzen, beleidskaders e.d.). Ook heeft iedere aanvliegroute zijn eigen voordelen. Door grijze gebied maximaal te benutten, zijn er meer (structurele) middelen om aan te spreken voor vergroening. Het risico is dan wel dat de gekozen werkwijze niet duurzaam standhoudt. Door juist weg te blijven uit het grijze gebied, is er meer zekerheid dat budgetten voor groen vanuit de rioolheffing duurzaam beschikbaar zijn.

#### Praktijkvoorbeelden: Inkomsten rioolheffing besteden aan groen?

Het inzetten van inkomsten uit de rioolheffing voor groen gebeurt in de praktijk al best regelmatig, hoewel in zeer uiteenlopende mate en manieren. Daarbij wordt altijd binnen de BBV kaders gehandeld, maar daarbinnen zijn verschillende werkwijzen gegroeid. Enkele voorbeelden:

- In gemeente Breda is ruimte om bij te dragen aan vergroening vanuit de rioolheffing als onderdeel van afkoppelen (dat gaat namelijk vaak gepaard met ontharden en terugbrengen van groen).
- In gemeente Tilburg is besteding van rioolheffingsinkomsten aan groen in principe uitgesloten, tenzij er aantoonbaar in een project een voordeel voor het water- en rioleringsstelsel wordt behaald.
- De gemeente Rotterdam gaat in haar WKP (WaterKlimaatProgramma) ook borgen dat de rioolheffing dekking biedt voor boven- en ondergrondse watersystemen inclusief het bijbehorende groen. Net als andere gemeenten gaat het dus vooral om groen gekoppeld aan rioolvervanging.

Een overkoepelend sentiment binnen de verschillende gemeentes is dat het meer benutten van de rioolheffing mogelijkheden biedt, maar als dit een verhoging van belastingen vraagt is dit direct zichtbaar voor de gebruiker/burger. Dit is (naast de juridische rechtmatigheid) een tweede reden waarom hier ambtelijk en politiek voorzichtig mee omgegaan.

Het al dan niet oprekken van de rioolheffing voor groen moet ook in samenhang worden gezien met de Onroerendzaakbelasting (OZB). Linksom of rechtsom komt veel budget voor groen uit de rioolheffing of anderszins uit algemene middelen dus de OZB. Gemeentebestuurders zien vaak de belastingdruk bij gemeenten in zijn geheel en willen het gehele stelsel uitlegbaar en betaalbaar houden voor de inwoners.

Het ontbreken van concrete regels of richtlijnen, in combinatie met de uiteenlopende voorkeuren, voordelen en aanlegroutes in de praktijk, maakt het des te waardevoller om in ieder geval bewust na te denken over de koers die je als gemeente wilt volgen. Het advies is dan om duidelijk vast te leggen hoe je als gemeente wilt omgaan met het toerekenen van kosten voor groene klimaatadaptatie aan de rioolheffing (meer hierover in Hoofdstuk 6 Aanbevelingen).

## Nota Kapitaalgoederen

Naast de rioolheffing, hebben ook alle gemeenten (in wisselende vormen en benamingen) een Nota Kapitaalgoederen. Dit instrument bevat de onderbouwing van de benodigde middelen voor instandhouding en vervanging van de kapitaalgoederen in de openbare ruimte. Dit is een vereiste vanuit het BBV en dient als basis voor de budgetten in de gemeentelijke begroting. Dus in beginsel ook de onderbouwing van budget voor instandhouding en vervanging van het openbaar groen.

De Nota Kapitaalgoederen is een bestaand instrument dat slim ingezet kan worden in het bekostigen van vergroening. Het is de plek waar de hoogte van budgetten wordt berekend, onderbouwd en daarmee geborgd. Enerzijds per discipline op basis van het gekozen kwaliteitsniveau voor de betreffende asset: om dat kwaliteitsniveau te leveren, moet de gemeente de daarvoor benodigde middelen hebben. Anderzijds is deze Nota een kans voor een integraal afwegingsproces over de disciplines heen.

In de Nota Kapitaalgoederen worden financiële afspraken geborgd. Dat kunnen beleidskeuzes en beheerafspraken zijn, vaak met een financiële impact. Maar ook de afspraken over waar de budgetten aan besteed worden. Dat biedt een kans voor een meer planmatige inzet van deze structurele geldstromen voor vergroenen.

### Praktijkvoorbeelden inzet Nota Kapitaalgoederen

**Gemeente Breda** heeft in 2024 een actualisatie gepubliceerd voor het beleidskader beheer kapitaalgoederen openbare ruimte. In het beleidskader wordt een langjarige verbeteraanpak gepresenteerd om zo te komen tot een meer toekomstbestendig beheer van de openbare ruimte. Hierbij wordt er gewerkt in meerdere fasen:

- Stutten van kapitaalgoederen: volledig in beeld brengen van kapitaalgoederen door middel van inspecties, en door data en informatie op orde te brengen. En op een voorlopig onderhoudsniveau te gaan beheren.
- Herijken: als een kapitaalgoed in beeld is gebracht wordt er beoordeeld of een update in het beleidskader wenselijk/noodzakelijk is.



De Groene Long, Bladel

Op verzoek van de gemeenteraad is stedelijk groen toegevoegd aan de geactualiseerde versie van het beleidskader.

**Gemeente Groningen** is een voorbeeld van een gemeente zonder 'klassieke' Nota Kapitaalgoederen. De verplichte informatie en de strategische inzet van een Nota Kapitaalgoederen is hier echter onderdeel gemaakt van een nieuw beheerkader genaamd SWING (meer hierover in paragraaf 5.1. 'Sturen op waarden' staat centraal in SWING en de hierin opgenomen uitgangspunten en budgetten voor beheer van de kapitaalgoederen. Hierdoor wordt de essentie van een Nota Kapitaalgoederen breed ingezet ten behoeve van groene klimaatadaptatie (als onderdeel van de waarden).

Naast kansen is er bij de Nota Kapitaalgoederen ook een risico. De hoogte van budgetten voor onderhoud en vervanging van groen is hierin namelijk rechtstreeks verbonden aan een (politiek) gekozen beeldkwaliteitsniveau. Tenzij de nota expliciet beleidsarm wordt behandeld, loert hierin het gevaar van 'bezuinigingsgemak', het besparen op uitgaven door te kiezen voor afschalen in het kwaliteitsniveau van (onderdelen van) het openbaar groen. Veel aan het onderzoek deelnemende gemeenten bevestigen dat in de discussie over het aankomende "ravijnjaar" groenbeheer een vaak genoemde bezuinigingsoptie is.

## 5.4 Framing

Uit de casestudies komt naar voren dat in de zoektocht naar meer budgetten framing een belangrijke factor tot succes kan zijn. Extra middelen kunnen in dit verband zowel intern als extern worden gevonden.

Bij *framing* gaat het om de positionering van vergroening binnen het bredere gemeentelijke beleid en de daarbij behorende verdeling van budgetten. De vraag hoe vergroening bijdraagt aan bredere beleidsdoelen versterkt de positie van vergroening. Hierbij wordt groen dus veel meer als middel ingezet en niet als doel op zich. Zo verdwijnt vaak de perceptie dat groen een extra ruimteclaim is en ontstaat een multidisciplinaire koppeling met andere beleidsdisciplines. Dit schept ruimte voor de inzet van extra budgetten voor vergroening vanuit andere domeinen.

### Praktijkvoorbeelden: Framing 'groen als middel'

Gemeente Breda benadrukt de framing en benaming er toe doet bij het vrijspelen van budgetten. Dit is onder andere te zien voor de inzet van rioolheffing voor groen. Zo wordt er bijvoorbeeld gesproken over afkoppeling in plaats van vergroening of ontharding. Hierbij wordt groen ingezet als middel voor het behalen van afkoppeling, groen is dus niet het doel op zich.



Gemeente Waddinxveen

Gemeente Alphen aan den Rijn geeft aan te focussen op de framing van een gezonde leefomgeving. Dit spreekt voor een multidisciplinaire aanpak, een gezonde leefomgeving is ook van belang voor de domeinen economie, wonen, etc. Op deze manier worden deze domeinen actief aangehaakt en zijn deze ook (financieel) in te zetten voor de groenopgave. Groen kan immers ingezet worden als middel om een gezonde leefomgeving (voor alle verschillende domeinen) mogelijk te maken.

De impact van framing is ook zichtbaar in de gemeentelijke werkwijze bij het bekostigen van projecten. Bijvoorbeeld aan de ambtelijke programmerings- of projecttafel, waar de integrale bekostiging wordt ingevuld.

### Framing in integrale bekostiging

Zoals in de bovenstaande voorbeelden al benoemd is een zekere kracht te halen uit het omdenken, ook aan de projecttafel (of beter: de programmeringstafel). Door groen niet als doel op zich of losstaande opgave te framen, is het mogelijk actief andere disciplines te betrekken. Zo geeft gemeente Breda aan dat ze inzetten op dit omdenken: niet *“heeft je discipline hier ook een opgave”* maar *“kun je verantwoord dat jouw discipline meebetaalt”*.

## 5.5 Innovatie

De noodzaak om te vergroenen heeft als gevolg dat gemeenten op zoek gaan naar concrete *innovatieve constructies* die potentieel bijdragen aan meer (structurele) bekostiging van vergroening. Innovatief betekent in dit verband een bekostigingsconstructie die nog weinig wordt toegepast in praktijk. Of en in hoeverre een innovatie kan landen, hangt sterk af van governance aspecten (beleid en organisatie).

Sommige innovaties zijn nog erg nieuw maar lijken wel opschaalbaar. Een voorbeeld is de mogelijkheid tot splitsing van exploitatie (onderhoud) en investering (vervanging) in aparte Nota's. De bekende Nota Kapitaalgoederen blijft voor exploitatiebudgetten voor beheer en onderhoud. Maar een aparte Nota Vervangingsinvesteringen is een optie die kansen voor vergroening biedt.

### Nota Vervangingsinvesteringen in gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam splitste haar Nota Kapitaalgoederen voor de exploitatie- en de investeringsmiddelen. Hierdoor ontstond een aparte Nota Vervangingsinvesteringen Openbare Ruimte 2021-2071. Deze maakte het onder andere mogelijk om een spaarmethodiek te kunnen inzetten voor het vervangingsbudget voor groen (zoals dat ook mogelijk is voor rioolvervanging). Met het opstellen van de Nota Vervangingsinvesteringen, kon de gemeente Rotterdam 'extra euro's regelen' voor groen. Het totale vervangingsbudget

voor de openbare ruimte ging hiermee van 95 naar 115 miljoen per jaar. Het totale vervangingsbudget voor specifiek groen ging van 3,3 naar 9,7 miljoen per jaar. Let wel: dit betreft investeringsbudget (en komt op de begroting als kapitaallasten terecht).

### Private of externe bijdragen

Er wordt veel onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om private en externe bijdragen te realiseren in het bekostigen van vergroening. Het doel is om zo meer kostendekking te vinden. De praktijk leert echter dat op dit moment externe baathouders en (private) mede-investeerders nog zeer beperkt mee financieren aan vergroening, zeker in de bestaande stad. In nieuwe gebiedsontwikkelingen komt het wel wat vaker voor maar dat valt buiten de scope van dit onderzoek. Hier richten we ons op vergroening in bestaand gebied.

In bestaand gebied zien we dat in de huidige situatie er nog weinig gebruik wordt gemaakt van private geldbronnen. Soms worden subsidies van externe partijen zoals een waterschap aangesproken. Vaak zijn echter de mogelijkheden onbekend of ontbreekt het een gemeente aan capaciteit om tijd te steken in het binnenhalen van extern geld. We kunnen dus stellen dat het werven van privaat en extern geld incidenteel en weinig proactief plaatsvindt. Een helder overzicht in de mogelijkheden op dit gebied en uitwisseling tussen gemeenten kan hierbij nuttig zijn.



Gemeentehuis, Alphen aan den Rijn

De meer innovatieve constructies voor private bijdragen in bekostiging worden niet actief opgezocht. Zeker wanneer het rondkrijgen van de projectbegroting al complex genoeg is, wordt niet snel tijd en energie gestoken in het onderzoeken en realiseren van externe financiering. Zelfs als die financiering wellicht een begrotingsgat had kunnen dichten. Tegelijkertijd is er wel (h)erkenning bij gemeenten dat het vastleggen en vasthouden van afspraken met externe partijen soms ‘makkelijker’ gaat dan het voeren van de interne belangenstrijd om de fysieke ruimte en financiële middelen in een project.

#### Praktijkvoorbeelden: vergroenen in bestaand gebied met externe partners

In de lijst met casestudies zijn we verschillende projecten tegengekomen waarin de gemeente samenwerking opzoekt met verschillende externe partners. Deze publiek-private samenwerking kan een doorslaggevende bijdrage leveren aan vergroening. Opvallend is dat bij de gemeenten die we gesproken hebben vaak verschillende samenwerkingspartners en structuren worden gebruikt. Onderstaand een korte lijst:

- **Bladel:** Dorpspark De Groene Long, met een stichting
- **Alphen aan den Rijn:** Prins Willem van Oranjestee, met vve's
- **Alphen aan den Rijn:** Boskoop, met grote bedrijven
- **Tilburg:** extern onderzoek subsidiekansen
- **Westland:** intensieve samenwerking met natuurorganisaties in de regio zorgt voor bijdrage en inzet externen (dus kostenbesparing)
- **Rotterdam:** Park aan de Maas, Stichting Droom en Daad

Het betrekken van private partijen biedt in potentie dus kansen voor innovatieve bekostigingsconstructies. Het behalen van succes is daarbij, zoals de vele onderzoeken hiernaar ook aangeven, sterk afhankelijk van het ‘baten-verhaal’. Ofwel hoe zorg je ervoor dat baathouders van vergroening ook mee betalen aan deze vergroening. De huidige praktijk bij gemeenten laat zien dat dit nog erg lastig is. Vaak zijn de baten voor derden niet 1-op-1 aan een project te koppelen of pas op lange termijn zichtbaar. Vooral bij reconstructies en herontwikkelingen landen de voordelen van vergroening nauwelijks in ramingen en besluitvorming.

Het “verhaal” over de voordelen van vergroening, zoals waardevermeerdering van vastgoed of betere leefbaarheid, komt onvoldoende ter sprake in de bekostigingspraktijk. Dit vraagt om affiniteit en expertise van betrokkenen, om de baten (kwantitatief) inzichtelijk te maken en overtuigend te presenteren. Het streven hierbij is te kunnen opschalen

van incidentele successen op projectniveau naar een meer structurele geldstroom vanuit private partijen, specifiek voor ontwikkelingen in bestaand gebied.

#### Innovatief bekostigen in gemeente Alphen aan den Rijn

In gemeente **Alphen aan den Rijn** zijn enkele innovatieve constructies opgetuigd:

**GreenFonds:** Een bovenwijks fonds dat wordt gevuld vanuit woningbouw en bedrijven om te vergroenen. Daarin zijn doelen benoemd waaronder het aantrekkelijker maken van het centrum. Per woning moet er 3.000 euro in worden gelegd waarbij het geld besteed moet worden aan de fondssomschrijving. Dit fonds kan dus bij uitstek ingezet worden voor de vergroeningsopgave. Het succes van dit groenfonds is nog sterk afhankelijk van interne en externe motivatie. Enthousiaste ambtenaren, ondernemers en bewoners zijn nodig om het fonds een stevige positie te geven. Ondernemers en bewoners worden meegenomen in de doelstellingen en beoogde effecten van een gezonde leefomgeving. Een mooi voorbeeld: mensen besteden meer tijd in een groen en aantrekkelijk winkelcentrum. Dit wordt door ondernemers erkend wat ertoe heeft geleid dat meer ondernemers mee willen betalen aan het fonds.

**Green-as-a-Service:** De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het beheer van de openbare ruimte ligt in principe bij de gemeente. Niet zelden wordt er vanuit een ontwikkeling groen opgeleverd dat lastig of alleen tegen hoge kosten te beheren is. Eén van de oorzaken hierbij is het feit dat de aanleggende partij vaak geen verantwoordelijkheid heeft voor het langjarig beheer. Er wordt dus onvoldoende urgentie gevoeld om al bij de aanleg na te denken over doelmatig beheer. Om deze reden is het Green-as-a-service contract opgesteld. Hiermee wordt het risico van lastig beheersbaar/onderhoudbaar groen ondervangen. Het beheer wordt via dit contract namelijk langjarig en risicodragend ondergebracht bij de aanleggende partij. Hierbij stuurt de afdeling beheer van de gemeente het hoveniersbedrijf aan en controleert de afgesproken kwaliteit van het beheer. Geld voor het onderhoud van nieuw groen komt uit de reserve van de raad, dit is dus vanuit de algemene middelen en moet het jaar daarna in de begroting worden meegenomen. De beheerkosten worden vastgelegd in het green-as-a-service contract. In de praktijk worden nog beperkt green-as-a-service contracten gesloten omdat de gemeentelijke beheerafdeling het nog lastig vindt beheer risicodragend en langjarig onder te brengen bij marktpartijen. Het gevoel regie en grip te verliezen speelt daarbij een rol.

*Via het Platform ISOR (Integraal Samenwerken Openbare Ruimte) is meer informatie op te vragen over bekostiging en innovaties die niet in dit onderzoek voorbij kwamen maar zeker waardevol zijn, zoals onderzoek naar fondsconstructies.*

## 6. Aanbevelingen

Voorliggend onderzoek biedt inzicht in de bekostiging van vergroeningsprojecten door gemeenten, evenals de eisen die (succesvolle) groene klimaatadaptatie stelt aan de organisatie van een gemeente en aan het project zelf. In dit hoofdstuk volgen aanbevelingen voor succesvolle bekostiging. Zowel gericht aan gemeenten, zodat zij inspiratie kunnen halen uit elkaars praktijk, als gericht aan het Rijk.

De casusgemeenten en de betrokken experts zijn enerzijds direct bevraagd op aanbevelingen die zij zouden geven aan andere gemeenten en andere partijen zoals het Rijk. Anderzijds volgen een deel van de aanbevelingen indirect uit de data-analyse.

### 6.1 Aan gemeenten

De bekostiging van vergroeningsprojecten door gemeenten wordt in de praktijk bovenal gekenmerkt door een grote diversiteit in aanpakken. Toch zijn er een aantal generieke aanbevelingen aan gemeenten die kunnen helpen de bekostiging te optimaliseren. Het gaat om de volgende punten die hieronder nader worden toegelicht:

1. Grip krijgen op 'de governance van bekostiging'
2. Werken met een groenprogramma
3. Instrumenten voor het borgen van budgetten en besteding, waaronder de potentie vanuit de rioolheffing en ontwikkelbudgetten.

#### 6.1.1 Grip krijgen op 'de governance van bekostiging'

De eerdergenoemde diversiteit in aanpakken zien we tussen gemeenten, maar ook binnen gemeenten ligt er vaak niet een eenduidige strategie ten grondslag aan het bekostigen van vergroening. Om hierin effectiever en structureler te worden, is een eerste stap daarom het doorgronden van, en

| Bron (planmatig)                       |                                                        |                     |                                        | GREX |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------|----------------------------------------|------|
| Kenmerken                              | Nota<br>Kapitaalgoederen<br>Onderhoud en<br>vervanging | WRP<br>Rioolheffing | Programma's<br>bv.<br>klimaatadaptatie |      |
| Volume (mln/<br>jr)                    |                                                        |                     |                                        |      |
| Wie lead                               |                                                        |                     |                                        |      |
| Ritme                                  |                                                        |                     |                                        |      |
| Principe                               |                                                        |                     |                                        |      |
| Effect                                 |                                                        |                     |                                        |      |
| Bestuurlijke<br>besluiten              |                                                        |                     |                                        |      |
| Ambtelijke<br>besluiten /<br>producten |                                                        |                     |                                        |      |
| Wie<br>programmeert                    |                                                        |                     |                                        |      |

Figuur 10 schematische suggestie geldstromen buitenruimte

| Bestemming                                       |                                |                     |                        |             |                         |     |
|--------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------|------------------------|-------------|-------------------------|-----|
| Bron (type)                                      | Vergroenen straten/<br>pleinen | Groene verbindingen | Parken / koele plekken | Compensatie | Vergroenen ><br>welzijn | ... |
| Riool- en<br>waterzorgheffing                    |                                |                     |                        |             |                         |     |
| Algemene<br>middelen – B&O                       |                                |                     |                        |             |                         |     |
| Algemene<br>middelen –<br>vervanging/nieuw       |                                |                     |                        |             |                         |     |
| Zelfstandig<br>programma                         |                                |                     |                        |             |                         |     |
| Subsidies                                        |                                |                     |                        |             |                         |     |
| Fondsen                                          |                                |                     |                        |             |                         |     |
| Bestemde<br>bijdrage – prov./<br>WS/Rijk         |                                |                     |                        |             |                         |     |
| Extern – overig                                  |                                |                     |                        |             |                         |     |
| ...                                              |                                |                     |                        |             |                         |     |
| <b>Kloof<br/>(kwantitatief,<br/>kwalitatief)</b> |                                |                     |                        |             |                         |     |

Figuur 11 schematische suggestie geldstromen buitenruimte

grip krijgen op, hoe bekostiging van groen nu plaatsvindt. Niet alleen hoe puntje bij paaltje komt (van budget tot en met besteding), maar ook welke context en kaders maken dat dat zo gebeurt.

Verschillende gemeenten hebben of zijn bezig met het verkrijgen van grip op hun 'governance van bekostiging'. Bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam brengt op een aantal manieren, waaronder met de schema's in paragraaf 5.2, in beeld waar de geldstromen in de buitenruimte vandaan komen, welke kenmerken deze hebben en waaraan ze besteed worden. Het kan ook andere gemeenten helpen deze invuloefening te doen. Bijvoorbeeld met behulp van de schematische suggesties getoond in figuur 10 en 11.

(Meer) grip op bovenstaande kan ook helpen om beter aan te sluiten op andere succesfactoren in het bekostigen van vergroening. Denk aan:

- Het benutten van de verschillende budgetten en waar mogelijk ontschotten voor flexibel(er) bekostigen;
- Tegelijkertijd kunnen blijven sturen op de vergroeningsdoelen, met de daartoe voorhanden instrumenten, KPI's en dergelijken;
- Het totaalplaatje overzien helpt bij het creatief 'omdenken' in integrale bekostiging.

Ten slotte kan een gemeente een (in deze of andere vorm) uitgewerkte bekostigingsstrategie niet alleen intern benutten, maar eventueel ook als strategische communicatie naar buiten toe. Bijvoorbeeld richting andere overheden, over de wijze en reikwijdte van bekostiging van groen vanuit de gemeentelijke begroting.

## 6.1.2 Werken met een groenprogramma

Uit meerdere interviews en projectdossiers blijkt dat werken met een groenprogramma een effectieve methode kan zijn om vergroening structureel te bekostigen. Zoals eerder benoemd, verstaan we in de context van deze studie onder een programma een samenhangend geheel van activiteiten of projecten, waarmee wordt toegewerkt naar een doelstelling. Uiteraard kan dit ook de vorm aannemen van een vrijwillig programma op grond van de Omgevingswet (artikel 3.5). Dit instrument is bedoeld voor één of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld groen):

1. Uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud (van groen).
2. Maatregelen om aan één of meer omgevingswaarden te voldoen of om één of meer andere doelstellingen voor de

fysieke leefomgeving (groen) te bereiken. Dit zou dus een groennorm kunnen zijn die als omgevingswaarde wordt opgenomen.

**Waarom:** Het is geen gemeengoed dat vergroening als project een eigen budget kent dat ook puur bedoeld is voor extra groen. De projecten die dat wel hebben, zijn beperkt en kennen vaak een specifieke aanleiding, bijvoorbeeld een 'politiek paradepaardje'. Meestal is vergroening onderdeel van integrale projecten waarbij de budgetten binnen het project verdeeld worden tussen grijze en groene ingrepen. Daarbij wisselt het sterk tussen gemeenten en per project in hoeverre de concurrentie tussen de verschillende domeinen om middelen groter of kleiner is. Maar bottom line is wel: het borgen van het (financiële) aandeel groen binnen een integraal project is kwetsbaar.

Het advies is daarom de bekostiging van vergroening waar mogelijk uit de projecttafel te trekken en het naar een hogere schaal te brengen: een programmaniveau. Dus werk met (een vorm van) een groenprogramma. Deze werkwijze zorgt er overigens ook voor dat gemeenten op een hoger schaalniveau gaan nadenken over vergroening, wat vraagt om vergroening te koppelen aan meetbare doelstellingen op de langere termijn. Dat past bij een duurzaam beleid en de eisen die de Europese Natuurherstelverordening stelt.

**Hoe:** De omgevingswet laat eigenlijk al heel mooi zien hoe een programma opgebouwd kan worden en daarmee duurzaam beleid te voeren. Hierbij worden onder andere de volgende aandachtspunten meegegeven bij het vormgeven van bijvoorbeeld een groenprogramma:

- Geef inzicht in financiële instrumenten, bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van subsidie, of invoeren van heffingen die wettelijk zijn toegestaan en beschrijf op welke wijze de middelen worden geregeld. (dus welke disciplines leggen geld in).
- Communicatie- of informatie-instrumenten.
- Feitelijke/fysieke maatregelen, bijvoorbeeld aanleggen openbaar groen.
- Aankondiging juridische maatregelen, bijvoorbeeld regels voor activiteiten, vergunningplichten, het aanscherpen van bestaande omgevingsvergunningen.
- Afspraken met organisaties, bestuurlijk overleg, regionale afspraken.
- Monitoring/evaluatie.

Uiteraard zal niet elke gemeente dit direct zo uitgebreid regelen en kan een programma ook minder juridisch worden

ingestoken. Maar bovenstaande geeft wel goed weer hoe krachtig programmatisch werken kan zijn. Daarbij volgen uit de studie nog enkele aanbevelingen ten aanzien van een groenprogramma:

- Een effectief groenprogramma heeft, zelfs bij een beknopte, projectmatige en praktische insteek, een duidelijk en sterk verhaal nodig. Niet alleen voor de communicatie naar buiten, maar ook interne discussie over het belang van groen.
- Het belang en de kracht van framing klinkt door in veel van de bevindingen uit voorliggend onderzoek. Een groenprogramma is een uitermate geschikt vehikel om bepaalde framing rondom groen in vast te leggen of hiervoor de basis te leggen. Bijvoorbeeld de concrete functies van groen als middel, die het besteden van financiële middelen uit andere domeinen (zoals riolering of gezondheid) aan vergroening onderbouwen.
- Een groenprogramma kan worden gebruikt als een soort interne subsidieconstructie, waarbij het programma-budget dynamisch wordt ingezet wanneer koppelkansen zich voordoen. Vanuit het programma kan daarbij wel worden gestuurd op besteding van de ter beschikking gestelde middelen aan de groene doelen van het programma.
- Navolgbare besteding van de gelden uit een programma is niet noodzakelijk maar helpt zeker bij een gedegen beleidsevaluatie.
- Een programma helpt ook om de inhoudelijke doelstellingen over de hele linie beter af te stemmen op manier van sturen in de gemeentelijke organisatie.

### 6.1.3 Instrumenten voor het borgen van budgetten en besteding

De praktijk leert dat een groenprogramma een waardevol instrument is, maar ook dat dit goed moet passen in de context en het karakter van een gemeentelijke organisatie. Er zijn ook nog andere potentiële instrumenten te benutten voor het borgen van budgetten voor en vervolgens de besteding daarvan aan vergroening.

Veel kan al bereikt worden door slim na te denken over hoe dingen worden geframed. Hierbij is het werken vanuit integrale doelen en opgaven met groen als oplossing de sleutel tot succes. Deze werkwijze vraagt niet alleen om een goed verhaal, maar ook om groenbeleid dat gebaseerd is op feiten en data die de integrale opgaven in beeld brengen. Alleen dan is groen als oplossing ook een sterk verhaal dat overtuigt. Een mooi voorbeeld hiervan is het combineren van data over hittestress en een gebrek aan bomen of een kaart

met wateroverlast in versteende wijken.

Data gestuurd en gestructureerd werken aan vergroening zal budgetten voor en besteding aan groen beter borgen omdat het helpt in een sterke verantwoording van het benodigde budget. Concreet:

- Budget is beter onderbouwd en houden dus makkelijker stand bij een bezuiniging;
- Budget is beter afgestemd op de werkelijke opgaven en passen dan beter bij de uitvoeringspraktijk;
- Inzicht in doelen, locaties en/of KPI's, zorgt ervoor dat een investering in groen méér oplevert.

In feite helpt het werken vanuit data en opgaven om processen te standaardiseren en vergroening duurzaam onderdeel van de gemeentelijke organisatie en uitvoering te maken. Enkele al eerder in detail besproken praktijkvoorbeelden van standaardisaties:

- Beheerparagraaf (zie voorbeeld Rotterdam in 3.2.2)
- Voorwaardenformulier & evaluatie (zie voorbeeld Tilburg in 4.2)
- KPI's inclusief budget (achteraf) (zie voorbeeld Alphen aan den Rijn in 4.1)
- Nota Kapitaalgoederen (zie voorbeeld Breda in 5.3)
- Nota Vervangingsinvesteringen (zie voorbeeld Rotterdam in 5.5)

Naast standaardisatie ligt er ook veel potentie voor borging in de inzet van de rioolheffing en ontwikkelbudgetten. Hieronder volgt een nadere toelichting en aanbeveling op beide.

### De potentie van de Rioolheffing

Het besteden van inkomsten uit de rioolheffing aan vergroenen kent deels duidelijke kaders, maar daarbinnen bestaat tegelijkertijd een groot grijs gebied. We constateren dat de rioolheffing veelal een reeds toegepaste bron van bekostigen is. Over het algemeen wordt namelijk het volgende principe herkend en onderschreven in de praktijk:

*De kosten voor groen in projecten kunnen worden verhaald via de rioolheffing, onder de voorwaarde dat en naar rato waarmee het betreffende groen een positief effect heeft op de waterhuishouding, bijvoorbeeld het kunnen verwerken van regenwater in de bodem.*

De mogelijke discussie zit dan in de vraag welk deel van

een vergroeningsopgave daadwerkelijk te koppelen is aan bovenstaande stelling en dus via deze bekostigingsstrategie gerealiseerd kan worden. We constateren in de studie dat deze interpretatie sterk persoons- of organisatieafhankelijk is. Vertrekpunt zou altijd moeten zijn dat je als gemeente binnen de kaders van het Besluit Begroting en Verantwoording blijft. Dit zijn regels voor gemeenten en provincies over hoe ze hun financiën moeten vastleggen en verantwoorden. Het BBV is een wettelijk kader dat sinds 2004 voorschrijft hoe lokale overheden hun begroting en jaarrekening moeten opstellen.

### Het advies

Inkomsten uit rioolheffing vormen een belangrijke geldstroom voor klimaatadaptatie en dus ook voor groen (als middel). Denk hier als gemeente bewust over na en leg een strategie ten aanzien van dit grijze gebied vast in het Water- en rioleringsprogramma (of anderszins opvolger van het Gemeentelijk Rioleringsplan). Daarbij blijft uiteraard de jaarlijkse gemeentelijke begroting in deze de officiële juridische grondslag voor besteding.

Aan het rijk geven we mee dat het zou helpen als gemeenten verder gesteund worden in het gebruik van dit nu grijze gebied van bekostiging. Een juridische verkenning en vertaling naar een duidelijke leidraad kan helpen om de rioolheffing maximaal te benutten voor vergroening. De VNG doet hierin al veel om de leden te adviseren.

De diverse onderzoeken naar de baten van groen kunnen zeker helpen om de harde relatie tussen groen en rioolgeldten te onderbouwen.

## De potentie van het ontschotten van budgetten van ‘onderhoud’ en ‘ontwikkeling’

Binnen de kaders van het BBV wordt anders omgegaan met investeringsbudgetten dan met exploitatiebudgetten. Exploitatiebudget is voor directe kosten, veelal beheer en onderhoud. Investeringsbudget wordt geactiveerd, dat gaat over het algemeen naar vervanging en nieuwaanleg. De praktijk leert dat het schot tussen beide type budgetten soms diffuus kan zijn. Ook hier kan geld, binnen de kaders van het BBV, slim worden ingezet. Het gaat dan vooral om de wijze van framen van een project of een maatregel. Denk aan ‘onderhoud met impuls’ te framen als ontwikkeling. Of om bij ‘vervanging’ ook een ‘inhaalslag’ te doen in de hoeveelheid groen.

Werken aan het financieel ontschotten van de wereld van ontwikkeling en beheer biedt potentieel meer, structureler en/of flexibeler inzet van geldstromen voor vergroening. Het is dan wel van groot belang dat beide werelden binnen de gemeentelijke organisatie ook functioneel dicht naar elkaar toe komen. In de huidige praktijk blijken ontwikkeling

en beheer vaak met een ander doel binnen hetzelfde project deel te nemen. Ontwikkeling zoekt naar maximale impact, innovatie en vergroting van het groenareaal waarbij beheer van nature meer zoekt naar standaardisatie en het stabiliseren van het areaal. Dit laatste is geen diskwalificatie van de beheerorganisatie maar een gevolg van de langjarige afkalving van beheergelden. Dit heeft geleid tot een aanpak gericht op het beheersen van kosten en het zoveel mogelijk op niveau houden wat er aan groen is. Het is dus niet zelden dat een vergroeningsproject een deel van de ambitie moet inleveren omdat het vanuit de beheerorganisatie als niet haalbaar wordt gezien.

De aanbeveling zit dus vooral in het integraal benaderen van beheer- en ontwikkelingsmiddelen en te kijken waar het zinvol is budgetten zodanig te framen dat beheer en ontwikkeling elkaar versterken. Zo kan het zinvol zijn de piek in beheerkosten (de eerste jaren na aanleg) deels vanuit ontwikkelingsgeld te betalen. Op dezelfde wijze kan geld voor de vervanging van bijvoorbeeld asfalt ingezet worden om te vergroenen wanneer het areaal aan asfalt afneemt bij die vergroening.

*Via het Platform ISOR (Integraal Samenwerken Openbare Ruimte) is meer informatie op te vragen over andere opties die niet in dit onderzoek voorbij kwamen maar zeker waardevol zijn bij het borgen van budgetten en besteding. Denk aan ‘DBFM-contracten’ voor groen, de verkenning om groen/buitenruimte uit de grondexploitatie te halen en via kapitaallasten te financieren, en het oprekken van de periode ‘ontwikkeling’ tot 30 jaar.*

## 6.2 Aan ministeries

Het Rijk is de laatste jaren actief bezig om de landelijke vergroeningsopgave in beeld te brengen en te vertalen naar opgaven en de daarvoor benodigde middelen. Eén van de doelstellingen van het voorliggende onderzoek is om op de eerder uitgevoerde studies te reflecteren. Als het goed is, leidt dit tot een nog beter inzicht in de financiële opgave voor vergroening en mogelijke instrumenten om deze opgave te bekostigen. Maar er is meer dat het Rijk kan doen om zowel inhoudelijk als financieel de vergroening aan te jagen. In deze paragraaf geven we een aantal concrete aanbevelingen.

1. Ontwikkeling van data, kennis en methodieken
2. Standvastigheid in beleid en eenduidige definiëring
3. Woningbouw
4. Financiële handreiking

## 6.2.1 Ontwikkeling van data, kennis en methodieken

Al eerder in het rapport beschreven we dat de groenopgave binnen gemeenten vaak onvoldoende helder in beeld is door het ontbreken van overzicht en meetbare doelstellingen op de (middel-)lange termijn. Dit leidt ertoe dat budgetten lastiger zijn te koppelen aan ingrepen en dus vaak niet worden toegekend. Overigens geldt dit zeker niet voor alle gemeenten en doen grote gemeenten het op dit vlak gemiddeld wat beter dan kleine. Naast een gebrek aan inzicht en KPI's heeft vergroenen veelal ook nog een te vrijblijvend karakter, wat leidt tot een ondergeschikte positie aan de projecttafels.

Eén van de oplossingen voor de beschreven problematiek is het kwantificeren (meten) en normeren van de groenopgave. Deze handschoen is door het Rijk al opgepakt met het lanceren van onder andere de Handreiking Groen in en om de stad (GIOS). Deze Handreiking helpt gemeenten bij een 0-meting en het borgen van groen in het ruimtelijk domein. Vooral bij het uitvoeren van 0-metingen en het in beeld brengen van opgaven kunnen, zeker de kleinere, gemeenten extra hulp gebruiken. Nu zijn het vooral koplopergemeenten die dit goed zelf kunnen. Daarnaast wordt nu op (te) veel plekken tegelijk het wiel uitgevonden voor data gestuurd vergroenen, wat extra kosten en een minder eenduidige aanpak tot gevolg heeft. Ondersteuning van gemeenten vanuit het Rijk voor innovatie & ontwikkelingen zijn op dit gebied dus wenselijk. We benoemen nu een aantal aandachtsgebieden.

- Het werken met data vraagt om heldere afspraken over definities en te gebruiken data bestanden. Ook zijn er GIS routines nodig om metingen geautomatiseerd en over een groter gebied te kunnen uitvoeren. Het helpt enorm als het Rijk stelling neemt in definities en databronnen en gemeenten helpt met bruikbare tools om GIS gestuurd te meten. Dit zal namelijk leiden tot een betere en breder gedragen definiëring van de lokale groenopgave en daarmee zal het makkelijker zijn budgetten te realiseren. Concreet kan het Rijk bijvoorbeeld investeren in het beschikbaar maken van datasets die nu niet openbaar zijn. Ook het centraal publiceren van relevante GIS routines kan helpen, met name degene die zijn gekoppeld aan GIOS omdat deze methodiek al ver is uitgedacht en steeds meer wordt gebruik in de praktijk. Dit soort ondersteuning helpt gemeentes een stap verder te komen, in het monitoren en zo onderbouwen van de groenopgave, wat groen oplevert en zo onderbouwing van de daartoe benodigde middelen.
- De diverse studies over de baten van groen geven al veel inzicht in wat groen oplevert, ook financieel. We merken echter dat gemeenten het nog uitermate lastig vinden de inzichten te koppelen aan beleid of

projecten. Het merendeel van de gemeentes kent hooguit de abstractere batenstudies, maar niet hoe dat te integreren naar zichzelf of te vertalen naar kennis op projectniveau. Ook blijken de inzichten nog onvoldoende te leiden tot een financiële bijdrage van baathouders buiten het publieke domein. Het zou goed zijn als de batenstudies door het Rijk een nog praktischer vertaling naar de gemeentelijke praktijk krijgen waardoor het voor gemeenten makkelijker wordt de baten ook om te zetten naar bekostiging. De concrete aanbeveling is als eerste het beter ontsluiten van de bestaande batenstudies. En als tweede het niet herhalen van dezelfde batenstudies, maar afdalen naar een concreter niveau. Bijvoorbeeld door met enkele pilot gemeentes te kijken hoe je werkelijk komt van baten tot bekostiging. Zo heeft deze inzet een grotere impact.

- Een aandachtsgebied ligt ook in ontwerp, voor inpassing van groenmaatregelen. Paragraaf 3.2.1 beschrijft de bevinding dat ruimtelijke inpassing eerder als probleem wordt benoemd dan bekostiging. Alleen wanneer groen heel duur wordt door weinig ruimte, wordt het ook te duur binnen een project. Daarin speelt de ontwerpfase echter een sleutelrol. Ook hier is mogelijk nog veel te winnen en extra reden voor zaken als een groennorm, een groenprogramma en standaardisatie.

Uiteindelijk zal een door het Rijk gesteunde aanpak van data gestuurd vergroenen helpen om meer impact te maken op gemeentelijk niveau. Zeker als hierdoor gemeenten in staat zijn meer geld in te zetten voor de daadwerkelijke vergroening door een besparing op ontwikkelingskosten voor data verzameling en GIS routines.

## 6.2.2 Standvastigheid in beleid en eenduidige definiëring

Het huidige en steeds wisselende nationale beleid op het gebied van groen en klimaat vanuit het Rijk leidt tot schommelingen in uitvoering, interpretatie en verwachtingen over groenbeleid bij zowel gemeenten als provincies. Dit belemmert interne processen, zorgt voor extra werklust en ondermijnt daarmee ook de consistentie van beleid en uitvoering op lokaal niveau. Gemeenten geven aan dat ze hierdoor toenemende onzekerheid en inefficiëntie ervaren bij het uitvoeren en financieren van groenbeleid.

Het Europese beleid dat betrekking heeft op groen (Europese Natuurherstelverordening) geeft al een streng signaal af. De Europese Unie treedt in dit domein met richtinggevende principes en ambitieuze doelstellingen. Het Rijk maakt hiertoe een Natuurherstelplan (concept in september 2026, vaststellen september 2027). Er worden in het kader hiervan nu voorbereidingen getroffen voor een nulmeting en voor de monitoring van verschillende ecosysteemttypen,

waaronder stedelijk groen. Voor nu bevinden gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties in Nederland zich echter in een periode van afwachting van die nationale uitwerking, wat de al onzekere situatie verder bemoeilijkt. Die nationale uitwerking is namelijk noodzakelijk om de werkelijke impact van de Natuurherstelverordening te kunnen duiden. Tot die tijd maakt het ontbreken van die duiding het lastig om lange termijn plannen te ontwikkelen. Pas als de spelregels duidelijker zijn, komt er inzicht bij gemeenten of er (on) voldoende dekking is voor het behalen van de groenopgave.

Vanuit gemeenten is er dan ook een duidelijke roep voor meer standvastigheid in het Rijksbeleid voor groen. Indien langdurige beleidsstabiliteit niet haalbaar blijkt, is het cruciaal om in ieder geval eenduidige definities en begrippen te formuleren. Wanneer deze uniform worden vastgesteld, hoeft dit niet bij elke gemeente zelf geïnterpreteerd en uitgewerkt te worden. Dit brengt meerdere voordelen met zich mee zowel in capaciteit als budget, maar voorkomt daarnaast ook versnippering, draagt bij aan onderlinge samenwerking en versimpelt de uitvoering. Bovendien bevordert het de onderlinge vergelijkbaarheid van data en voortgang. Dit maakt landelijke monitoring, sturing en bijstelling effectiever. Voor het Rijk helpt dit bij het rapporteren van de juiste nationale data richting de EU.

## 6.2.3 Woningbouw

De urgentie om te bouwen en op korte termijn meer woningen te realiseren, wordt door zowel het Rijk als lagere overheden gevoeld. Het blijkt binnen veel gemeenten dat vergroenen als een bedreiging wordt gezien om snel en met voldoende omvang te kunnen bouwen. Meestal worden hierbij twee knelpunten aangehaald:

1. Vergroenen wordt als een extra ruimteclaim gezien die concurreert met andere functies en die de betaalbaarheid van de woningbouwopgave in gevaar brengt.

Het is van cruciaal belang dat groen in dit verband veel duidelijker als middel wordt gepresenteerd om ruimtelijke opgaven die er liggen in te vullen. Groen is geen doel op zich maar helpt in allerlei projecten bij het klimaatbestendig (her)inrichten van de buitenruimte. Nu is het multifunctioneel ruimtegebruik van groen met andere functies zoals waterberging en spelen alom bekend en zijn er veel handreikingen die helpen met inrichtingsvoorbeelden, zoals de Handreiking Groen en gezond leven in de stad (MooiNL, BZK, 2023). Ook is er steeds meer informatie over hoe een gezonde groene leefomgeving er uit zou moeten zien. Zo is er in dit verband al best breed consensus over de eis dat 30% van een buurt bedekt zou moeten zijn met boomkronen.

Wat mist is een ruimtelijke vertaling van de groenopgave gecombineerd met andere opgaven zoals woningbouw, energietransitie en klimaatadaptatie. Hoe ziet het er concreet ruimtelijk uit als je alle opgaven in een specifieke wijk wilt inpassen en welke businesscase hoort daarbij? Die vertaling maken is in principe aan de gemeentes maar veel van hen lukt dat niet, zo blijkt onder andere uit de pilots met toepassing van de Handreiking GIOS. Tegelijk komt uit pilots waar wél die vertaling wordt gemaakt de bevestiging dat groen niet hoeft te bijten en zowel ruimtelijk als financieel kan passen met woningbouw. Het Rijk kan hier helpen, om die boodschap centraler te verkondigen. Concreet door een aantal voorbeelden uit het land te etaleren en/of een beknopte handleiding hoe een gemeente inzichtelijk kan maken



Gemeente Rotterdam

wat de implementatie van een groennorm in een gebied bekend qua ruimte en geld. Oftewel de methodiek waarmee groennormen te implementeren en gevolgen visueel/kwantitatief te maken, centraal als een stukje gereedschap aanbieden.

Pas wanneer deze ruimtelijke en financiële vertaling beter inzichtelijk wordt gemaakt, ontstaat meer draagvlak om de vergroeningsopgave als oplossing in plaats van bedreiging te gaan zien. Nu geven gemeenten breed terug dat er onvoldoende vertrouwen is dat de vergroeningsopgave ruimtelijk en financieel inpasbaar is.

2. Het lukt niet of onvoldoende om het areaal groen mee te laten groeien met de woningbouw vanwege het ontbreken van beheergelden.

In veel gevallen is er bij vergroening geen financiële ruimte gereserveerd om het beheerbudget proportioneel mee te laten stijgen. Het is dus van groot belang dat dit een automatisme wordt om de realisatie van groen aan te jagen en investeringen in groen rendabel te maken, ook op de langere termijn.

Door het opstellen van een instructieregel voor het meegroeien van beheer- en onderhoudsbudget voor groen met het woningareaal, kan meer groen gerealiseerd en in stand gehouden worden. Voorwaardelijk is dat hier een financiële tegemoetkoming vanuit het Rijk bij komt. Anders ontstaat een financieel gat tussen nieuwe eis en beschikbaar budget dat in praktijk veelal tot gevolg zal hebben dat voldoen aan de groenkwantiteit ten koste gaat van de groenkwaliteit.

Het is goed hier nog eens te herhalen dat groen behouden en ontwikkelen steeds complexer wordt in steden die verdichten en waar veel functies samen komen. Steeds meer vragen groenelementen om bouwkundige ingrepen zoals daktuinen en boombunkers. Dit betekent dat de vierkante meter prijs voor groen sterk zal stijgen en dat ook beheer complexer en duurder wordt. Ook dit is een reden dat gemeenten aangeven dat budgetten voor groenaanleg en beheer steeds verder onder druk komen te staan.

## 6.2.4 Financiële handreiking

Indien het Rijk meer inzicht wil geven door middel van een financiële handreiking die gemeenten kunnen gebruiken voor het opzetten van financieringsconstructies voor groen, wordt geadviseerd om de volgende punten mee te nemen:

- Over het algemeen is af te leiden uit de studie dat grotere steden kampen met grotere opgaven en hogere kosten voor de inpassing van groen. Dit komt onder andere door een hogere verdichtingsgraad in steden en meer

bebouwd gebied binnen de gemeente. We beschreven al waarom in deze situatie groen per vierkante meter een grotere investering vraagt. Dit vraagt dus aandacht wanneer er wordt gekeken naar Rijksbijdragen of bekostigingsinstrumenten. Uiteraard zegt dit inzicht niets over de financiële vertreksituatie en draagkracht van individuele gemeentes.

- Een belangrijke bevinding is dat de grootste knelpunten liggen in exploitatiekosten (beheer en onderhoud) in plaats van investeringskosten (aanleg). Dit is uitgebreid omschreven in paragraaf 3.2. Het is goed om ook daarop aan te sluiten in relatie tot Rijksbijdragen of bekostigingsinstrumenten. Bijvoorbeeld door onderzoeken en ontwikkelingen vanuit het Rijk met dit in gedachten te prioriteren. Een handreiking en sturing in voldoende B&O-budget raakt wellicht meer aan de crux van de uitdaging dan bijvoorbeeld private investeringen in aanleg van groen.
- Een concrete aanbeveling die hierop aansluit, is om eventuele subsidies voor vergroening te koppelen aan gemeentelijke groenprogramma's in plaats van aan losse projecten. Bij gemeenten is momenteel meer behoefte aan ondersteuning in exploitatie (B&O) dan in investeringen (aanlegkosten). Het bijdragen aan een structurele aanpak van de vergroening (via een programma) is een signaal dat het Rijk een structurele aanpak stimuleert en incidentele ingrepen dus minder hoog waardeert. Tegelijkertijd biedt het gemeenten meer flexibiliteit om gelden te besteden daar waar de behoefte ligt, mogelijk ook in de B&O kosten. Dat gebeurt dan wel altijd binnen de (meervoudige) doelen van het groenprogramma, dat binnen de gedefinieerde subsidiekaders van het Rijk past.





Driehoeksplein: voor en na

Driehoeksplein, gemeente Rotterdam

## Bijlage: Expertsessie

Op 21 mei heeft een expertsessie plaatsgevonden rondom de eerste bevindingen die uit de literatuurstudie en interviews kwamen. Het hoofddoel van deze bijeenkomst was om kennis en ervaringen uit te wisselen en gezamenlijk te verkennen welke kansen en uitdagingen er liggen binnen dit domein. Onderstaand de andere doelen van deze sessie:

- toetsen van en reflecteren op eerste inzichten
- aanvullen vanuit eigen praktijkreferenties
- aanscherpen van vervolgvragen
- kruisbestuiving met andere onderzoeken en expertises

Tijdens de sessie kwamen verschillende onderwerpen aan bod, waaronder:

- Introductie, daarbij is stilgestaan bij de aanleiding van dit traject, de huidige stand van zaken en aanpak;
- Ronde langs de velden, inzicht in huidige onderzoeken en lopende trajecten waar de experts zich mee bezig houden;
- Eerste inzichten en reflecties, waarbij concrete voorbeelden en best practices zijn gedeeld, daarnaast is er reflectie van de experts is gevraagd op de eerste inzichten en bevindingen.

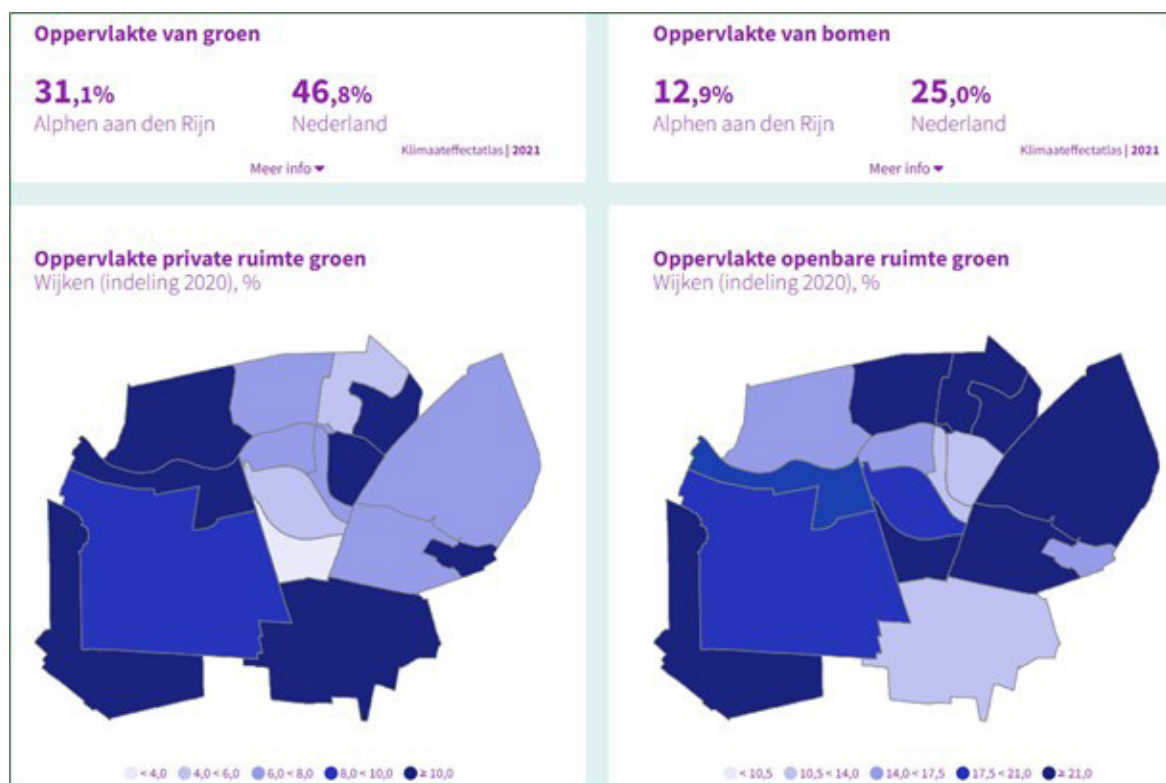
De bijeenkomst werd bijgewoond door een diverse groep deelnemers, vanuit een expertpool die ook breder bij financiële onderzoeken wordt betrokken. Er waren experts aanwezig vanuit de gemeenten Utrecht en Rotterdam, vanuit de organisaties Rebel en Natuurverdubbelers en van de Universiteit Utrecht. Hun gezamenlijke bijdragen faciliteerden een breed en rijk gesprek, waarin verschillende perspectieven werden meegenomen en aandachtspunten zijn aangestipt.

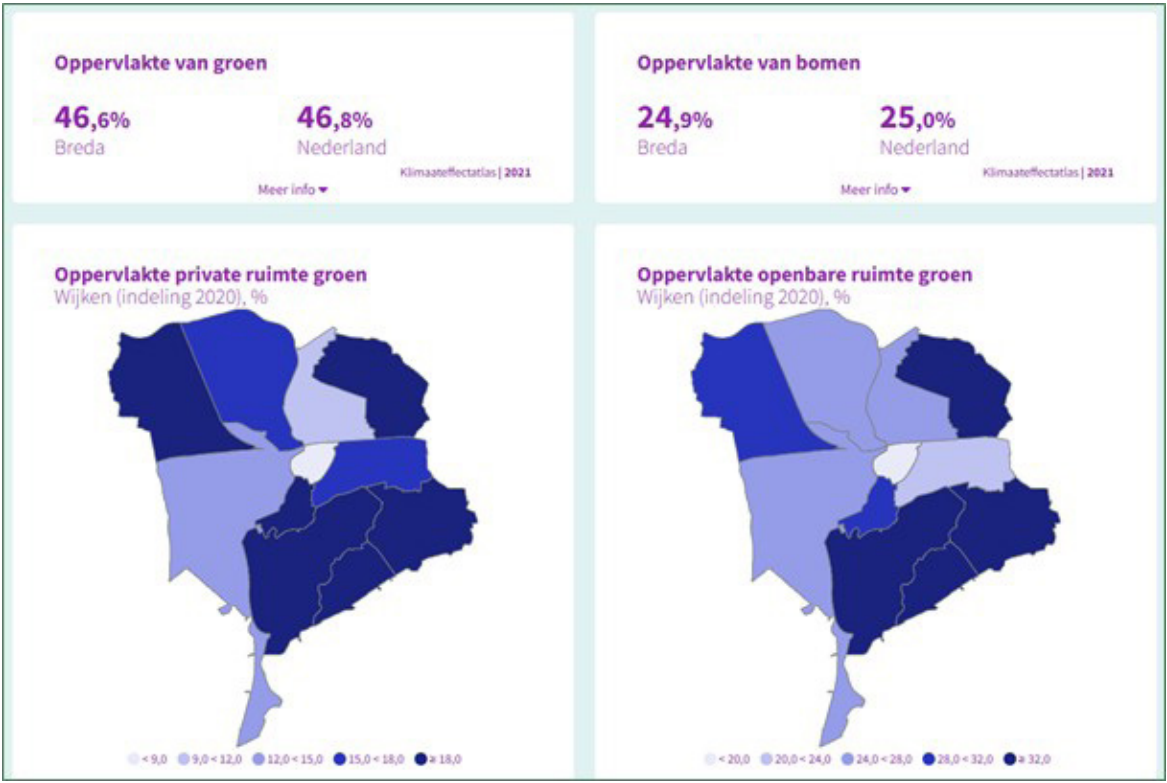
De expertsessie werd positief ervaren: de uitwisseling van inzichten leverde niet alleen nieuwe kennis op, maar ook concrete aanknopingspunten voor vervolgacties.

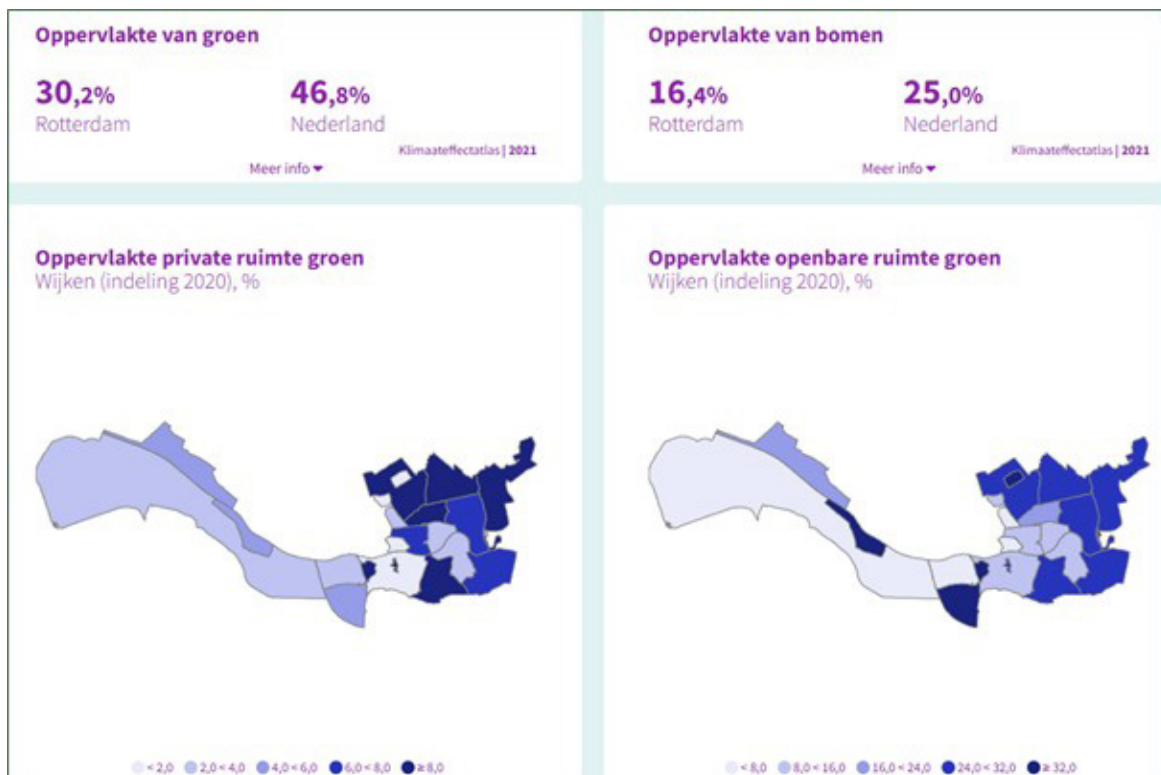
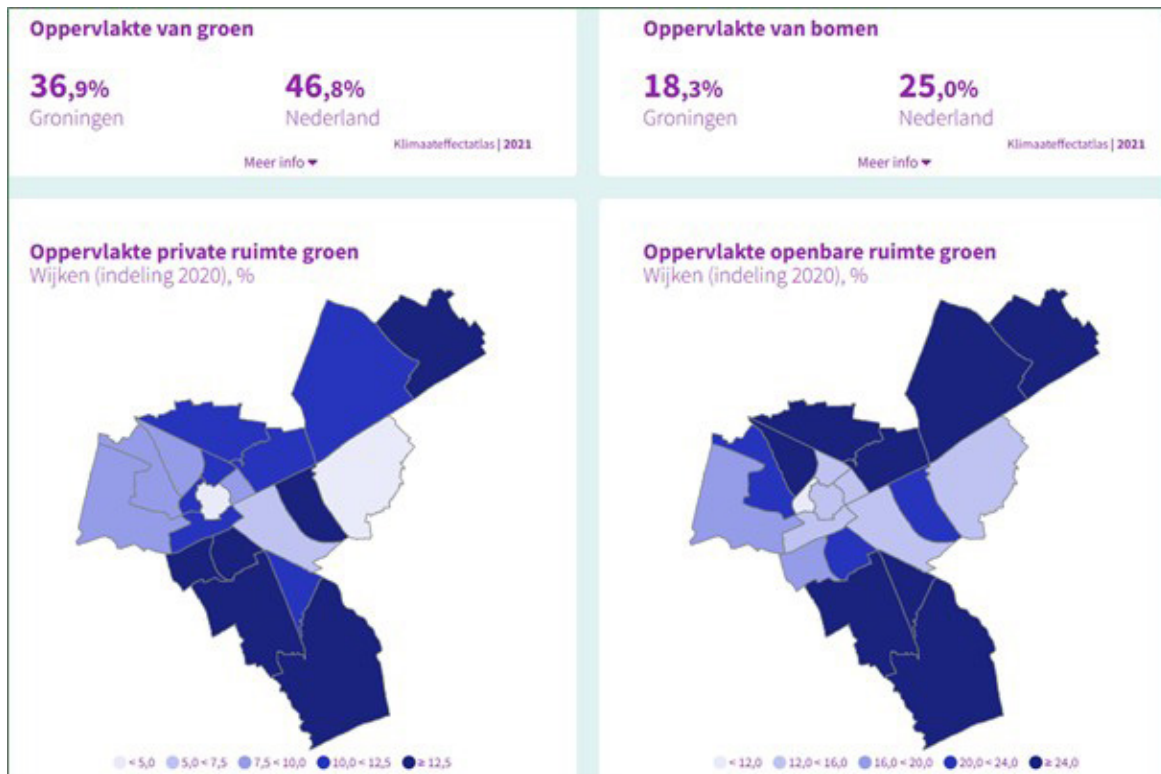
# Bijlage: Groen in de casus-gemeenten

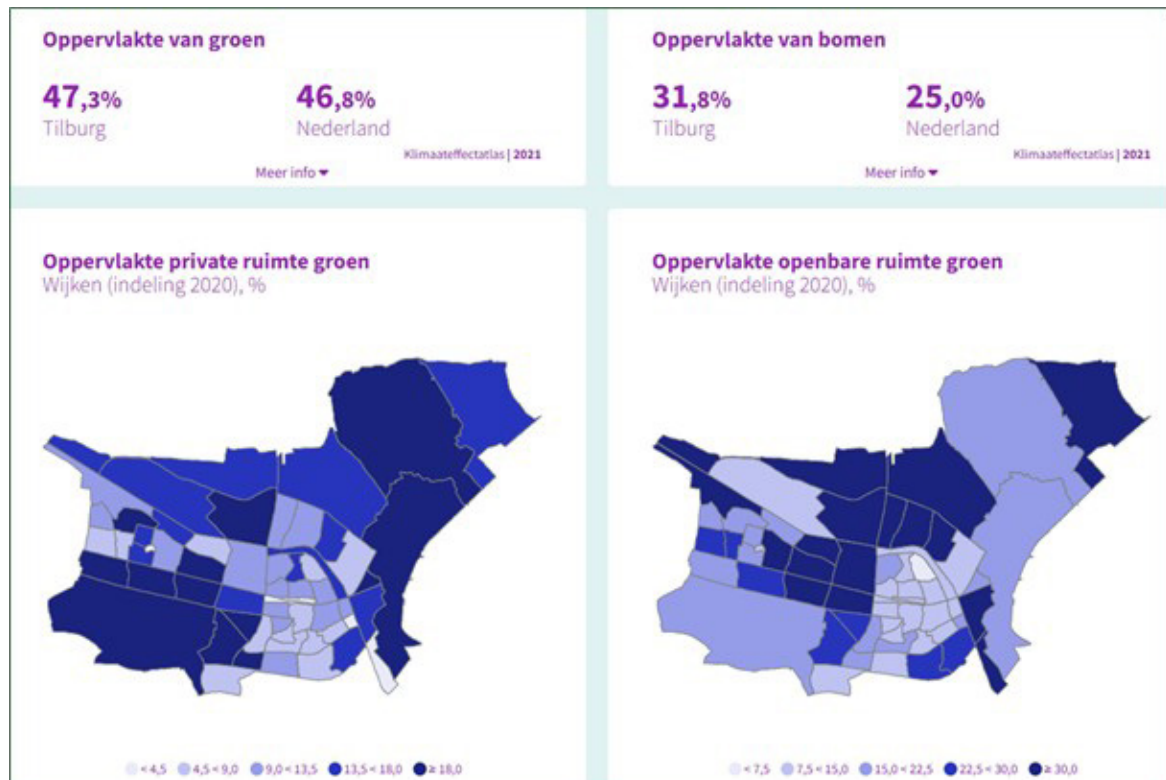
Bron: Dashboard Duurzame leefomgeving van Waarstaatjegemente.nl

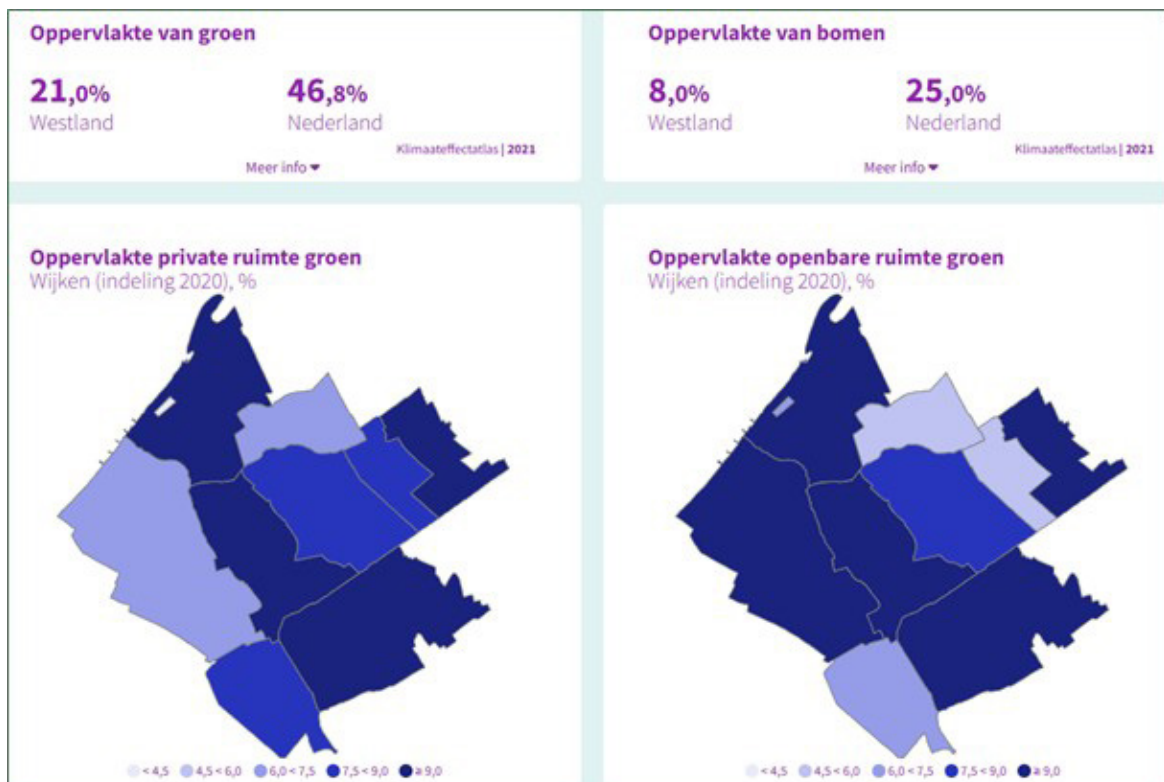
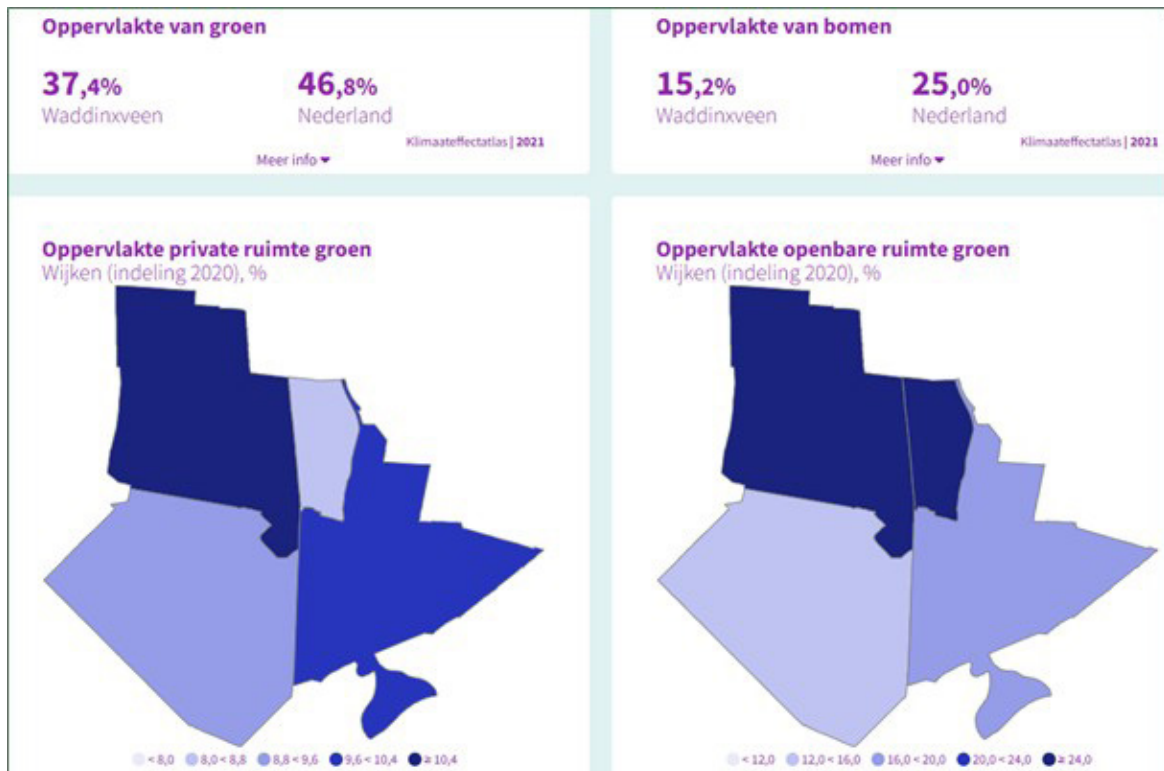
Brondata: Klimaateffectatlas 2021













# Colofon

BEKOSTIGING GROENE KLIMAATADAPTATIE

AUTEURS

Vera Kusters (Arcadis)

Patrick de Groot (&flux)

Olivia Riksen (&flux)

OPDRACHTGEVER

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO)

DATUM

November 2025

STATUS

Definitief



Ministerie van Volkshuisvesting en  
Ruimtelijke Ordening

&flux

 **ARCADIS**

Foto: Robert Fruinstraat Rotterdam (bron: Arcadis)