

Algemene Borging & Sturing op Private Gronden

Groen in en om de Stad

6 juni 2025

Contactpersonen

Sander van der Wal, Olivia Riksen - &flux

Ciska van Alphen - Arcadis

M +31 683606200

E Sander@nflux.nl

De leeragenda community

De Leeragenda GIOS kent vele deelnemers en mede investeerders die samen bouwen aan een gezonde en groene toekomst voor Nederland:

Anne Kok	Gemeente Lelystad
Anneke van der Kraan	Gemeente Amersfoort
Annika Prinsen	RIVM
Arjen Koekoek	CAS/Klimaat-effectatlas
Bart van Eijk	Gemeente Eindhoven
Bianca van Eck	Provincie Utrecht
Erwin Zwaan	Gemeente Dronten
Gabriëlle van Dinteren	Ministerie van LNV
Gertie Korevaar	VHG
Gilbert Jansen	Gemeente Lelystad
Hanneke Kruze	RIVM
Hendriek Geessink	Ministerie van LNV
Jacky van Geffen	Gemeente Groningen
John Joosten	Provincie Flevoland
Joost Verhagen	Cobra groeninzicht
Linda Seikritt-Evers	Gemeente Lelystad
Loes van Wolferen	Ministerie van VRO
Marc de Vrij	Gemeente Haarlemmermeer
Marc Meijer	Norminstituut Bomen
Marc van Rosmalen	VHG
Marc Wichman	VHG
Marieke Adrichem	Gemeente Haarlemmermeer
Marisse Boegheim	Waternet/MRA
Marit de Vries	RIVM
Maud Valkenet	Provincie Utrecht
Melanie Brunings	Norminstituut Bomen
Michel Post	NEN
Niek van der Steeg	Gemeente Almere
Robbert Snep	WUR
Robin Biecart	Provincie Overijssel
Rolien Nolte	Provincie Overijssel
Ruud Vos	Gemeente Deurne
Santje van Londen	RCE
Stefan Volmer	Gemeente Enschede
Tom Rozendal	Gemeente Breda
Tom Rozendal	Gemeente Breda
	Aveco de Bondt/Agenda
Victor Beumer	Natuurinclusief
Wessel Petersen	Gemeente Lelystad
Wieteke de Boer	Gemeente Groningen
Wim Baijense	Gemeente Dronten
Yvette van Dijk	Gemeente Groningen

Inhoud

Achtergrond en aanleiding	6
Doelstelling en onderzoeksvragen	7
Aandachtspunten bij de onderzoeksvragen	9
DEEL A: Borging	10
1. Achtergrond en aanleiding	10
Borging in de Handreiking GIOS	10
Onderzoeksvraag	10
Opbouw van deel A	11
2. Rolneming en transities	12
3. Overzicht stappenplan borging van de groenopgave	14
Stap 1: Voorbereiding eerste sessie met de raad	15
Stap 2: Bepalen richtinggevende principes	17
Stap 3: Inventarisatie vertaling richtinggevende principes naar borgingsmogelijkheden	18
Stap 4: Opstellen afweegkader per borgingsmogelijkheid	28
Stap 5: Besluitvorming en formuleren bestuurlijke opdrachten	29
Aanbevelingen voor de provincie	31
DEEL B: Borging van Privaat Groen	33
1. Achtergrond en aanleiding	33
Privaat Groen in de Handreiking GIOS	33
2. Overheidsrollen Privaat Groen	35
3. Beschikbare data voor gebruik 0-meting privaat groen	36
4. Zachte sturingsmogelijkheden: faciliterend en samenwerkend	38
5. Harde maatregelen sturing op privaat groen: regulerend en samenwerkend	41
6. Indirecte sturingsmechanismen	45

7. Sturing op groenvoorzieningen van woningbouwcorporaties	47
Aanbevelingen samenwerking met corporaties	49
8. Sturing op groen van VvE's	51
Aanbevelingen VvE- aanpak	52
Bijlage 1: Sturen op groen met het instrumentarium van de Omgevingswet	53
Bijlage 2: Richtinggevende principes en BOB-model	60
Colofon	61

Achtergrond en aanleiding

Voor u ligt het resultaat van de projectgroep *Borging en Sturing op Privaat Groen* als onderdeel van de Leeragenda Groen in en om de Stad (GIOS). Het onderzoek dat door de projectgroep is uitgevoerd volgt op de lancering van de Handreiking GIOS (ministeries van BZK en LNV) in mei 2024.

Met de programmatische aanpak Groen in en om de Stad (GIOS) beoogt het Rijk voldoende groen in en om de stad te realiseren voor een gezonde en prettige leefomgeving. GIOS is erop gericht om tot een samenhangende aanpak te komen, die optimaal bijdraagt aan de verschillende doelen van groen in de fysieke leefomgeving: zoals gezondheid, biodiversiteit, klimaatadaptatie en leefbaarheid. In de Handreiking GIOS is gericht gewerkt aan het ondersteunen van gemeenten en provincies bij het lokaal implementeren van een groennorm en het beter borgen van groen in het proces van gebiedsontwikkelingen in en buiten bestaand stedelijk gebied.

De handreiking GIOS is tot stand gekomen in het besef dat we ons in een transitie bevinden naar een meer groene, gezonde en natuurinclusieve gebouwde omgeving, waar we niet in één keer zijn. In en naar aanleiding van de handreiking zijn er daarom meerdere onderwerpen gesignaleerd die vragen om verdere uitwerking en/of verdieping. Voor de doorontwikkeling van deze 'Leeragenda' is samen met een groot aantal gemeenten, provincies, het Rijk en diverse andere organisaties budget bijeengebracht. Het voorliggende onderzoek maakt onderdeel uit van de uitwerking van deze leeragenda. In de bijlage bij deze rapportage meer over de wijze waarop de leeragenda is georganiseerd. Onderstaand een overzicht van de onderwerpen van de leeragenda. Dikgedrukt de vier onderwerpen die vanuit de gezamenlijke financiering van de leeragenda parallel worden uitgewerkt.

1. *Verdieping Wijktypen*
2. *Bepalen bebouwde landschapstypen*
3. **Handvatten totstandkoming gemeentelijke hoofdgroenstructuur**
4. **Pilots, praktijktoetsing en uitwerking stappenplan**
5. **Borging en sturing op privaat groen**
6. **Integratie van de Landelijke Bomennorm**
7. Koppeling aan gezondheid
8. Financiering

In de projectgroep *Borging en Sturing op Privaat Groen* hebben de volgende personen zitting genomen:

- Tom Rozendal (Programmamanager Stad in een Park, gemeente Breda)
- Jacky van Geffen (Beleidsmedewerker groen en klimaatadaptatie, gemeente Groningen)
- Lucas de Haan (Beleidsmedewerker groen, VHG)
- Rolien Nolte (Strategisch adviseur natuur, provincie Overijssel)
- Victor Beumer (Programmamanager domein bouw, collectief natuurinclusief)
- Bart van Eijk (Beleidsadviseur groen, gemeente Eindhoven)

Doelstelling en onderzoeksvragen

Dit deelproject als onderdeel van de ‘leeragenda GIOS’ heeft als doelstelling dat de ‘groenopgave’ in het algemeen en de resultaten van het toepassen van de handreiking GIOS (met als resultaat een kwalitatieve en kwantitatieve groennorm) maximale doorwerking in de praktijk krijgt. Het is van belang de opgave en de kwalitatieve en kwantitatieve normen (al dan niet procesmatig) te borgen. Dat is niet alleen van belang om ervoor te zorgen dat ‘de stad’ (lees: bebouwd gebied) ook daadwerkelijk op een zinvolle manier vergroend, maar ook om ervoor te zorgen dat de afwegingen die in de fysieke ruimte gemaakt worden vanuit een integrale aanpak komen. Zolang ‘groen’ geen norm heeft en andere opgaven wel, delft groen vaak het onderspit. Om integrale ruimtelijke afwegingen te maken is gelijkwaardigheid van opgaven een randvoorwaarde. Daarom is het borgen van ‘groen’ van belang. In deze rapportage wordt een plan van aanpak voorgesteld om te komen tot de invulling van de lokale borgingsystematiek.

Een bijzonder aandachtspunt daarbij is hoe er sturing danwel borging kan worden gerealiseerd op private gronden. Privaat groen vormt immers een belangrijk onderdeel in het vergroenen van de stad, de groenbeleving en wordt bijvoorbeeld ook meegenomen in de berekening van stedelijk groenoppervlak en boomkroonbedekking in het kader van de EU-natuurherstelverordening (artikel 8).

Gemeenten, ontwikkelaars en ook bewoners zelf hebben baat bij groene tuinen omdat dit de leefomgeving verbetert en bijdraagt aan de gestelde doelen en normen, bijvoorbeeld op het gebied van klimaatadaptatie. Wanneer een gemeente of ontwikkelaar in staat is het percentage privaat groen omhoog te krijgen, helpt dat direct in het behalen van doelen en normen.

Hoofdvraag

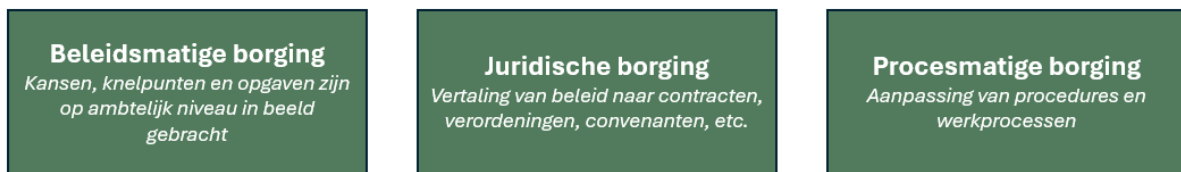
De hoofdvraag voor het onderzoek bestaat uit twee onderdelen en is als volgt geformuleerd:

- Op welke manier kunnen gemeenten en provincies de groenopgave in en om de stad borgen?*
- Op welke manier kunnen (vooral) gemeenten meer grip krijgen op privaat groen en hier sturing en/of borging op organiseren?*

Op basis van de hoofdvraag en de input van de projectteamleden zijn er een aantal onderzoeksvragen opgesteld, die in het kader van het project zijn onderzocht. Hierbij hebben we op basis van beschikbare tijd en middelen gerichte scope bepalingen gemaakt. Onderstaand volgt een toelichting met onderzoeksvragen per project onderdeel.

Toelichting deel A: Borgen van de groenopgave

Het is van belang om aan de voorkant het begrip ‘borging’ te definiëren. In het kader van dit onderdeel van de leeragenda is ervoor gekozen ‘borging’ te definiëren als *het geheel van acties die kunnen worden vastgelegd waarmee de groenopgave maximale doorwerking naar de praktijk krijgt*. We kijken hierbij naar de mate waarin kwalitatieve en kwantitatieve doelen zijn geïdentificeerd, bijvoorbeeld door het doorlopen van de Handreiking GIOS, ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. We gaan er daarbij vanuit dat de fase van beleidsmatige borging al doorlopen is (de kansen, knelpunten en opgaven zijn op ambtelijk niveau in beeld gebracht) zodat we ons kunnen concentreren op juridische borging (regelgeving) en procesmatige borging (bijvoorbeeld interne werkprocessen binnen de gemeentelijke organisatie), onderstaand een schematische weergave.



De onderzoeksvraag van dit onderdeel is:

Onderzoeksvraag 1: Welke rollen die gemeenten en provincies kunnen vervullen dragen bij aan de GIOS doelstellingen, welke mogelijke instrumenten zijn daarbij inzetbaar en wat is daarmee het geheel van acties waarmee je maximale doorwerking naar de praktijk bereikt? Het gaat hierbij om instrumenten en acties bij alle rollen: reguleren, realiseren, samenwerken en faciliteren.

Toelichting deel B: Borging privaat groen

Sturing op en borging van privaat groen vormt een onderdeel van de bredere borgingsvraag. Tegelijkertijd gebeurt dit nog maar zelden en zijn veel lokale overheden nog onbekend met de mogelijkheden hiervoor (nog los van de vraag of deze mogelijkheden ook als gewenst worden gezien). Daarom is dit onderwerp een apart deel van deze rapportage en wordt dit verder uitgewerkt in deel B. Daarbij is als uitgangspunt de volgende aanname gedaan: *er is een bestuurlijke wens om te sturen op privaat groen*. Er is onderzocht wat de mogelijkheden zijn om een zekere vorm van grip te krijgen op privaat groen en welke instrumenten daarvoor voorhanden zijn. Door de projectgroep is er een aantal expliciete vragen en aandachtspunten ingebracht maar ook ideeën waar voorbeelden van instrumenten gezocht kunnen worden om deze bij het onderzoek te

betrekken. Op basis van de hoofdvraag en de input van de projectteamleden is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Onderzoeksvraag 2: Welke mogelijkheden zijn er om te sturen op privaat groen?

In Nederland is het niet gebruikelijk om als gemeenten een rol te spelen in het versterken van het groen areaal, laat staan het bepalen van groennormen voor privaat groen. Wij willen ons niet opdringen; wat achter maar ook voor de voordeur gebeurt zien we niet als overheidstaak. Maar wat kan er wel? Welke instrumenten zijn voorhanden en hoe kan een gemeente hier eventueel extra instrumenten op gaan inzetten? En hoe zorgen we er daarbij voor dat de belangrijkste opgaven waar groen een positief effect op heeft (gezondheid, natuur, klimaat en identiteit) daarbij centraal blijven staan?

Aandachtspunten bij de onderzoeksvragen

Het onderzoek is opgedeeld in twee delen ('algemene borging' en 'sturing op privaat groen') en daarmee zijn twee deelproducten opgeleverd. Aandachtspunt was dat voor het eerste deel niet voor alle deelnemende gemeenten en provincies een behoefte lag. Immers, zij hebben dit al uitgezocht of werken al aan het stimuleren of faciliteren van de borging van de groennorm binnen de eigen gemeente of provincie. Omdat we met de leeragenda GIOS willen werken aan een resultaat dat voor alle gemeenten en provincies bruikbaar is en omdat borging daarin een belangrijk onderdeel is wat nog is blijven liggen en omdat borging ook niet meegenomen is in andere werkgroepen, hebben we dit onderwerp in dit onderzoek toch nader uitgewerkt en toegelicht.

DEEL A: Borging

1. Achtergrond en aanleiding

Borging in de Handreiking GIOS

De handreiking Groen in en om de Stad geeft gemeenten en provincies handvatten om hun kwantitatieve en/of kwalitatieve groenambitie op het schaalniveau van de straat tot de regio te bepalen. Daarmee kan de groenopgave beleidsmatig worden geborgd. Dit betekent dat het duidelijk is waar de kansen en opgaven liggen en dat de ambitie is bepaald. Om deze ambitie ook te halen is het noodzakelijk om na te denken hoe de kwantitatieve en kwalitatieve groenambitie procesmatig, juridisch en planologisch kan worden geborgd. Hiervoor geven we in deze rapportage een aantal handvatten. Deze handvatten zijn primair geschreven voor gemeenten, maar ook voor de provincies zijn aanbevelingen opgenomen (zie pagina's 27, 28 en bijlagen). Daarbij geldt dat ook provincies voor een flink deel dezelfde stappen als gemeenten kunnen doorlopen in het selecteren van beschikbare borgingsinstrumenten en het besluitvormingsproces hierover.

Onderzoeksvraag

Welke rollen die gemeenten en provincies kunnen vervullen dragen bij aan de GIOS doelstellingen, welke mogelijke instrumenten zijn daarbij inzetbaar en wat is daarmee het geheel van acties waarmee je maximale doorwerking naar de praktijk bereikt? Het gaat hierbij om instrumenten en acties bij alle rollen: reguleren, realiseren, samenwerken en faciliteren.

De overheid kan verschillende rollen inzetten om tot meer privaat groen te komen. Ter beantwoording van de onderzoeksvraag zijn de volgende stappen ondernomen.

- We analyseren welke rollen er zijn en in welke situaties deze inzetbaar zijn
- We inventariseren het instrumentarium dat bij deze rollen hoort
- We maken inzichtelijk welke acties (juridisch dan wel procesmatig) daarbij ondernomen kunnen worden
- We ontwikkelen een stappenplan waarmee elke gemeente zelf deze analyse kan maken in welke situatie welke rol passend is en welk instrument daarmee beschikbaar is.

Opbouw van deel A

In deze rapportage geven we aan de hand van een kort stappenplan aan hoe het gesprek gevoerd kan worden over hoe de kwantitatieve en kwalitatieve groenambitie procesmatig, juridisch en planologisch kan worden geborgd bij provincie en gemeente. Hierin hebben we een onderscheid gemaakt tussen procesmatige en inhoudelijke stappen die gemaakt moeten/kunnen worden.

In dit stappenplan zetten we de volgende stappen uiteen:

- **Stap 1:** Voorbereiding eerste sessie met de raad
- **Stap 2:** Bepalen richtinggevende principes
- **Stap 3:** Inventarisatie vertaling richtinggevende principes naar borgingsmogelijkheden
- **Stap 4:** Opstellen afwegingskader per borgingsmogelijkheid
- **Stap 5:** Besluitvorming

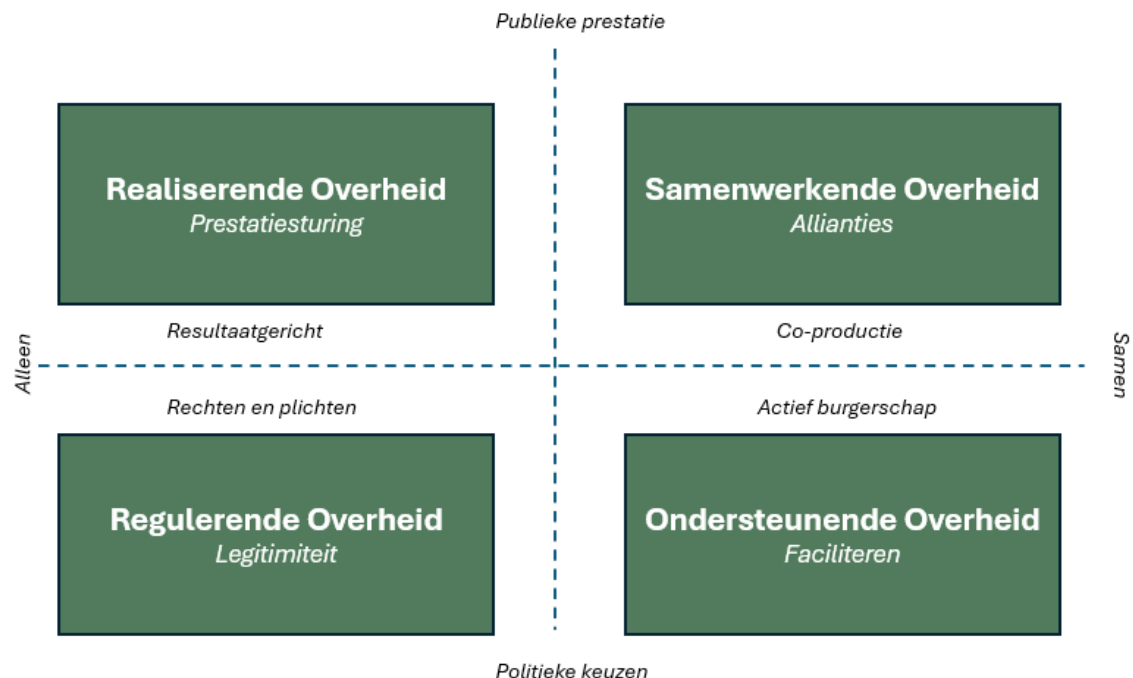
De eerste twee stappen zijn gericht op het verkrijgen van een eerste indruk van de gewenste rol, prioriteiten en belangen van de gemeenteraad. Hierbij formuleert de raad een aantal richtinggevende principes. In [bijlage 2](#) wordt verder toegelicht wat onder richtinggevende principes wordt verstaan en hoe het 'BOB-model' (beeldvorming – oordeelsvorming – besluitvorming) kan bijdragen aan het komen tot een uiteindelijke beslissing. In stap drie worden de richtinggevende principes verder uitgewerkt naar mogelijkheden om deze zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk te borgen. Vervolgens wordt in stap vier voor elke borgingsmogelijkheid een afwegingskader opgesteld, waarin de consequenties, haalbaarheid en randvoorwaarden worden geanalyseerd. In de laatste stap biedt dit de gemeenteraad de handvatten om keuzes te maken en deze te vertalen naar concrete bestuurlijke opdrachten.

In dit stappenplan wordt op twee momenten gebruikgemaakt van het 'BOB'-model om met de gemeenteraad in gesprek te gaan. Hoewel dit de formele werkwijze is, staat het gemeenten en provincies vrij om ervoor te kiezen bepaalde onderdelen uitsluitend met het college van B&W te bespreken en input op te halen.

2. Rolneming en transities

Centraal bij wijze waarop de groenambitie geborgd kan worden staat de vraag welke rol een partij wil hebben bij het behalen van de doelen. Hierbij volgen we de door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur vier gehanteerde overheidsrollen:

- Bij de **realiserende overheidsrol** gaan we als gemeente zelf aan de slag.
- Bij de **regulerende overheidsrol** dwingen we acties/maatregelen af bij andere partijen.
- Bij de **samenwerkende overheidsrol** gaan we de samenwerking aan met anderen partijen. Kosten en verantwoordelijkheden delen we hierin.
- Bij de **ondersteunende/stimulerende overheidsrol** ligt het initiatief voor het nemen van acties/maatregelen bij andere partijen. We kunnen hier wel in ondersteunen.

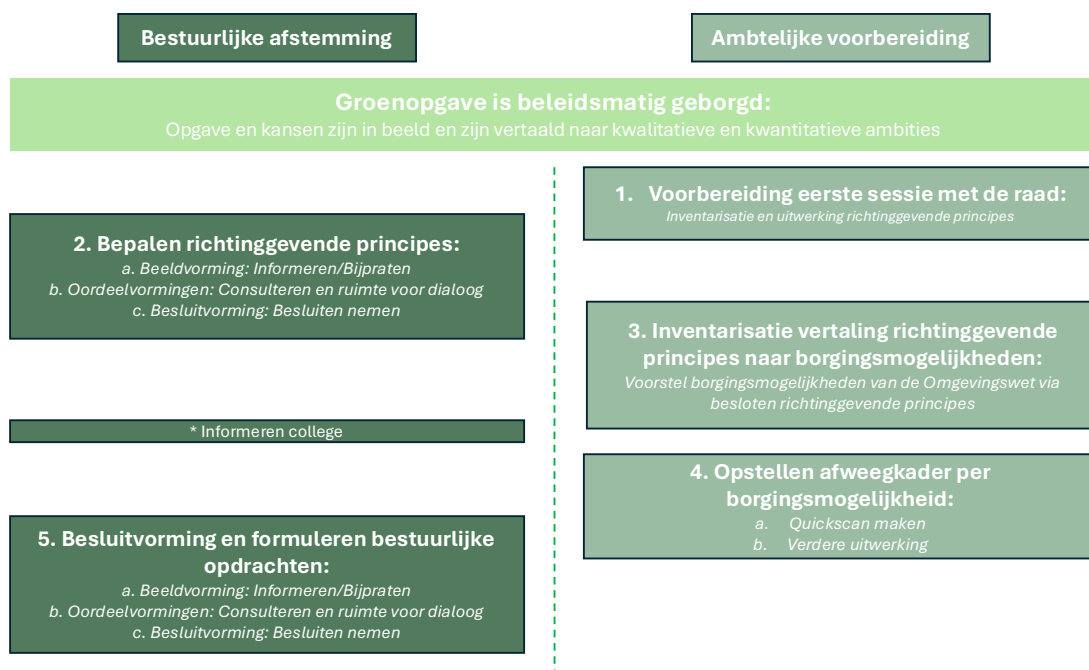


Zicht op welke rol een gemeente of provincie in wil nemen geeft richting aan welke (beleids)instrumenten zij in wil zetten. Daarbij willen we opmerken dat een transitie vraagt om een parallelle invulling van meerdere overheidsrollen waarbij het aspect tijd vaak ook een rol speelt. Zo kan het zijn dat het eerst nodig is om in te zetten op een realiserende overheid voordat er vervolgens in wordt gezet op het reguleren. Door eerst zelf het goede voorbeeld te geven wordt een nieuwe wijze van denken en handelen geïntroduceerd wat

bijvoorbeeld private partijen kan inspireren. Daarnaast geeft dit ook meer mandaat wanneer ervoor wordt gekozen verplichtingen bij andere partijen op te leggen.

3. Overzicht stappenplan borging van de groenopgave

Om ervoor te zorgen dat groen niet langer vrijblijvendheid is, maar een vanzelfsprekendheid wordt, is het nodig om ‘groen’ te borgen in werkprocessen en bestuurlijk en juridisch vast te leggen. Om dit te kunnen doen is het van belang om inzichtelijk te hebben welke instrumenten hiervoor beschikbaar zijn en in welke situatie deze instrumenten al dan niet ingezet kunnen worden. Onderstaand wordt een beknopt stappenplan beschreven waarmee het antwoord op deze vragen kan worden gevonden. Daarbij wordt ook een aantal richtinggevendende principes gepresenteerd (de verschillende overheidsrollen) die bepalend zijn voor welke instrumenten ingezet kunnen worden gezien de rol die de overheid inneemt of in wil nemen. Dit stappenplan gericht geschreven voor gemeenten maar is grotendeels ook toe te passen voor provincies.



Aandachtspunt vooraf:

Zoals gesteld gaan we ervan uit dat de groenopgave beleidsmatig geborgd is. Dit betekent dat minimaal de kansen en opgave ambtelijk in beeld zijn en dit vertaald is naar kwalitatieve en kwantitatieve ambities. Er zijn daarbij op strategisch of bestuurlijk niveau afspraken gemaakt over wat belangrijk is en waarom het belangrijk is. Dit geeft richting, draagt bij aan bestuurlijke steun en zorgt voor samenhang. In de praktijk doorloopt de beleidsmatige borging per schaalniveau of groentema verschillende tempo's. Het kan dus zijn dat een onderdeel beleidsmatig nog onvoldoende is geborgd. Dit betekent niet dat hierdoor het hele gesprek over de juridische, planologische en

organisatorische borging niet gevoerd kan worden. Wel is het van belang om hier scherp over te zijn en hier het gesprek met het college van B&W en de gemeenteraad over te voeren.

Stap 1: Voorbereiding eerste sessie met de raad

Ambtelijke voorbereiding

Om een eerste beeld te krijgen van de gewenste rol, prioriteiten en belangen vanuit de gemeenteraad wordt een eerste sessie met de gemeenteraad georganiseerd. Stap één heeft als doel om deze sessie voor te bereiden. Deze ambtelijke voorbereiding draait om het bepalen van de mogelijke invalshoek voor de sturing op groen die besproken worden met de raad: op welke (deel)opgaven wil je sturen en in welke situatie doet zich dit voor?

Verder vraagt de voorbereiding om het opstellen van richtinggevende principes per groenonderdeel. In deze stap is het zaak om nog geen rekening te houden met de haalbaarheid van de mogelijke rolneming en/of inzet van instrumenten. Raadsleden kunnen hierdoor hun wensen uitspreken. Later in het proces wordt de haalbaarheid door middel van het afwegingskader in beeld gebracht.

Een aantal voorbeelden van de onderdelen waarvoor richtinggevende principes voorbereid kunnen worden:

- Sturen op nieuwbouw: eigen grond en initiatief derden
- Sturen op thema: biodiversiteit, identiteit, klimaat, gezondheid
- Sturen op de hoofdgroenstructuur (incl. Regionaal groen): uitbereiding groenstructuur, verbetering en bescherming bestaande groenstructuur
- Sturen op buurt en wijkgroenvoorzieningen bestaande bouw
- Sturen op privaatgroen voor bestaande bouw: sturen op gebieden, sturen op doelgroepen
- Sturen op beheer

Een aantal voorbeelden van richtinggevende principes per groenonderdeel gekoppeld aan de NSOB rollen:

- **Realiserende overheid:** We zetten in op de uitbereiding van de hoofdgroenstructuur en hebben hiervoor zelf de touwtjes in handen
- **Regulerende overheid:** We stellen bij nieuwbouw, bij de gronduitgifte van eigen grond, heldere juridische kaders en scheppen duidelijkheid door te sturen op maatregelen in plaats van op doelen.

- **Ondersteunende overheid:** We sluiten zoveel mogelijk aan bij bewonersinitiatieven om de straat of buurt te vergroenen, zijn benaderbaar, geven ruimte en vertrouwen.
- **Samenwerkende overheid:** We nodigen actief bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties uit om gezamenlijk te werken aan de vergroening van de buurt. We stimuleren samenwerking, delen kennis, brengen partijen bij elkaar en creëren een gelijkwaardig dialoog waarin ieders verantwoordelijkheid en inbreng centraal staat.

Beleidsboom voor de Groenopgave: Overzicht en Inzicht

Bij zowel het bepalen van de groenthema's als het opstellen van de richtinggevende principes helpt het om een goed beeld te hebben van hoe de groenopgave binnen de gemeente nu geborgd is.

Een gemeente begint immers niet vanaf nul wanneer het gaat om de groenopgave. Door de jaren heen zijn er diverse plannen, beleidsstukken en instrumenten ontwikkeld die richting hebben gegeven aan het groenbeleid. Om inzicht te krijgen in hoe de gemeente op dit moment stuurt op de groenopgave, is het waardevol om een beleidsboom op te stellen. Dit biedt een overzicht van het bestaande groenbeleid, de belangrijkste aanpalende beleidsstukken en de beheerplannen die hierop aansluiten.

Daarnaast kan de beleidsboom worden aangevuld met relevante beleids- en juridische kaders van andere overheden, zoals de provincie en het waterschap. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de bijlage bij deze rapportage. De bijlage geeft inzicht in de wettelijke taken van deze overheden op het gebied van klimaatadaptatie, natuur en identiteit (zoals groen erfgoed en landschap). Ook wordt duidelijk hoe de instrumenten van andere overheden doorwerken in het omgevingsplan van de gemeente.

Met deze informatie ontstaat een compleet beeld van het huidige beleid en de bijbehorende kaders. Dit maakt het mogelijk om te beoordelen wat ontbreekt, wat geïntegreerd kan worden en wat eventueel afgebouwd moet worden. De Omgevingswet speelt hierin een belangrijke rol, omdat deze vereist dat bestaande afzonderlijke beleidsregels voor groen, indien gewenst, in het omgevingsplan worden opgenomen.

Het overzicht biedt bovendien inzicht in de wijze waarop andere overheden sturen op de groenopgave. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de gemeente voor bepaalde onderdelen van het groenbeleid geen ruimte heeft om aanvullende regels of beleid op te stellen, zoals bij het Besluit Bouwwerken Leefomgeving. Tegelijkertijd kan het ook zo zijn dat de gemeente vanuit een andere bestuurslaag verplicht wordt om specifieke onderdelen van de groenopgave te borgen. Kortom, een beleidsboom helpt bij het bepalen van de groenonderdelen en de vertaling naar richtinggevende principes.

Stap 2: Bepalen richtinggevende principes

Bestuurlijke afstemming

De dialoog met en tussen college en raad kan als volgt worden opgebouwd:

- **Informereren/Bijpraten** met betrekking tot de groenopgaven per groenonderdeel. Wees hierin ook scherp welke groenonderdelen beleidsmatig geborgd zijn en welke om een verdere beleidsmatige uitwerking vragen. Verder is het van belang om duidelijk te maken dat niks doen ook een keuze is, die consequenties met zich meebrengt.
- **Consulteren en ruimte voor dialoog** geef toelichting op de sturingsrollen en de voorbereide richtinggevende principes
- **Besluiten** nemen met betrekking tot de richtinggevende principes waarbij de raad ook aangeeft welke groenonderdelen prioriteit hebben met betrekking tot de borging

Stap 3: Inventarisatie vertaling richtinggevende principes naar borgingsmogelijkheden

Ambtelijke voorbereiding

In deze stap wordt er op ambtelijk niveau geïnventariseerd hoe de richtinggevende principes geborgd kunnen worden. Het betreft een brede inventarisatie. De haalbaarheid, impact en randvoorwaarden worden in deze stap nog niet opgehaald. Het is hierbij van belang om zowel te kijken naar de wijze van publiek- rechtelijke borging als privaatrechtelijke borging. Verder dient er in lijn met de Handreiking GIOS bekeken te worden hoe gestuurd kan worden op alle schaalniveaus (van regio tot straat). Deze schaalniveaus zijn van belang voor de inventarisatie van mogelijk inzetbare instrumenten. Onderstaand geven we een aantal voorbeelden van hoe de schaalniveaus van de Handreiking GIOS van invloed kunnen zijn op de inventarisatie:

- Sturen op nieuwbouw: eigen grond en initiatief derden – dit kan betrekking hebben op zowel uitleglocaties als inbreidingslocaties.
- Sturen op thema: biodiversiteit, identiteit, klimaat, gezondheid – in de uitvoering speelt dit vooral een rol op de schaalniveaus van ‘straat’ en ‘buurt’ (zie schaalniveaus Handreiking GIOS), maar beleidsmatig kan het stadsbrede beleidsdoelstellingen betreffen. Bij de inventarisatie kan hierbij daarom gekeken worden naar instrumenten met een (stads)brede werking (zoals beleidsregels, omgevingsplannen, (stads)brede subsidieregeling(en), groenstructuur, maar op een kleinschaliger schaalniveau ook naar bijvoorbeeld gebiedspaspoorten.
- Sturen op de hoofdgroenstructuur (incl. Regionaal groen): uitbereiding groenstructuur, verbetering en bescherming bestaande groenstructuur. Hierbij is de invalshoek voor het gehele gemeentelijke grondgebied met twee belangrijke wisselwerkingen. Als eerste de wisselwerking tussen provinciale ambities, doelen, plannen en (beleids)instrumenten en als tweede de vertaling van de ambities en doelen van de hoofdgroenstructuur naar gebiedspaspoorten (en andersom). Zie rapportage *Hoofdgroenstructuur*.
- Sturen op buurt en wijkgroenvoorzieningen bestaande bouw – in lijn met de Handreiking GIOS ligt op dit schaalniveau de nadruk primair op kwantitatieve sturing en kan bijvoorbeeld via een omgevingsprogramma hier verder invulling aan worden gegeven
- Sturen op privaatgroen voor bestaande bouw: sturen op gebieden, sturen op doelgroepen. Dit heeft vaak weer betrekking op een fijnmaziger schaalniveau. In deel B van dit rapport gaan we uitgebreider in op de mogelijkheden
- Sturen op beheer: beheerdoelen en -plannen worden vaak voor het gehele gemeentelijke grondgebied vastgelegd in een Handboek Inrichting Openbare

Ruimte (HIOR) maar kennen daarbij niet zelden verschillende uitwerkingen per buurt, straat of wijk, waarvoor de koppeling met het tweede opsommingsteken uit deze lijst van belang is (sturen op de opgave)

De instrumenten van de Omgevingswet

Met de instrumenten van de Omgevingswet kunnen overheden (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) beleid over de fysieke leefomgeving vaststellen en uitvoeren. Onderstaand schema geeft inzicht in de kerninstrumenten van de Omgevingswet voor gemeenten. Deze instrumenten dienen onderdeel uit te maken van de beleidscyclus en staan dus niet op zichzelf. Nadenken over hoe keuzes in de omgevingsvisie doorwerken naar het omgevingsplan en een omgevingsprogramma is noodzakelijk om de doelstellingen te bereiken. Daarbij geven deze kerninstrumenten ook richting aan de keuzes voor de inzet van andere instrumenten zoals het verlenen van subsidies, afspraken in anterieure overeenkomsten, gronduitgiftes, lokale heffingen etc.

Instrumenten van de omgevingswet

Omgevingsvisie:

Toepassing	Voordelen	Aandachtspunten	Schaalniveau	Bindend voor	Doorwerking
<p>→ Wat zijn onze integrale doelen waar groen een bijdrage aan kan leveren?</p> <p>→ Welke kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen hebben we?</p> <p>→ Welke groenvoorzieningen willen we voor de stad/ dorpskern beschermen en/of uitbreiden?</p> <p>→ Welke keuzes maken we en welke prioriteiten brengen we aan?</p> <p>→ Met wie realiseren we deze doelen?</p>	<p>→ Door groen integraal in het lange termijn-beleed op te nemen wordt het een leidend principe bij toekomstige ruimtelijke keuzes en geeft duidelijkheid richting burgers.</p> <p>→ Doorwerking naar concrete instrumenten zoals het omgevingsplan en omgevingsvergunningen.</p> <p>→ Opname stimuleert zowel interne- als externe partners om met een samenhangende aanpak te komen.</p> <p>→ Maakt financiële onderbouwing voor concrete uitwerking makkelijker, omdat er al bestuurlijk draagvlak ligt.</p>	<p>→ Alleen lokaal toepasbaar, geen bovenregionale afstemming.</p> <p>→ Wijzigingen in de omgevingsvisie kosten tijd en doorlopen juridische procedures.</p> <p>→ Vereist afstemming tussen beleid en uitvoering binnen de gemeente.</p> <p>→ Geen directe doorwerking naar omgevingsplannen. Ontwikkelingen die binnen het omgevingsplan passen, worden hier dus niet aan getoetst.</p>	Stad/ regio en mogelijkheid om toe te spitsen op gebieden	De gemeente zelf (raad)	<p>→ Vormt het afweegkader voor initiatieven die niet in het omgevingsplan passen.</p> <p>→ Vormt de beleidsmatige input voor grootschalige regionale ontwikkelingen zoals landschapsparken en ecologische verbindingen</p>

Voorbeeldtekst conform het 'comply or explain': *“Iedere initiatiefnemer moet in elk geval rekening houden met groenopgaven in de ruimtelijke omgeving en zich houden aan de prestatie-eisen uit het geldende groenbeleid, zoals opgenomen in provinciale of gemeentelijke beleidskaders (bijvoorbeeld het Programma Groen of een vergelijkbaar beleidsdocument). Wij zetten in op alle relevante groenopgaven, zoals vergroening van de leefomgeving, ecologische verbindingen, biodiversiteit, hittestressreductie en natuurinclusief bouwen. Dit uit zich in een zogenaamde motivatieplicht, waarbij de initiatiefnemer moet voldoen aan de gestelde groennormen bij ruimtelijke ontwikkelingen, tenzij zij met een zwaarwegende motivatie kunnen aantonen waarom hier niet aan voldaan kan worden.”*

Omgevingsprogramma:

Toepassing	Voordelen	Aandachtspunten	Schaalniveau	Bindend voor	Doorwerking
<p>→ Hoe kunnen wij deze doelen behalen en welke middelen zetten we hiervoor in?</p> <p>→ Zetten we in op een thematisch</p>	<p>→ Mogelijkheid tot integrale afstemming met andere opgaven zoals groen en klimaatadaptatie.</p> <p>→ Er zit meer uitvoeringskracht op een programma en kan je concrete maatregelen en projecten in opnemen.</p>	<p>→ Een programma is geen juridisch bindend instrument (alleen voor de gemeente zelf).</p> <p>→ Kans op overlap met andere programma's wat tot tegenstrijdigheden of versnippering kan leiden. <u>Let op</u>: probeer integraal te borgen, anders bestaat er de kans dat meerdere</p>	Regio, stad, wijk/ gebied	De gemeente zelf (college van B&W), geldt ook wanneer een initiatiefnemer een BOPA (buitenplanse omgevingsplanactiviteit)	<p>→ Uitvoering van groenstructuurplan en visie</p> <p>→ Water- en rioleringsplan of andere thematische (uitvoerings)programma's</p> <p>→ Mogelijke uitvoering van een omgevingswaarde groen</p>

<p>programma groen of gebiedsprogramma's waar groen onderdeel van uitmaakt? → Wat moeten anderen doen? → Welke afspraken kunnen we hierover maken?</p>	<p>→ Nieuwe inzichten en behoeften 'snel' integreren. → Het is verplicht om duidelijke doelen in de uitvoering en monitoring te stellen, waardoor de voortgang bewaakt wordt en bijgestuurd kan worden. → Het is een gebiedsgerichte aanpak waar lokaal maatwerk geleverd kan worden en rekening gehouden kan worden met toekomstige uitdagingen. → Er wordt een helder kader geboden voor draagvlak en communicatie voor particulieren en andere initiatiefnemers.</p>	<p>programma's (en de budgetten daarachter) elkaar in de weg gaan zitten. → Kans dat groen ondergesneeuwd wordt door andere 'concurrerende' opgaven en toch niet uitgevoerd wordt. → Blijf het programma updaten met de nieuwste inzichten, anders verliest het zijn waarde. Dit kost tijd en capaciteit. → Blijf inzetten op participatie, zodat er draagvlak ontstaat/blijft.</p>		<p>eit) aanvraagt, echter dan geldt het niet voor alle projecten van derden slechts voor een deel.</p>	<p>als deze is opgenomen in het omgevingsplan → Mogelijke doorwerking naar aanpassing handboek openbare ruimte → Mogelijke doorwerking naar aanpassing beheerplannen → Mogelijke doorwerking naar andere borgingsmogelijkheden zoals nieuwe coalities, subsidies etc.</p>
---	--	--	--	--	--

Omgevingsplan:

Toepassing	Voordelen	Aandachtspunten	Schaalniveau	Bindend voor	Doorwerking
<p>→ Hoe beschermen we de omgeving? → Waarover stellen we regels zoals het behoud van groenvoorzieningen, de inrichting van openbare ruimte en de ontwikkeling van groene zones voor onszelf en anderen? → Hoe hangen ze samen met regels van ander overheden? → Willen we werken met een omgevingswaarde groen? → Hoe stellen we kaders aan derden om deze waarde te behalen?</p>	<p>→ Anders dan in de omgevingsvisie (die beleidsmatig is), is het omgevingsplan juridisch bindend en kan het verplicht stellen bij ruimtelijke initiatieven. → Groeneisen en regels voor de kap van bomen in het omgevingsplan zorgen dat bouwprojecten, herinrichtingen en vergunningen automatisch rekening moeten houden met groen. → Dit aan de voorkant borgen helpt dat groen even wordt aan andere opgaven en achteraf dure aanpassingen voorkomen worden. → Het omgevingsplan kan regels per gebiedsniveau (straat, wijk, specifieke projecten) bevatten.</p>	<p>→ Alleen lokaal toepasbaar, geen bovenregionale afstemming. → Wijzigingen in het omgevingsplan kosten tijd en doorlopen van juridische procedures. → Vereist afstemming tussen beleid en uitvoering/beheer binnen de gemeente.</p>	<p>Stad, wijk, buurt en straat</p>	<p>→ De gemeenten zelf (Gemeenteraad) → Derden</p>	<p>→ Bescherming en uitvoering van groenstructuurplan en de groenvisie → Nadere uitwerking van de regels naar richtlijnen, technische eisen in het handboek openbare ruimte → Doorwerking naar de omgevingsvergunning</p>

Omgevingsvergunning

Toepassing	Voordelen	Aandachtspunten	Schaalniveau	Bindend voor	Doorwerking
------------	-----------	-----------------	--------------	--------------	-------------

<p>→ Hoe kunnen we onze groendoelen behalen?</p> <p>→ Is het initiatief vergunningsplichtig?</p> <p>→ Welke planregels gelden er?</p> <p>→ Welke beoordelingscriteria zijn er?</p>	<p>→ Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning kunnen initiatiefnemers verplicht worden om groen-maatregelen mee te nemen. Dit maakt vergroening concreet, toetsbaar en afdwingbaar bij bouw, aanleg of herinrichting. Daarnaast kan er verplicht worden om groen en bomen te behouden en/of te compenseren.</p> <p>→ De vergunning is een juridisch bindend besluit. Groen-eisen die zijn opgenomen in het omgevingsplan kunnen via de vergunning strikt worden gehandhaafd.</p> <p>→ Groen-eisen kunnen per vergunning worden afgestemd op verschillende schaalniveaus en aard van het initiatief. (Dit maakt het mogelijk om bijvoorbeeld extra waterberging te vragen bij grote verhardingsoppervlakken, of verkoelende maatregelen bij gevoelige functies (zoals scholen of zorginstellingen).</p> <p>→ Door groen-eisen expliciet te maken in de vergunningsfase, worden initiatiefnemers verplicht om aan de voorkant rekening te houden met groen.</p> <p>→ Door initiatiefnemers verantwoordelijk te laten nemen voor groen kan je een cultuuromslag in richting groen bouwen stimuleren (marktcompetitie, kennisopbouw en prestige).</p>	<p>→ Vergunningen kunnen alleen getoetst worden aan regels die in het omgevingsplan of relevante beleidsdocumenten zijn opgenomen, anders is het lastig juridische onderbouwing te mee te geven.</p> <p>→ Formuleer de groen-eisen zo concreet mogelijk en vermijd vage of open formuleringen die tot discussie en bezwaren kunnen leiden.</p> <p>→ Ga ervan uit dat niet alle vergunningverleners de technische en gebieds-specifieke kennis hebben om groen proper te toetsen.</p> <p>→ Groeneisen kunnen door initiatiefnemers worden ervaren als extra werk, kosten of onzekerheid. Leg daarom goed en helder uit wat er nodig is en waarom.</p> <p>→ Aanvragen van een omgevingsvergunning is voor veel (bouw)projecten verplicht. Dit is meestal ook het geval voor (her)inrichtingsprojecten in de openbare ruimte.</p>	<p>Buurt/ straat</p>	<p>→ Gemeenten zelf (college van B&W)</p> <p>→ Derden</p>	<p>→ Toetsing op basis van regels in het omgevingsplan</p>
--	--	--	----------------------	---	--

Naast de kerninstrumenten van de Omgevingswet kent de gemeente ook nog ondersteunende beleids- en beheerplannen. Voor de groenopgave is in de onderstaande tabel een aantal instrumenten die ondersteunend kunnen zijn in het borgen van de groenopgave op een rijtje gezet.

Andere instrumenten

Rioleringsplan (of onder de omgevingswet: PWR): Het rioleringsplan valt binnen de omgevingswet onder het programma stedelijk water(beheer) en heeft daarom dezelfde voordelen en aandachtspunten. Het is wel zo dat alle gemeenten een GRP hebben en nog geen programma. De budgetten zijn dus makkelijker te koppelen, omdat ze er al zijn.

Doel	Voordelen	Aandachtspunten	Schaalniveau	Bindend voor	Doorwerking
Organiseren van verwerking afval-, hemel- en grondwater	-	-	Stad	Gemeente zelf	Dient vertaald te worden naar een programma stedelijk water

Kapbeleid/ bomenbeleid

Doel	Voordelen	Aandachtspunten	Schaalniveau	Bindend voor	Doorwerking
Beschermen van bomen in de gebouwde omgeving	<p>→ Door kapregels vast te leggen, voorkom je dat monumentale of ecologisch waardevolle bomen zonder goede reden verdwijnen. Dit hangt vaak af van een eerder vastgestelde groenkaart. Je versterkt hiermee de kwaliteit en continuïteit van het groenareaal in de gemeente.</p> <p>→ Een goed bomenbeleid biedt heldere regels en dus criteria voor kap, herplant en compensatie.</p> <p>→ Door het opnemen van groenbeleid in een kapverordening of het omgevingsplan, kun je kap- en herplantplicht juridisch afdwingen. Dat maakt het beleid ook gelijk handhaafbaar.</p> <p>→ Mogelijkheid tot sturing op kwaliteit in plaats van alleen kwantiteit.</p>	<p>→ Een kapvergunning moet goed juridisch gemotiveerd zijn. Te algemene regels kunnen bij bezwaar/beroep ongeldig worden verklaard.</p> <p>→ Er moet aansluiting zijn met andere instrumenten om dubbel beleid te voorkomen.</p> <p>→ Kan aangeven zien waar je wel en niet wilt kappen of juist herplanten.</p>	Stad/ gebied	Gemeente en derden	→ Dient vertaald te worden naar het omgevingsplan

APV: De APV (Algemene Plaatselijke Verordening) is een lijst van lokale regels. Deze gaan in de omgevingswet onder het omgevingsplan vallen (zie daar de voor- en nadelen van).

Doel	Voordelen	Aandachtspunten	Schaalniveau	Bindend voor	Doorwerking
Regels over gebruik van groen	-	-	Stad/ gebied	Gemeente en derden	→ Dient vertaald te worden naar het omgevingsplan

Handboek inrichting openbare ruimte/ Leidraad inrichting openbare ruimte (HIOR/LIOR):

Doel	Voordelen	Aandachtspunten	Schaalniveau	Bindend voor	Doorwerking
------	-----------	-----------------	--------------	--------------	-------------

<p>→Instrumenten zijn bedoeld voor het waarborgen van uniformiteit, kwaliteit en beheersbaarheid van de openbare ruimte binnen de gemeente. →Welk materiaal wordt gebruikt? →Hoe wordt het beheer geregeld?</p>	<p>→Praktisch en uitvoeringsgericht: biedt concrete richtlijnen voor inrichting. →Flexibel aanpasbaar zonder complexe juridische trajecten. →Breed toepasbaar binnen gemeentelijk beleid, zoals beheer en onderhoud. →Kan waterbodem indirect beïnvloeden via keuzes in materialen, afwatering en ruimtelijke inrichting.</p>	<p>→Geen juridische afdwingbaarheid, alleen een beleidskader. →Afhankelijk van interne naleving en gemeentelijke prioriteiten. →Kan minder invloed hebben op particuliere ontwikkelingen en projecten.</p>	<p>Straat, buurt, wijk en stad</p>	<p>Mate van juridische binding is afhankelijk van de status die de gemeente aan de HIOR/LIOR geeft.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Juridisch binden indien opgenomen in formeel beleid of plan vastgesteld door de gemeenteraad • Bestuurlijk bindend voor de gemeente • Derden, indien opgenomen in contracten of voorschriften 	<p>→Opnemen in het omgevingsplan →Vaststellen als beleidsregel of ontwerpstandaard →Opnemen in contractdocumenten →Koppeling aan welstandsbeleid of toetsingskaders</p>
---	--	--	------------------------------------	---	--

Voorstel vertaling richtinggevende principes naar borgingsmogelijkheden

Vanuit de (eerder omschreven) kerninstrumenten van de Omgevingswet dient een voorstel gemaakt te worden voor de borgingsmogelijkheden. De richtinggevende principes, en de eerder beschreven invalshoeken voor de sturing op groen (op welke (deel)opgave wil je sturen en in welke situatie doet zich dit voor) zijn hiervoor de basis. Als de raad bijvoorbeeld aangegeven heeft om een regulerende rol bij nieuwbouw te willen vervullen, dient er bekeken te worden hoe hier publiek en privaatrechtelijk op gestuurd kan worden.

- **Publiekrechtelijke borging:** Publiekrechtelijke borging is vanuit de overheid inzetbaar en heeft een afdwingbaar karakter, er kunnen sancties ingezet worden bij overtredingen (via bestuursrecht). De overheid kan via de omgevingswet normen vastleggen in regelgeving. Daarnaast kan er via het omgevingsplan opgenomen worden dat een bepaald gebied enkel gebruikt mag worden voor bijvoorbeeld natuur.
- **Privaatrechtelijke borging:** Via privaatrechtelijke borging kan de gemeente afspraken maken in bijvoorbeeld aanbestedingen, overeenkomsten, pachtcontracten of voor erfpacht. Privaatrechtelijke borging geeft meer mogelijkheid tot flexibiliteit en maatwerk en kan via civiel recht (contracten en overeenkomsten) worden afgedwongen. Kenmerkend voor deze vorm van borging is dat de afspraken of verplichtingen dikwijls tussen private partijen plaatsvindt, zonder tussenkomst van overheidswetgeving, hoewel de gemeente natuurlijk wel kan bemiddelen, stimuleren of ondersteunen om bepaalde doelstelling te adresseren.

Om inspiratie te bieden over hoe de richtinggevende principes geborgd kunnen worden geven we hieronder een aantal voorbeelden van publiekrechtelijke borging en een aantal voorbeelden van privaatrechtelijke borging passend bij een gekozen rol.

Voorbeelden publiekrechtelijke borging

- **Regulerende overheid:** De belangrijkste groengebieden van Amsterdam worden middels een beleidsregel beschermd. Bij ruimtelijke initiatieven binnen deze gebieden wordt door de technische adviescommissie een advies uitgebracht voor de Raad
- **Regulerende overheid:** Projectontwikkelaars of andere partijen die willen gaan bouwen in Eindhoven dienen zich te houden aan een norm voor waterberging en een groennorm. Dit is opgenomen als beleidsregel groen en water. Op basis van de Rekentool Klimaatopgave Eindhoven wordt berekend wat de norm is en kunnen initiatiefnemers op basis van het selecteren van verschillende soorten maatregelen inzien of zij aan de norm voldoen. De uitkomsten en informatie die uit de rekentool komt dient ingeleverd te worden bij de gemeente in aanvraag/plannen
- **Realiserende overheid:** Aanleg van een nieuw parkgebied als onderdeel van de hoofdgroenstructuur en het omgevingsprogramma. Wijkgerichte aanpak Leiden
- **Samenwerkende overheid:** De gemeente Breda werkt als samenwerkende overheid aan het concept "Stad in een Park" door een integrale aanpak waarin zij interne afdelingen, externe partners en inwoners samenbrengt.
- **Ondersteunende overheid:** 'Groene Loper Amsterdam' bewoners vergroenden hun straat door samen plantenbakken te plaatsen en bomen te adopteren

Voorbeelden privaatrechtelijke borging

- **Regulerende of samenwerkende overheid:** Prioriteren van gronduitgiftes op basis van waar groenvoorzieningen de meeste impact maken
- **Regulerende overheid:** Aanbesteding groenbeheer. Er worden in het contract afspraken gemaakt over taken, verantwoordelijkheden, prestaties en monitoring.
- **Ondersteunende overheid:** steeds meer gemeenten hebben subsidieregelingen voor groen. In sommige gevallen is de overeenkomst op basis waarvan de ontvanger subsidiegelden verkrijgt, aan te merken als privaatrechtelijke overeenkomst.
- **Samenwerkend/regulerend:** Anterieure overeenkomst. In deze overeenkomst kunnen afspraken vastgelegd worden, die gaan over de hoeveelheid groen en de condities voor natuur, of onder welke voorwaarden er mag worden gebouwd
- **Samenwerkend/ regulerend:** Het meenemen van duurzaamheidscriteria bij aanbestedingen die meegewogen worden bij de eindbeslissing voor een winnende offerte

Stap 4: Opstellen afweegkader per borgingsmogelijkheid

Ambtelijke voorbereiding

Voor elke geïnventariseerde borgingsmogelijkheid wordt, aan de hand van het onderstaande afweegkader, de haalbaarheid, impact en bijbehorende randvoorwaarden in kaart gebracht.

Aandachtspunt	Instrument A	Instrument B	Instrument C	Instrument D	Instrument E	Instrument F
Bijdrage aan de opgave						
In lijn met regels anderen						
Financiële haalbaarheid						
Ruimtelijke haalbaarheid						
Juridische haalbaarheid						
Maatschappelijke impact						
Organisatorische impact						

Dit vereist consultatie zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. Het is daarbij aan te raden om eerst een quickscan uit te voeren. Als een borgingsmogelijkheid ambtelijk als kansrijk wordt beoordeeld, kan vervolgens een meer gedetailleerd onderzoek worden uitgevoerd. Hierbij kunnen onderstaande vragen worden besproken:

Bijdrage aan de opgave	
	In hoeverre is de borgingsmogelijkheid doeltreffend en doelmatig?
Stakeholders	
	Wie heb ik binnen en buiten de gemeentelijke organisatie nodig om de borgingsmogelijkheid tot een succes te brengen?
	Is de borgingsmogelijkheid in lijn met eerdere afspraken en/of instructieregels vanuit andere overheden? Denk bijvoorbeeld aan afspraken die er zijn gemaakt rondom de

	(Landelijke) maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving.
Financiële haalbaarheid	
	Wat zijn de financiële gevolgen (kosten) voor de gemeenten en voor andere partijen?
	Zijn er subsidies vanuit andere overheden beschikbaar die kansen opleveren voor de haalbaarheid van de borgingsmogelijkheid?
Ruimtelijke en technische haalbaarheid	
	Wat is de mogelijke ruimtelijke impact van deze borgingsmogelijkheid?
Juridische haalbaarheid	
	Is de borgingsmogelijkheid juridisch haalbaar? Levert dit bijvoorbeeld tegenstrijdige regels op?
Maatschappelijk impact	
	Wat zijn de gevolgen van de verschillende borgingsmogelijkheden?
	Hoe zijn de mogelijke gevolgen van deze borgingsmogelijkheid verdeeld over verschillende doelgroepen (denk aan gender, leeftijdsgroepen, regio etc.)?
Organisatorische impact	
	Wat zijn de gevolgen voor de werkprocessen binnen de gemeentelijke organisatie?

Stap 5: Besluitvorming en formuleren bestuurlijke opdrachten

Bestuurlijke afstemming

Deze laatste stap heeft als doel om een besluit te nemen over welke borgingsmogelijkheden verder uitgewerkt worden. Dit leidt tot één of meer bestuurlijke opdrachten. De dialoog en de besluitvorming met en tussen college en raad kan als volgt worden opgebouwd:

- **Informereren/Bijpraten:** De raad wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de inventarisatie van de borgingsmogelijkheden passend bij de richtinggevende principes. Verder worden de uitkomsten van de toetsing op haalbaarheid en impact per borgingsmogelijkheid (stap 4) gedeeld.
- **Consulteren en ruimte voor dialoog:** De raad wordt op basis van de uitkomsten van het traject geadviseerd over de grootste voor- en nadelen van elke borgingsmogelijkheid.

- **Besluiten:** Er worden besluiten genomen met betrekking tot de wijze van borgen per groenonderdeel en de vertaling daarvan naar bestuurlijke opdrachten.

Praktische tips bij de besluitvorming

Wij adviseren om de volgende zaken aan de raad/ het college mee te geven die besluitvorming kunnen ondersteunen:

- Attendeer de raad op hun eigen verantwoordelijkheid. De vraag is of je derden regels op kan leggen als je zelf buiten het goede voorbeeld niet geeft door bijvoorbeeld nieuw groen aan te planten
- Adviseer de raad op welke stappen en tussenstappen genomen kunnen worden. Wellicht is de keuze om een omgevingswaarde groen in het omgevingsplan te borgen nu nog een stap te ver. De inzet op een pilot kan dan helpen om de haalbaarheid en consequenties verder in beeld te brengen.

Aanbevelingen voor de provincie

Bovenstaand stappenplan is voornamelijk gefocust op de borging van de groenopgave binnen gemeenten. Ook provincies hebben belangrijke verantwoordelijkheden en wettelijke verplichtingen waarbij vergroening van de leefomgeving een essentiële bijdrage levert. Deze verantwoordelijkheden en verplichtingen zijn opgenomen in de bijlage.

Ondanks deze taken zijn veel provincies zoekende naar hun rol in de vergroeningsopgave. Zo hebben provincies bijvoorbeeld geen expliciete verantwoordelijkheid om de recreatiedruk als gevolg van verstedelijking op te vangen, maar zien zij tegelijkertijd dat gemeenten dit probleem niet zelfstandig kunnen oplossen. Deze toenemende recreatiedruk vormt bovendien een extra belasting voor natuurgebieden en daarbij de taakstelling die zij hebben met betrekking tot soortenbescherming en habitatbescherming.

Dit besef leidt ertoe dat provincies steeds meer inzien dat zij een rol hebben in de regionale vergroeningsopgave op en hierin actiever moeten optreden. Deze uitdaging kwam ook duidelijk naar voren tijdens het leeragendapunt over de concretisering van handvatten voor een gemeentelijke hoofdgroenstructuur. Op basis van dit onderzoek en beide leeragendapunten formuleren wij de volgende aanbevelingen voor provincies:

- **Benut het stappenplan uit dit rapport**
Het geformuleerde stappenplan kan een nuttige basis vormen voor provincies die op zoek zijn naar manieren om de groenopgave te borgen.
- **Neem verantwoordelijkheid op regionale schaal**
Provincies hebben primair een taak op het regionale schaalniveau, waarbij het beschermen en uitbreiden van het groen-blauwe netwerk centraal staat. Hierin worden belangen van water, natuur en mens integraal meegenomen.
- **Duid urgentie, ambitie en strategie in de provinciale omgevingsvisie**
Het is belangrijk dat provincies in hun omgevingsvisie de urgentie van de vergroeningsopgave en het provinciaal belang benadrukken. Dit vormt de basis om een ambitie en strategie te formuleren. Het benoemen van de urgentie is essentieel om gezamenlijk met gemeenten, waterschappen en andere partijen de beleidsmatige opgave in kaart te brengen. Beleidsmatige borging is immers een noodzakelijke voorwaarde voordat groen planologisch, juridisch of organisatorisch kan worden vastgelegd.
- **Ontwikkel een regionale hoofdgroenstructuur**
Er is een duidelijke noodzaak om een regionale hoofdgroenstructuur te ontwikkelen die gericht is op het behoud en de ontwikkeling van regionaal groen, waarin verschillende groenfuncties worden vertegenwoordigd. Veel provincies hebben echter nog geen expliciete bestuurlijke opdracht om dit te doen. De provinciale omgevingsvisie kan een instrument zijn om deze opdracht te

formuleren. Dit vormt een eerste stap in de borging en biedt een fundament voor verdere samenwerking met gemeenten, waterschappen, terreinbeheerders en andere partijen om de urgentie nader te duiden en de beleidsmatige opgave uit te werken.

- **Neem een stevigere positie in bij ruimtelijke ontwikkelingen buiten de hoofdgroenstructuur**

Voor gebieden buiten de groene hoofdstructuur is het aan te bevelen dat provincies een sterkere rol innemen. Dit kan bijvoorbeeld door een instructieregel op te nemen in de provinciale verordening. Een goed voorbeeld hiervan is de provincie Utrecht, waar in de provinciale Omgevingsverordening is opgenomen dat “groen evenwichtig moet meegroeien met de woningbouw” bij uitbreidingslocaties van meer dan vijftig woningen. Zij hebben dit verder uitgewerkt in een handreiking en ondersteunen gemeenten met het leveren van inhoudelijk experts die ingezet kunnen worden bij de planontwikkeling. De provincie Zuid- Holland heeft in de module Soortenbeleid in het Omgevingsbeleid een instructieregel vastgesteld dat biodiversiteit betrokken dient te worden bij stedelijke ontwikkelingen.

- **Versterk de rol in kennisdeling, stimulering en samenwerking**

Naast de regulerende rol is er een belangrijke taak weggelegd voor provincies in kennisdeling, het sluiten van convenanten, het stimuleren van vergroening via subsidies en het samenbrengen van gemeenten en andere partijen. Deze instrumenten zijn in samenhang bovendien effectiever dan wanneer ze afzonderlijk worden ingezet. De provincie Overijssel is erg actief in deze stimulerende rol. Zo organiseren zij elk jaar met het programma natuur het Congres Natuurlijk waarin kennis wordt gedeeld en partijen bijeen worden gebracht.

Door deze aanbevelingen te volgen, kunnen provincies een stevige basis leggen voor hun rol in de vergroeningsopgave en bijdragen aan een leefomgeving waarin natuur, mens en stedelijke ontwikkeling in balans zijn.

DEEL B: Borging van Privaat Groen

1. Achtergrond en aanleiding

Privaat Groen in de Handreiking GIOS

In de Handreiking Groen in en om de Stad wordt het belang van zowel openbaar als privaat groen benadrukt voor het creëren van een gezonde en klimaatadaptieve leefomgeving.

“Een groot gedeelte van de stad bestaat uit privaat terrein. Om groenstructuren en de leefbaarheid in en om de stad te behouden en versterken, is het noodzakelijk zowel groen in de openbare als private ruimte mee te nemen en te optimaliseren. Privaat groen telt volwaardig.”

Na de publicatie van de handreiking is ook de EU NHV aangenomen. In artikel 8 stedelijke ecosystemen is opgenomen dat zowel openbaar als privaat groen volledig meegeteld mag worden in de opgave. Ook zijn de beschikbare vierkante meters openbare ruimte schaars. Vanuit vele opgaven ontstaan er ruimteclaims voor de openbare ruimte en vele daarvan kunnen ook alleen daar een plek krijgen. Groen kan echter ook op privaat perceel worden gerealiseerd (en telt dan ook mee). Het is daarom van belang de mogelijkheden voor sturing op privaat groen scherp in beeld te brengen en zal in de toekomst alleen maar van groter belang worden.

Onderzoeksvraag en opbouw van de rapportage

De onderzoeksvraag die ten grondslag ligt aan dit deel B is dan ook: *Welke mogelijkheden hebben gemeenten om te sturen op privaat groen?* We hebben deze vraag onderzocht door middel van deskresearch en het voeren van gesprekken met verschillende belanghebbenden, waaronder gemeenten, hoveniers, Vereniging Eigen Huis (VEH), en een woningbouwcorporatie.

Ook voor sturing op privaat groen is het van belang stil te staan bij de vraag welke rol de overheid heeft en/of wil hebben. Net als in deel A van deze rapportage ('Borging') is deze rol-neming het startpunt. Daarnaast is het van belang om te weten waar je staat: hoeveel privaat groen is er eigenlijk? Op basis van de huidige situatie en helderheid over de rol-neming kunnen vervolgens keuzes gemaakt worden over de verschillende mogelijkheden voor sturing. We zien op dit moment vooral 'zachte' instrumenten (stimuleren, voorlichten) ingezet worden. Omdat deze vorm van sturing al veel wordt toegepast zullen we in deze rapportage niet uitgebreid ingaan op alle mogelijkheden. Wel zullen we recente inzichten onder de aandacht brengen om deze vorm van sturing effectiever in te kunnen zetten.

Naast deze ‘zachte’ sturingsmogelijkheden zijn er ook ‘hardere’ sturingsmogelijkheden, vanuit een regulerende en/of samenwerkende overheidsrol. Vooral in nieuwbouwsituaties lijken hier goede mogelijkheden voor te bestaan.

Tijdens het traject werd duidelijk dat indirecte sturingsmechanismen, zoals de EU Taxonomy, een steeds belangrijkere rol spelen bij het sturen op privaat groen. Daarom wordt in deze rapportage ook stil gestaan bij een aantal indirecte sturingsmechanismen die van invloed zijn op privaat groen. Alhoewel dit niet specifiek betrekking heeft op overheidssturing biedt het niet alleen kansen, maar ook concrete aanknopingspunten om (ook) vanuit de overheid op in te spelen in gesprekken met stakeholders en partners.

Als laatste staan we stil bij twee specifieke doelgroepen die vooral voor de bestaande gebouwde omgeving van belang zijn: VvE's en woningbouwcorporaties.

De opbouw van dit deel is daarom:

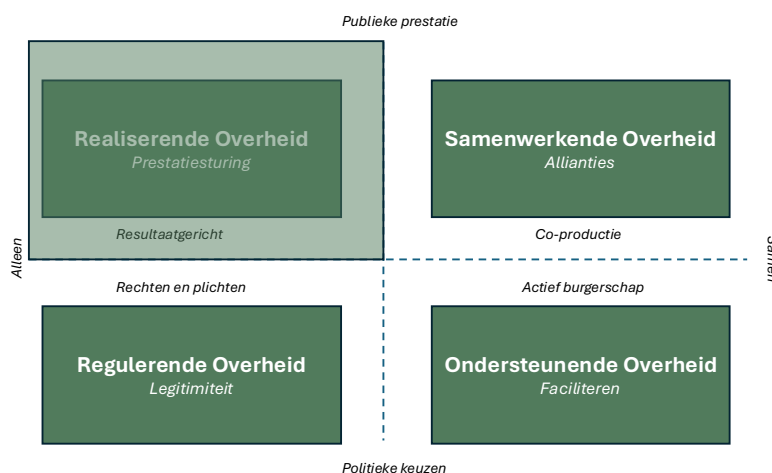
- Overheidsrollen en privaat groen
- Beschikbare meetmethoden privaat groen
- Zacht maatregelen sturing op privaat groen: ondersteunend en samenwerkend
- Harde maatregelen sturing op privaat groen: regulerend en samenwerkend
- Indirecte sturingsmogelijkheden
- Sturing op groenvoorziening van woningbouwcorporaties
- Sturing op groenvoorziening van VvE's

2. Overheidsrollen Privaat Groen

In het deel A van deze rapportage zijn de verschillende overheidsrollen die aangenomen kunnen worden voor de borging van groen toegelicht. Voor de sturing van groen op private terreinen maken we gebruik van dezelfde methodiek. Onderstaand staan deze rollen nogmaals omschreven.

De overheidsrollen (gerealiseerd vanuit de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur) die van belang zijn bij het sturen op groen op private gronden zijn:

- Bij de **regulerende overheidsrol** dwingen we actie/maatregelen af bij andere partijen.
- Bij de **samenwerkende overheidsrol** gaan we de samenwerking aan met anderen partijen. Kosten en verantwoordelijkheden delen we hierin.
- Bij de **ondersteunende/stimulerende overheidsrol** ligt het initiatief voor het nemen van acties/maatregelen bij andere partijen. We kunnen hier wel in ondersteunen.



Zicht op welke rol een gemeente in wil nemen bij sturing op privaat groen geeft richting aan welke (beleids)instrumenten zij in wil zetten. Daarbij onderstrepen we dat een transitie vraagt om een parallelle invulling van meerdere overheidsrollen waarbij het aspect tijd vaak ook een rol speelt. Daarbij komt voor sturing op privaat groen de rol van de realiserende overheid te vervallen - een gemeente kan niet zelf aan de slag met vergroening op private gronden aangezien daar geen bevoegdheid voor is. In indirecte zin is deze rol wel nog altijd van belang: door als overheid zelf het goede voorbeeld te geven wordt een nieuwe wijze van denken en handelen geïntroduceerd die private partijen kan inspireren en daarbij ook mogelijke conflicten kan voorkomen. Zo kan de rol van realiserende overheid op openbaar gebied of eigen terreinen indirect bijdragen op meer draagvlak en mogelijkheden voor sturing op private gronden.

3. Beschikbare data voor gebruik 0-meting privaat groen

Zoals in de Handreiking Groen in en om de Stad is benadrukt is het uitvoeren van een 0-meting een cruciale eerste stap voor zowel het ontwikkelen en invulling geven van de eigen groenpercentages als het opstellen van (aanvullende) kwalitatieve eisen en/of parameters voor groennormen. De 0-meting start met het ophalen van alle relevante kwalitatieve en kwantitatieve parameters voor de lokale situatie. In deze basisstap wordt het gehele groenareaal beoordeeld op de volgende aspecten:

- Voldoet de kwaliteit van het groen aan het omschreven niveau in het beheerplan?
- Voldoet het groen aan de functie conform het ontwerp en beheerplan (natuur, recreatie, kijkgroen, et cetera)?
- Is het groen toekomstbestendig? Ofwel, is het groen bestand tegen onder andere droogte, hitte, verstedelijkingsdruk, et cetera?
- Wat is er nodig om het groen in het geval van functieverlies of achterstallig onderhoud weer op niveau te krijgen?

Dit geeft basisinformatie en maakt inzichtelijk wat los van de nodige uitbreiding van het groenareaal nodig is om bestaand groen op het juiste niveau te krijgen zodat het volwaardig kan meetellen in het behalen van doelstellingen en normen. Voor zowel de kwantiteit als kwaliteit van privaat groen ligt de vraag voor welke data beschikbaar is om de 0-meting uit te voeren.

Voor het vergaren van kwantitatieve informatie over groen op private terreinen zijn verschillende datasets beschikbaar met elk eigen mogelijkheden en beperkingen. Hierbij is het van belang om aan te merken dat op dit moment het groen onder bomen op private gronden momenteel nog lastig te meten is.

Gemeenten hebben vaak niet alle data die nodig is voor het uitvoeren van zo'n 0-meting in huis, er zal dus aanvullende data voor binnengehaald moeten worden. De rapportage *Pilots, praktijk & stappenplan* heeft drie opties geformuleerd over hoe deze aanvullende data vergaard kan worden, in de rapportage zijn de verschillende methodieken nader omschreven met voordelen, aandachtspunten en mogelijke randvoorwaarden:

- Het aankopen van kant en klare bestanden.
- Het gebruik maken van openbaar beschikbare data die kant en klaar is.
- Het gebruik maken van openbaar beschikbare data die bewerkt moet worden

Voor het specifiek meten van boomkroonbedekking (BKB) en boomkroonvolume (BKV) zijn verschillende werkwijzen mogelijk. Daarbij is een belangrijke kanttekening dat voor metingen met een hoog detailniveau en lage foutmarge specialistische kennis nodig is en noodzaak om een combinatie van GIS-technieken in te zetten om zo de sterke punten

van elke techniek optimaal te kunnen benutten. Wanneer de exacte waarden die worden gemeten minder belangrijk zijn, maar de gemeten data vooral wordt gebruikt om buurten en wijken onderling te vergelijken kan een wat simpeler meetmethode met alleen luchtfoto's volstaan. In dat geval wordt er in elk deelgebied min of meer dezelfde meetfout gemaakt. In de rapportage *Integratie Bomennorm* is verdere toelichting en uitwerking gegeven, inclusief hoe deze te gebruiken zijn voor het maken van een 0-meting. Daarin wordt ook benadrukt dat het gerechtvaardigd is om te investeren in goede datasets en een eigen GIS-script om een nauwkeurige 0-meting en monitoring op te stellen. Indien dit eenmaal op de juiste manier is ingericht kan een gemeente of provincie dit immers jaarlijks gebruiken en binnen eigen uitvoering houden.

4. Zachte sturingsmogelijkheden: faciliterend en samenwerkend

Gemeenten zetten steeds meer in op ‘zachte’ maatregelen om particuliere tuinen te vergroenen. Daarbij hanteren zij een faciliterende en samenwerkende overheidsrol. Hierbij kan gedacht worden aan voorlichting(scampagnes), het meedoen aan evenementen zoals het NK-tegelwippen of het inrichten en opstellen van subsidieregelingen. Grofweg hebben deze zachte maatregelen vaak twee doelen: het vergroten van bewustwording en het ondersteunen van daadwerkelijke vergroeningsmaatregelen.

Maar tussen bewustwording enerzijds en het ondersteunen van actie anderzijds zit een belangrijke stap: het besluit van een inwoner om, na de bewustwording, daadwerkelijk tot actie over te gaan. Deze stap is vaak onderbelicht en zit daardoor ook niet ‘in scope’ van de zachte sturingsmaatregelen.

Het is belangrijk om in te zien dat alleen inzet op bewustwording niet voldoende is om de gedragsverandering te realiseren die nodig is om tuinen te vergroenen. Onderzoek uitgevoerd door Motivaction, met begeleiding van gedragsadviseurs van het Behavioral Insights Team, wijst erop dat veel gemeenten een denkfout maken door te veronderstellen dat bewustwording automatisch leidt tot actie. Gedragsverandering vraagt om een diepere aanpak. Gemeenten moeten inzicht krijgen in de beweegredenen van inwoners: *waarom doen mensen wat ze doen?* Onderstaand beknopt de hoofdpunten uit het onderzoek van Motivaction die betrekking hebben op zachte sturingsmogelijkheden.

Wat motiveert inwoners om hun tuin te vergroenen?

Het onderzoek bracht drie belangrijke aanjagers van intrinsieke motivatie in kaart:

- **Trots en sociale norm**

Een groene tuin kan trots opwekken, vooral als meerdere tuinen in de straat al groen zijn. De sociale druk om "niet achter te blijven" werkt stimulerend.

- **Praktisch voordeel: verkoeling in de zomer**

Het bieden van inzicht in de praktische voordelen van een groene tuin, zoals verkoeling tijdens warme zomers, kan mensen overtuigen.

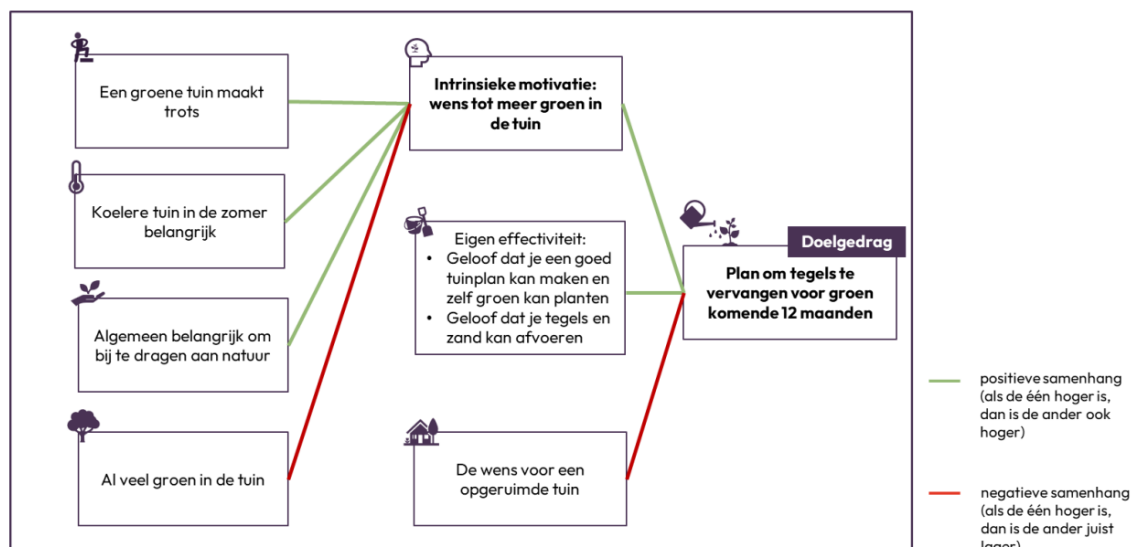
- **Bijdrage aan het algemeen belang**

Inwoners willen graag bijdragen aan de natuur en de biodiversiteit. Het benadrukken van het grotere belang van vergroening – zoals het verbeteren van het groen-blauwe netwerk – kan hen motiveren.

Vanzelfsprekend is het lastiger om iemands intrinsieke motivatie te versterken als er al veel groen is in de tuin. Daarnaast speelt bij veel mensen de overtuiging dat een groene tuin niet netjes kan zijn terwijl dat wel het ideaalbeeld is. Aantonen dat een groene en opgeruimde tuin wél mogelijk is, kan deze barrière doorbreken en de motivatie vergroten.

Van motivatie naar actie: de 'intention-behavior gap'

Zelfs als iemand gemotiveerd is om zijn tuin te vergroenen, betekent dit niet dat het daadwerkelijk gebeurt. Dit komt door de zogenaamde 'intention-behavior gap'. Praktische bezwaren, zoals het niet kunnen afvoeren van tegels, gebrek aan kennis of vaardigheden, en de perceptie dat een groene tuin duurder is dan een verharde tuin, spelen hierbij een grote rol. Deze factoren beïnvloeden de *persoonlijke effectiviteit* – het geloof dat iemand daadwerkelijk in staat is om zijn gedrag te veranderen.



Belangrijkste aanbevelingen Motivaction

Op basis van de inzichten uit het onderzoek van Motivaction zijn de volgende aanbevelingen gedaan en hebben we deze op onderdelen aangescherpt:

- Maak inzichtelijk in hoeverre bestaande en/of nieuwe ‘zachte’ maatregelen aandacht besteden aan zowel het stimuleren van intrinsieke motivatie als een hoge persoonlijke effectiviteit door het wegnemen van praktische barrières.
- Definieer wat het gewenste gedrag is op basis van enerzijds de groenopgave en anderzijds de haalbaarheid en wenselijkheid vanuit het perspectief van inwoners.
- Besteed aandacht aan motivatie: voer een dialoog met inwoners om te begrijpen wat mensen motiveert en welke barrières hen tegenhouden en vermijd hierbij de valkuil van eenzijdige communicatie. Sleutelfiguren in een buurt, zoals lokale groenvoorzieners en lokale groene organisaties en ondernemers van tuincentra, kunnen een rol spelen in deze gesprekken. Ook het betrekken van een hele straat of buurt versterkt de sociale norm en vergroot de kans op succes.
- Besteed aandacht aan persoonlijke effectiviteit. Denk daarbij aan het aanbieden van hulp bij het maken van een tuinplan en een stappenplan om dit te realiseren en het aanbieden van hulp bij het aanbieden van gereedschap en bijvoorbeeld het afvoeren van zand of tegels. Daarnaast kan er gedacht worden aan het vereenvoudigen van subsidieregelingen en aanvraagprocedures, het aanbieden van gratis planten of het organiseren van plantdagen, of het helpen van inwoners bij het ontwerpen van een groene tuin (inclusief inzicht in de kosten).
- Hanteer een doelgroepenbenadering: een doelgroepenbenadering kan helpen om de grootste impact te maken. Uit het onderzoek van Motivaction blijkt dat het veel inspanning kost om de meest versteende tuinen te vergroenen. Inwoners van deze tuinen hebben vaak een negatieve houding ten opzichte van groen en denken dat zij niet in staat zijn om hun tuin te veranderen. Bij gemiddeld versteende tuinen (tussen de 25-75m²) is de houding tegenover vergroening vaak positiever en hebben bewoners meer vertrouwen in hun eigen mogelijkheden. Hier ligt een grotere kans om impact te maken.
- Benut interventiemomenten:
 - Openbare ruimteprojecten: Bied bewoners de optie om een geveltuin aan te leggen. Bekijk hoe de lokale hovenier of tuincentra hierbij betrokken kan worden.
 - Nieuwe bewoners: Informeer nieuwe inwoners bij het betrekken van een woning over de mogelijkheden om hun tuin te vergroenen. Bekijk hoe de lokale hovenier of tuincentra hierbij betrokken kan worden.

5. Harde maatregelen sturing op privaat groen: regulerend en samenwerkend

Belang van harde sturingsmogelijkheden

Naast een faciliterende en samenwerkende aanpak via zachte maatregelen, groeit de aandacht voor mindervrijblijvende vormen van sturing. Deze ‘harde’ sturingsmaatregelen hebben betrekking op de regulerende en samenwerkende rol van de overheid.

Enerzijds is er bij veel gemeenten nog een grote terughoudendheid om minder vrijblijvend te sturen op privaat groen. Anderzijds zijn er ontwikkelingen die de inzet van ‘hardere’ maatregelen dichterbij brengen en kunnen rechtvaardigen:

- Het realiseren van voldoende groen enkel in de openbare ruimte is lastig. De beschikbare ruimte (boven- en ondergronds) is schaars en de opgaven die in deze ruimte een plek moeten krijgen zijn talkrijk.
- Groen kan bijdragen aan of een oplossing zijn voor andere opgaven die ook doorwerking hebben op het private perceel en waarvoor ook steeds vaker strengere regels gaan gelden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de waterbergingsopgave en de bijbehorende hemelwaterverordening.
- Op 18 augustus 2024 is de Europese Natuurherstelverordening in werking getreden. Deze Natuurherstelverordening heeft als doelstelling om de achteruitgang van de Europese natuur af te remmen en waar nodig te herstellen. Daarnaast poogt het klimaatverandering en de natuurrampen ten gevolge van klimaatverandering te verzachten. Hoewel de Natuurherstelverordening zich niet specifiek richt op privaat groen, spelen private gronden (en dus privaat groen) een cruciale rol in het behalen van de doelstellingen. Het stelt bindende doelen van voor het behouden van (geen netto achteruitgang) en de uitbreiding van stedelijk groen en boomkroonoppervlakte, waarin privaat groen (particuliere tuinen, bedrijventerreinen en andere niet-openbare groene ruimtes) meegerekend worden. Lidstaten hebben een verplichting om te rapporteren over hoe ze doelen van de verordening zullen behalen.
- De ‘Landelijke maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving’ schrijft voor dat bij nieuwbouwprojecten een percentage groen op buurniveau moet worden gerealiseerd en behouden.

In het kader van deze rapportage gaan we uit van de hypothese dat een gemeente al heeft besloten tot het sturen op privaat groen via een minder vrijblijvend instrumentarium.

Sturen op privaat groen bij nieuwbouwsituaties

In nieuwbouwsituaties heeft de gemeente meer sturingsmogelijkheden dan voor de bestaande gebouwde omgeving. Met de komst van de Omgevingswet zijn die mogelijkheden ook verruimd. Hieronder zetten we uiteen welke afwegingen hierbij gemaakt moeten worden. Dit is een aanvulling op onderdeel A van deze rapportage en dient in samenhang worden bekeken.

Eigen grond of niet

Wanneer een gemeente eigen grond bezit, kan zij direct bepalen hoe deze grond wordt gebruikt en ingericht. Daarnaast heeft de gemeente de controle over wanneer, door wie en tegen welke prijs de grond wordt ontwikkeld. Dit biedt de mogelijkheid om in gebieden waar de gemeente een grondpositie heeft, te experimenteren met strikte eisen voor privaat groen om zo de vergroening te bevorderen. Denk daarbij aan van te voren vastgestelde groenpercentages op het private perceel.

Als er geen sprake is van eigen grond, maar van een initiatief vanuit een derde partij, zal er een vergunning aangevraagd worden bij de gemeente. Via de vergunningverlening zijn er ook sturingsmogelijkheden. Dan moet de gemeente wel eerst beleid geformuleerd hebben op privaat groen – een vergunningsaanvraag kan immers niet getoetst worden

Als voorbeeld: de gemeente Eindhoven heeft beleidsregels over groen en water vastgesteld en combineert deze met een 'rekentool' die beschikbaar is gemaakt voor ontwikkelaars. Via dit instrument kunnen ontwikkelaars nagaan of en hoe ze voldoen aan de doelstellingen voor (onder andere) privaat groen waarbij het een verplichting is te zorgen voor 8m² groen per nieuwe woning. Of, als je iets anders bouwt dan woningen, minimaal 10% van het bruto-vloeroppervlak wat aan groen moet worden toegevoegd. Het groen mag gerealiseerd worden op maaiveld, dak en gevel en er gelden bonuspunten voor het toepassen van hoogwaardig groen. Daarnaast geldt een groencompensatie-regel voor die situaties waarin er groen verloren gaat bij de nieuwbouw.

Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke borging

Er kan gekozen worden voor zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke instrumenten voor sturing op en borging van privaat groen. Bij publiekrechtelijke borging van groen dient gedacht te worden aan regels in het omgevingsplan. Daarbij dient wel rekening gehouden te worden met het feit dat niet alles in het omgevingsplan geregeld mag worden. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om via het omgevingsplan constructie-eisen te stellen, zodat een gebouw (in de toekomst) geschikt is om waterberging op het dak te dragen of gevelbegroeiing te faciliteren. Het is wel mogelijk om in het omgevingsplan te bepalen dat bij nieuwbouw op een perceel waterberging of een bepaald aandeel groen moet worden gerealiseerd. Als de initiatiefnemer ervoor kiest om die waterberging op het dak te realiseren, dan moet diegene op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) wel zorgen dat de constructie stevig genoeg is om die waterberging te dragen.

Het voordeel van publiekrechtelijke borging is dat het duidelijke en rechtszekere kaders biedt voor alle betrokkenen. De regels in het omgevingsplan zijn openbaar en gemakkelijk te raadplegen.

Wanneer publiekrechtelijke borging niet mogelijk is, kunnen privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld via een anterieure overeenkomst. Ook bij eigendomsoverdracht kunnen deze afspraken door middel van een kettingbeding van kracht blijven. Het nadeel van deze aanpak is dat handhaving lastiger is en civiel rechtelijke juridische procedures nodig kunnen zijn bij schending van afspraken.

Doelsturing versus maatregelsturing

Het is eveneens belangrijk om te bepalen hoe er gestuurd wordt:

- **Doelsturing** richt zich bijvoorbeeld op het behalen van een bepaald aandeel groen op een perceel.
- **Maatregelsturing** verplicht specifieke acties, zoals het aanleggen van groene erfafscheidingen.

Een tussenvorm is het gebruik van een puntensysteem, waarbij initiatiefnemers keuzevrijheid hebben om via een mix van maatregelen een bepaald aandeel groen te realiseren. Dit biedt flexibiliteit en ruimte voor maatwerk.

Het belang van combineren met zachte maatregelen

Hoewel harde maatregelen effectief zijn voor het borgen van vergroening, blijft het essentieel om het met zachte maatregelen te combineren. Inwoners moeten de waarde van een groene tuin gaan inzien en intrinsiek gemotiveerd worden om deze te beheren. Gemeenten dienen hierbij de barrières inventariseren die de persoonlijke effectiviteit beïnvloeden, zoals gebrek aan kennis, middelen of tijd. Ondersteuning, bijvoorbeeld in de

vorm van subsidies, informatie en samenwerking met projectontwikkelaars, kan hierbij een belangrijke rol spelen.

Sturen op privaat groen in de bestaande gebouwde omgeving

In de bestaande gebouwde omgeving zijn de mogelijkheden voor gemeenten om vanuit een regulerende rol via 'harde' maatregelen te sturen op vergroening van tuinen een stuk beperkter dan bij nieuwbouwsituaties. Vanuit een samenwerkende rol ligt het voor de hand samen te werken met VvE's en woningbouwcorporaties. Zie hiervoor de hoofdstukken 7 en 8 in dit document.

Vanuit de regulerende rol zien we de volgende mogelijkheden:

- Via de waterbergingsopgave is het mogelijk om te sturen op vergroening van tuinen. Zo kunnen gemeenten via een maatwerkvoorschrift eigenaren verplichten om een bepaald percentage van het hemelwater te infiltreren in de bodem. Een maatwerkvoorschrift is een individuele beschikking, gericht tot één rechtspersoon (zoals een perceeleigenaar of een bedrijf). In de handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen is een modelbeschikking opgenomen (p.46-49).
- Via de kapvergunning/ omgevingsvergunning: gemeenten hebben de mogelijkheid om het kappen van bomen op privaat perceel vergunningplichtig te maken. Alhoewel veel gemeenten dit juist afgeschaft hebben de laatste jaren, ligt hier wel een sturingsmogelijkheid. Door bij de achterliggende afwegingen goed na te denken over de waarde van een boom, ook op privaat perceel, kunnen criteria worden opgesteld op basis waarvan er gestuurd kan worden op het al dan niet verlenen van een vergunning.
- Via prestatie-afspraken met woningbouwcorporaties: zie hiervoor hoofdstuk 7.

6. Indirecte sturingsmechanismen

In de zoektocht naar mogelijkheden om te sturen op privaat groen is het verstandig om ook te kijken naar andere ontwikkelingen die een bevorderende werking hebben op privaat groen. Dit is van belang omdat niet alle sturing op privaat groen enkel vanuit gemeenten hoeft plaats te vinden. Maar ook omdat het gemeenten aanknopingspunten kan bieden om met andere actoren samen te werken om te sturen op privaat groen. Dit kunnen andere overheden zijn maar ook ontwikkelingen in de private sector. De nu voorziene indirecte sturingsmechanisme en hun mogelijke impact zijn:

Wat: de Europese Natuurherstelverordening

Artikel 8 van de Europese Natuurherstelverordening met daarin het doel om tot 2030 geen afname van stedelijk groen en boomkroonbedekking binnen een stedelijk ecosysteem te bereiken en het doel om na 2030 een nader te bepalen bevredigend niveau te bereiken.

Mogelijk impact?

Het is nog onduidelijk hoe de Rijksoverheid de verordening gaat implementeren. Hiervoor wordt gewerkt aan een natuurplan. In dit natuurplan wordt duidelijk hoe Nederland een stedelijk ecosysteem begrensd en welke meetmethoden worden gehanteerd. Daarnaast moet het plan inzicht geven in welke herstelmaatregelen er op rijks- en decentraalniveau nu al worden genomen en of er aanvullende maatregelen nodig zijn en hoe het rijk hierop gaat sturen. De verwachting is dat dit ook zal leiden tot gedecentraliseerde opgaven die op lokaal niveau invulling zullen moeten krijgen.

Wat: Andere Europese wet- en regelgeving zoals de EU taxonomy, CSRD, SFDR

De EU-taxonomie is een classificatiesysteem dat is ontwikkeld om te bepalen welke economische activiteiten als milieuvriendelijk kunnen worden beschouwd. De EU-taxonomie is verplicht voor grote bedrijven en financiële instellingen die onder specifieke regelgevingen vallen. Deze taxonomie vormt de basis voor een aantal rapportageverplichtingen zoals de CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive) en SFDR (Sustainable Finance Disclosure Regulation).

Mogelijke impact

Deze rapportageverplichtingen zorgen ervoor dat steeds meer grote spelers in het vastgoed (grote vastgoedeigenaren, institutionele beleggers, verzekeraars, corporaties, overheden) moeten rapporteren over (de mate van) hun duurzaamheidsmaatregelen en de klimaatimpact van investeringen. Daarvoor is het allereerst een vereiste de risico's in kaart te brengen zodat er gehandeld kan worden. De klimaatbestendigheid van vastgoed in relatie tot weersextremen waaronder wateroverlast, droogte en hitte is hier onderdeel van. Dit zorgt er nu al voor dat steeds meer partijen zelf gaan sturen op maatregelen om deze risico's te verkleinen.

Wat: toenemende betrokkenheid financiële en private sector

Private spelers en financiële partijen zijn zich in toenemende mate bewust van de (financiële) risico's die zij lopen door klimaatverandering en de toenemende weersextremen en beginnen hier in toenemende mate op te acteren. Voorbeelden hiervan zijn de coalitie 'NL AAA-klimaatbestendig' op initiatief van de Deltacommissaris en de 'werkgroep klimaatadaptatie' van het Platform Duurzame Financiering van de DNB.

Mogelijke impact

Binnen deze initiatieven wordt actief nagedacht over het ontwikkelen van beleid en het vormgeven van interventies om actiever te werken aan preventie (waaronder als maatregel het streven naar groene leefomgevingen) en risicobewustzijn (waaronder bijvoorbeeld het invoeren van klimaatlabels voor woningen). De verwachting is dat hier vervolgens ook doorwerkingen op financiële instrumenten op komen, zoals bijvoorbeeld hypotheek- en/of verzekeringsproducten. Hier kan een sterke stimulerende werking van uit gaan richting woningeigenaren.

7. Sturing op groenvoorzieningen van woningbouwcorporaties

Woningbouwcorporaties zetten nog maar beperkt in op het vergroenen van tuinen. Het betreft zowel de tuinen van huurders als gemeenschappelijke tuinen en overige semi-openbare ruimtes in beheer van woningbouwcorporaties. Voor gemeenten liggen er grote kansen in het stimuleren en het maken van afspraken met woningbouwcorporaties om hun bezit te vergroenen. In Nederland is ongeveer 28% van de bestaande woningvoorraad namelijk in handen van woningbouwcorporaties. Daarbij zijn er genoeg redenen voor corporaties om in te zetten op meer en kwalitatief beter groen. In veel gebieden waar corporaties actief zijn staat immers de leefbaarheid onder druk. Woningbouwcorporaties hebben vanuit de Woningwet van 2015 een verplichting om aan de leefbaarheid te werken. Daarnaast merken woningbouwcorporaties steeds vaker de effecten van klimaatverandering.

Voorbeeld:

Een piekbui in de zomer van 2024 veroorzaakte een overstroming in de buurt Pathmos in Enschede waardoor woningcorporatie *De Woonplaats* tientallen woningen uit hun woningvoorraad moest halen. Zij kunnen de komende acht jaar niet terugkeren naar hun woning. Ook hitte in de woning is een groeiend probleem en leidt tot steeds meer klachten van huurders. Een rechter besloot in 2019 dat de woningbouwcorporatie Ymere onderzoek moest uitvoeren naar wat zij kunnen doen om hitte in de woning van een aantal huurders te beperken.

Om als gemeente in gesprek te gaan met woningbouwcorporaties is het van belang om te begrijpen wat de belangen van woningbouwcorporaties zijn. Waarom lukt het woningbouwcorporaties niet om in te zetten op vergroening van tuinen en de buitenruimte? De volgende drempels zijn uit de literatuur en gesprekken naar voren gekomen:

- Corporaties hebben veel (andere) opgaven op hun bord liggen waar meer dwingende afspraken over zijn gemaakt met het Rijk, provincies en gemeenten. Met name de inzet op betaalbare woningen en klimaatmitigatie vraagt veel van de aandacht, capaciteit en beschikbare middelen. Vergroening van tuinen heeft daarom een lagere prioriteit.
- De financiële situatie van Woningbouwcorporaties staat daarbij onder druk, dit is onder andere een nasleep van de verhuurdersheffing. Daarnaast mogen woningbouwcorporaties volgens de huurwet geen reserves aanhouden, waardoor ze weinig financiële armslag hebben om in groen te investeren (Dijkshoorn et. Al., 2018). Woningbouwcorporaties hebben een leefbaarheidsbudget per inwoner, maar dat is een klein bedrag en kan niet geheel aan groen worden besteed.

- De meest directe urgentie om te vergroenen komt vanuit klimaatadaptatie (wateroverlast en hitte). Echter voelen veel woningbouwcorporaties nog niet de urgentie om in te zetten op het vergroenen van tuinen en de buitenruimte. Het ontbreekt aan datagedreven inzicht in maatschappelijke en financiële risico's van klimaatverandering op het corporatiebezit. Daar waar deze urgentie wel wordt gevoeld, bijvoorbeeld bij een groot risico op wateroverlast, ligt de oplossing niet alleen in het vergroenen van tuinen maar ook bij maatregelen in de openbare ruimte waar de gemeente aan zet is.
- Verder hebben corporaties vaak beperkt zicht op zowel de kwantiteit en kwaliteit van hun groenbezit. Zo zijn regelmatig discussies over of een stuk groen in beheer is van de gemeente of een woningbouwcorporatie. Ook is er binnen de woningcorporatie beperkt kennis over de huidige kwaliteit van het groen.
- Bij de aanbestedingen vanuit corporaties wordt er veelal gestuurd op de laagste prijs. Dit leidt vaak tot een inrichting met vakken met slechts één soort plant waarbij het beheer ook uitgevoerd kan worden door mensen zonder groenopleiding.
- Verder speelt ook mee dat corporaties vaak geen beeld hebben van zowel de kosten die gemaakt moeten worden om het gebouw, de tuin of het gebied te vergroenen, als de baten daarvan. (Groenvoorziening in sociale woningbouw, WUR).
- Sinds de Woningwet van 2015 hebben huurders ook meer (inspraak) rechten gekregen. Hierdoor is er een noodzaak om een goede relatie tussen huurders en woningbouwcorporaties te behouden of te versterken. Dit zorgt ook voor een groeiende behoefte om huurders te betrekken bij de beheertaken in hun woonomgeving (Beuzenberg et al.,2017). Bij veel huurders ontbreekt het echter aan de intrinsieke motivatie en/of persoonlijke effectiviteit om eigen tuinen te vergroenen en/of een bijdrage te leveren aan de aanleg en het beheer van een gemeenschappelijke groenvoorziening.
- Daarbij zijn woningbouwcorporaties voor hun groenbeheerbudgetten nu ook afhankelijk van de wil van huurders. Het groenbeheer wordt immers bekostigd met een bedrag in de servicekosten van huurders. Daarbij wordt er onderscheid gemaakt tussen privégroen, gebruiksgroen en kijkgroen (Groenvoorziening in sociale woningbouw, WUR).

Aanbevelingen samenwerking met corporaties

Vanuit de bovenstaande bevindingen doen we hieronder aan aantal aanbevelingen om woningbouwcorporaties te stimuleren en te ondersteunen bij vergroenen. Een prestatieovereenkomst is het instrument om afspraken over de groenvoorziening en de daaraan verbonden waarden met woningbouwcorporaties te maken. Hierbij wordt een samenwerkende overheidsrol gehanteerd. Vanuit dialoog kunnen afspraken worden bepaald. Het is hiervoor van belang om eerst de interne samenwerking op te zoeken met medewerker(s) binnen de gemeente die het contact onderhoudt met de woningbouwcorporaties. Welke afspraken voorgelegd kunnen worden omschrijven we hieronder:

- Commitment is van belang voor een goede samenwerking. Hiervoor is het noodzakelijk dat corporaties gedeelde verantwoordelijkheid voor de opgaven herkennen en erkennen.
- Hierbij helpt het om samen te werken aan het verkrijgen van inzicht in de opgaven. Benut hiervoor de gemeentelijke stresstesten en risicodialogen en ondersteun corporaties om een risicoanalyse te maken van hun eigen corporatiebezit. Hiervoor kan het 'Framework for climate adaptive buildings' worden gebruikt. Vul deze risico's aan met informatie over aanvullende opgaven op het gebied van leefbaarheid en gezondheid van huurders
- Vervolgens is het noodzaak om tot een gezamenlijk uitvoeringsprogramma te komen waarin maatregelen worden opgenomen en worden geprioriteerd. Benut hierbij de inzichten vanuit de vorige aanbeveling en vul deze aan met de bestaande wensen van huurders om hun tuin te vergroenen.
- Voor de prioritering en financiële haalbaarheid liggen er kansen in het afstemmen van de planningscyclus van zowel gemeente als corporaties.



Zowel woningbouwcorporaties als gemeenten hebben een planningscyclus. Soms kan het lonen om hierover te overleggen, om kansen te bekijken.

Bron: Groenvoorziening in de Sociale Woningbouw WUR, 2021

- Ondersteun corporaties bij het verder inzichtelijk maken van de kosten en baten van vergroening van het corporatiebezit en vraag daarbij ook aandacht voor mogelijke onverwachte onderhoudskosten die corporaties voor hun rekening moeten nemen als gevolg van plotseling optredende weersextremen.
- Ondersteun corporaties met het leren van anderen bijvoorbeeld door ze in verbinding te brengen met de Groene Huisvesters.
- Stimuleer corporaties om de baten van groen ook bij bewoners onder aandacht te brengen. Zo kan er meer intrinsieke motivatie en/of persoonlijke effectiviteit groeien en mogelijkheid tot bijdrage aan aanleg/beheer van gemeenschappelijke groenvoorzieningen.
- Stuur bij nieuwbouw op de aanleg van een groen gebouw, groene tuin en gemeenschappelijke groenvoorziening. Hiervoor gelden de afwegingen die uiteen worden gezet in hoofdstuk 5. Ga met de corporatie het gesprek aan wat zij nodig hebben om het groen te onderhouden en te handhaven. Denk bijvoorbeeld aan de aanbestedingseisen voor de hovenier, opstellen van een huurovereenkomst en communicatie met huurders.

8. Sturing op groen van VvE's

Eén op de vijf woningen in Nederland is onderdeel van een Vereniging van Eigenaren (VvE). Hiervan bevinden de meeste zich in de grote steden. Naast particuliere tuinen, balkons en kansen om groen toe te voegen aan gevels en op daken hebben VvE's soms ook gemeenschappelijke tuinen.

Op dit moment wordt er door gemeenten nog weinig inzet gepleegd om VvE's te stimuleren om tuinen te vergroenen. Daarbij geeft *Vereniging Eigen Huis* aan dat het onderwerp beperkt leeft onder de leden. Ook contacten met gemeenten die bezig zijn met een VvE aanpak in het kader van de energietransitie bevestigde dit beeld.

Dat is een dusdanig belangrijke eerste bevinding van dit onderzoek dat het vooral nog zeer de vraag is of de samenwerking met VvE's effectief kan worden vormgegeven. Niet alleen omdat dit onderwerp niet of nauwelijks leeft onder VvE's maar ook omdat 'de VvE's' bestaan uit zeer veel grote en kleine VvE's die lang niet altijd bij de gemeente bekend zijn of waar contact mee is. Per gemeente gaat het al snel om minimaal tientallen VvE's met grote onderlinge verschillen in omvang. Desondanks zijn er een aantal mogelijkheden, mocht er toch worden gekozen voor een steviger inzet op VvE's.

Als eerste kan worden geïnventariseerd of het onderwerp leeft bij de VvE's binnen de gemeente. Hiervoor kan als eerste een intern gesprek binnen de gemeente gevoerd worden met collega's van de VvE aanpak, vaak ook in relatie tot energietransitie of wijkinitiatieven.

Daarna is het van belang om zicht te krijgen op de belangen en barrières van VvE's. Door de diversiteit aan omvang, vorm, samenstelling en wensen van VvE's zijn er verschillende barrières. We noemen er een aantal:

- Door de al genoemde diversiteit aan omvang, vorm, samenstelling en wensen van VvE's spelen er diverse barrières. Een 'one size fits all' aanpak is daarom niet mogelijk.
- Een aanzienlijk deel van de VvE's wordt gebruikt voor de particuliere verhuur. In sommige gevallen heeft een corporatie ook panden in bezit die onderdeel uitmaken van een VvE complex. Huurders hebben vaak een lagere motivatie en persoonlijke effectiviteit om tuin te vergroenen in vergelijking met woningeigenaren. Bij particuliere verhuurders ligt deze motivatie nog lager omdat er geen financiële prikkel is.
- Daarbij zijn individuele VvE's voor vergroening van de gemeenschappelijke tuin, vergroening van de gevel en het dak afhankelijk van een goedkeuring van de VvE leden en de afspraken die hierover zijn gemaakt bij de oprichting van de VvE (in het reglement of de splitsingsakte). Het is dus van belang dat de verhoudingen binnen de VvE onder leiding van het bestuur goed zijn.

- Er zijn regelmatig discussies over wie welke financiële bijdrage moet leveren aan de gemeenschappelijke tuin.
- Het Meerjarigonderhoudsplan (MJOP) kan opgesteld worden door de VvE zelf of door professionele partijen. Er is geen wettelijke verplichting in het MJOP om in te zetten op vergroening. De verplichting voor het hebben van een MJOP is vastgelegd in de wet door de Rijksoverheid, via een aanpassing van het Burgerlijk Wetboek.

Aanbevelingen VvE- aanpak

Vanuit de bovenstaande bevindingen doen we hieronder aan aantal aanbevelingen om een VvE- aanpak te starten gericht op vergroening van particuliere tuinen, gemeenschappelijke tuinen, balkons, gevels en groene daken.

- Ga in gesprek met medewerker(s) binnen de gemeente die bezig zijn met de VvE aanpak gericht op energiebesparing. Haal op wat de grote, omvang en samenstelling van alle VvE's binnen de gemeente is. En breng in beeld waar de opgaven en kansen liggen.
- Ga in gesprek met VvE's binnen de gemeente die een behoefte heeft om in te zetten op vergroening en/of een best practice om beter zicht te krijgen op de bestaande barrières en motivatoren.
- Inventariseer op basis van bovenstaande aanbevelingen en de bestaande generieke maatregelen (om inwoners te stimuleren om hun tuin/ dak/ gevel te vergroenen) welke specifieke maatregelen nodig zijn gericht op VvE's.
- Specifieke maatregelen die ingezet zouden kunnen worden zijn:
 - De inzet van de gemeente als kennisverbinder door VvE's met elkaar in contact laten komen en best practices te delen.
 - Ondersteuning bij de aanbesteding van het beheer van de gemeenschappelijke tuin en hoe vrijwillig onderhoud hier onderdeel van uit kan maken.
 - Het opstellen van een specifieke subsidie en/of lening voor VvE's.
 - Het agenderen van het landelijke fonds waarmee een groen dak of groene gevel kan worden gefinancierd bij VvE's (Toekomstbestendig onderhoudsfonds VvE's - SVn)
 - Waar nodig faciliteren van inzet van mediation om de verhoudingen met dan wel binnen de VvE te verbeteren. Vereniging Eigen Huis kan hierbij ondersteunen.
 - Inzicht bieden in de kosten van de aanleg en het beheer van een gemeenschappelijke tuin, groene gevel en groen dak.
- Stuur bij nieuwbouw op de aanleg van een groen gebouw, groene tuin en gemeenschappelijke groenvoorziening. Denk na over hoe het gemeenschappelijke groen wordt beheerd en wie dit betaalt. Hierbij kan er ondersteuning worden geboden bij het opstellen van een splitsingsakte en reglement.

Bijlage 1: Sturen op groen met het instrumentarium van de Omgevingswet

In deze rapportage zijn de kerninstrumenten van de Omgevingswet voor gemeenten al kort besproken. Er is een beknopte toelichting gegeven op de werking van het instrumentarium. Om goed te kunnen bepalen welke borgingsmogelijkheden er zijn en om af te wegen of een bepaalde borgingsmogelijkheid haalbaar en wenselijk is, is het belangrijk om meer inzicht te krijgen in de bredere werking van de Omgevingswet. Dit betreft bijvoorbeeld de manieren waarop gemeenten met regels kunnen sturen op de vergroeningsopgave. Daarnaast biedt het vergaren van deze kennis ook inzicht in hoe andere bestuurslagen, zoals het Rijk, de provincie en het waterschap, sturen op de vergroeningsopgave. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot wettelijke verplichtingen waaraan de gemeente uitvoering moet geven.

Er is veel informatie beschikbaar over de wijze waarop gemeenten met decentrale regels binnen het stelsel van de Omgevingswet kunnen sturen op groene thema's, zoals klimaatadaptatie, biodiversiteit, gezondheid en identiteit. Toch ontbreekt er een overzichtelijk document waarin alle relevante informatie is samengebracht. Het opstellen van een dergelijk document valt buiten de scope van dit project. Daarom geven we in deze bijlage een beknopte toelichting op wat er mogelijk is met de Omgevingswet, wat de belangrijkste instrumenten van gemeenten zijn, en hoe deze zich verhouden tot de kerninstrumenten van de provincie. Waar relevant verwijzen we per thema naar bestaande handreikingen, voorbeeldplanregels of andere kennisdocumenten.

Aanleiding invoering Omgevingswet en doelstellingen

De Omgevingswet, die op 1 januari 2024 in Nederland van kracht is geworden, heeft als doel de wetgeving rondom de fysieke leefomgeving te vereenvoudigen en te bundelen. Deze wet vervangt en integreert tientallen bestaande wetten en regels op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, natuur en water. Door een samenhangende benadering van beleid, besluitvorming en regelgeving te hanteren, streeft de Omgevingswet naar meer inzichtelijkheid en gebruiksgemak van ruimtelijk beleid en regelgeving, een versnelling van de besluitvorming en een grotere bestuurlijke afwegingsruimte (zie onderstaande illustratie). Daarbij wordt gewerkt vanuit het principe "decentraal, tenzij".

Met betrekking tot de borging van de groenopgave vraagt de wet om een herziening van het versnipperde groenbeleid. Het is essentieel om te onderzoeken hoe het bestaande beleid kan worden geïntegreerd om te voldoen aan de uitgangspunten van de Omgevingswet en zo bij te dragen aan een effectieve en samenhangende aanpak van de groenopgave.

De belangrijkste doelstellingen van de Omgevingswet:



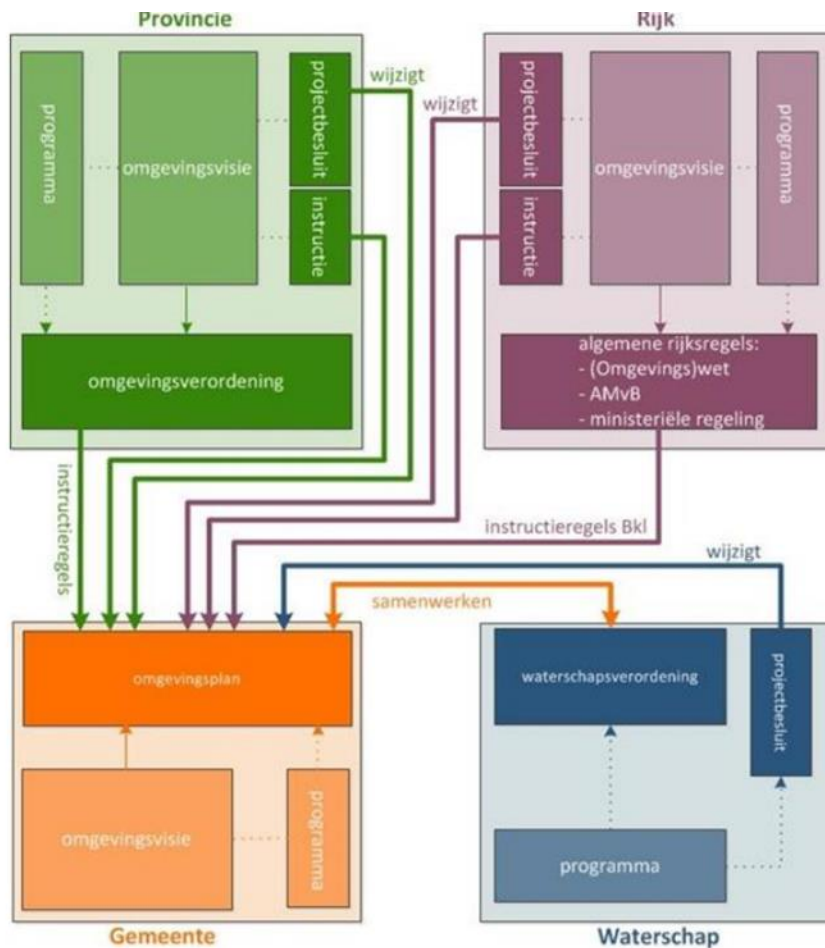
Bron: Aan de slag met de Omgevingswet

De 6 instrumenten van de Omgevingswet

De wet kent zes kerninstrumenten waarmee overheden kunnen sturen:

1. de omgevingsvisie,
2. het omgevingsprogramma,
3. decentrale regels:
 - a. provinciale omgevingsverordening, en
 - b. waterschapsverordening, en
 - c. omgevingsplan van de gemeente,
4. algemene rijksregels:
 - a. Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl);
 - b. Besluit activiteiten leefomgeving (Bal);
 - c. Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl);
 - d. Omgevingsbesluit,
5. de omgevingsvergunning, en
6. het projectbesluit.

Gemeenten kunnen van deze zes kerninstrumenten sturen via; de Omgevingsvisie, Het Omgevingsprogramma, het Omgevingsplan en een Omgevingsvergunning. Bij de invulling van deze instrumenten heeft de invulling van instrumenten door andere overheden invloed op de keuzevrijheid. In onderstaand schema is aangegeven hoe instrumenten van andere overheden invloed kunnen hebben op de invulling van het gemeentelijke omgevingsplan.



Invloed van andere instrumenten en overheden op het omgevingsplan - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)

Het uitgangspunt is in de basis *decentraal, tenzij*. Dit betekent dat, waar andere overheden geen wettelijke taak of belang hebben, het aan de gemeente is om keuzes te maken. De sturing van andere overheden vloeit doorgaans voort uit een wettelijke taakstelling.

Wettelijke verplichtingen met betrekking tot de groenopgave

Met betrekking tot de groenopgave, zoals klimaatadaptatie en het behoud van een gezonde natuurinclusieve leefomgeving, is er in eerste instantie sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen burgers, bedrijven en de overheid.

Er zijn ook specifieke wettelijke taken van overheden in relatie tot de groenopgave met name relevant voor thema's zoals ruimtelijke ordening, bouwen, waterbeheer, natuurbescherming, erfgoed en cultuurhistorie.

Wettelijke verplichtingen ruimtelijke ordening

1. Gemeente:

- a. Primair verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening
- b. Bevoegd gezag voor omgevingsvergunningen (bijv. bouwen en afwijken van het omgevingsplan).
- c. Integraal beheerder van de fysieke leefomgeving (zoals gemeentelijke wegen en openbare ruimte).

2. Provincie en Rijk:

- a. Kunnen via **instructieregels** sturen op gemeentelijk beleid, vooral bij grensoverschrijdende belangen.

3. Waterschappen:

- a. Adviseren bij het opstellen van omgevingsplannen en vergunningen, met focus op waterbelangen (watertoets).
- b. Stellen compensatie-eisen voor waterberging bij nieuwe verhardingen als dit invloed heeft op het watersysteem.

4. Rijk:

- a. Stelt minimale kwaliteitsnormen voor bouwwerken via het **Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)**.
- b. Regelt bouw- en sloopactiviteiten, veiligheid en gebruik van bouwwerken.
- c. Kan via **instructieregels** in het **Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)** sturen op de inhoud van gemeentelijke omgevingsplannen.

Voor een meer gedetailleerde omschrijving zie: [Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen, inrichten en beheren](#)

Wettelijke verplichtingen natuur

1. Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN):

- a. Verantwoordelijk voor implementatie van Europese richtlijnen (Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn) via de Wet natuurbescherming en de natuurherstelverordening
- b. Zorgt voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en landelijk soortenbeleid.
- c. Bevoegd gezag voor vergunningen voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten bij nationale belangen (spoorwegen, rijkswegen, luchthavens, etc.).

2. Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW):

- a. Beheert rijkswegen en hoofdspoorwegen en heeft invloed op flora en fauna in bermen.
- b. Verantwoordelijk voor de chemische en ecologische toestand van rijkswateren (Kaderrichtlijn Water).
- c. Neemt maatregelen voor Natura 2000-gebieden in rijkswateren.

3. Provincies:

- a. Verantwoordelijk voor behoud en herstel van natuurlijke habitats en bestrijding van invasieve soorten.
- b. Bevoegd gezag voor vergunningen met gevolgen voor flora, fauna en Natura 2000-gebieden.
- c. Toetsen vergunningen aan natuurwetgeving ter implementatie van Europese richtlijnen.

4. Gemeenten:

- a. Hebben geen specifieke natuurbeheertaken, maar wel een **algemene zorgplicht** (artikelen 1.6 en 1.7 Omgevingswet) voor natuur en biodiversiteit.
- b. Natuur speelt een belangrijke rol in gemeentelijke omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen.
- c. Bij gecombineerde vergunningaanvragen (bijv. bouwactiviteit en flora/fauna-activiteit) is instemming van provincie of Rijk nodig.

5. Waterschappen:

- a. Verantwoordelijk voor chemische en ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen (Kaderrichtlijn Water).
- b. Beïnvloeden habitats via waterpeilbeheer en grondwaterstanden.
- c. Kunnen biodiversiteit versterken via beheer van dijken en andere waterstructuren.

Voor een meer gedetailleerde omschrijving zie: [Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen, inrichten en beheren](#)

Wettelijke verplichtingen waterbelangen

1. Het Rijk:

- a. Stelt normen voor **primaire waterkeringen** en enkele regionale waterkeringen.
- b. De **Minister van Infrastructuur en Waterstaat** beheert Rijkswateren, primaire waterkeringen en sommige regionale waterkeringen.

2. Provincies:

- a. Stellen normen voor **regionale waterkeringen** en de afvoer- en bergingscapaciteit van regionale watersystemen.

- b. Bepalen ecologische doelstellingen voor KRW-waterlichamen (Kaderrichtlijn Water) in het regionale watersysteem.

3. Gemeenten:

- a. Verantwoordelijk voor het inzamelen en verwerken van overtollig regenwater.
- b. Zorgplicht voor het voorkomen van structurele nadelige gevolgen van grondwaterstanden (te hoog of te laag).
- c. Verantwoordelijk voor inzameling en verwerking van stedelijk afvalwater.

4. Waterschappen:

- a. Beheren regionale wateren (oppervlakte- en grondwaterlichamen) en voeren maatregelen uit om de chemische en ecologische toestand van het water (KRW) te beschermen en verbeteren.
- b. Beheren regionale waterkeringen en een groot deel van de primaire waterkeringen.
- c. Voeren **peilbeheer**, wat invloed heeft op habitats voor flora en fauna.
- d. Stellen via de waterschapsverordening regels voor bescherming van waterkeringen, watergangen en bijbehorende kunstwerken.

Voor een meer gedetailleerde omschrijving zie: [Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen, inrichten en beheren](#)

Wettelijke verplichtingen erfgoed en cultuurhistorie

De wettelijke taken op het gebied van erfgoed en behoud van cultuurhistorisch landschap zijn verdeeld over verschillende bestuurslagen:

- **Het Rijk** richt zich op nationale en internationale erfgoedbescherming (rijksmonumenten, UNESCO-werelderfgoed). Hieronder wordt ook Groen Erfgoed verstaan
- **Provincies** beschermen regionaal erfgoed en stellen beleidskaders op voor cultuurhistorische landschappen.
- **Waterschappen** dragen bij aan het behoud van historische waterwerken en landschappen, gekoppeld aan hun waterbeheer.
- **Gemeenten** hebben een centrale rol in de bescherming van lokaal erfgoed via omgevingsplannen en vergunningverlening.

Inzoomen op het omgevingsplan

Het omgevingsplan is een essentieel instrument waarmee gemeenten verplichtingen kunnen opleggen aan derden, met mogelijke gevolgen voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning. Dit instrument speelt een cruciale rol in het waarborgen van gemeentelijke doelen en biedt belangrijke kansen om ambities op het gebied van de vergroeningsopgave te realiseren.

Momenteel is het tijdelijk omgevingsplan van rechtswege van toepassing. Onder het stelsel van de Omgevingswet moeten nieuwe omgevingsplannen worden ontwikkeld en vormgegeven. De inrichting van het omgevingsplan en de strategie voor het creëren van een omgevingsplan dat het volledige grondgebied van de gemeente dekt, vereisen enkele fundamentele keuzes. Daarom is het aan te raden om hierover in gesprek te gaan met de programmamanager Omgevingswet/Omgevingsplan binnen de gemeente.

Een aantal tools zijn behulpzaam voor het meenemen van de vergroeningsopgave in het omgevingsplan:

- [VNG Ontwerptool - Home Ontwerpvrage omgevingsplan](#)
- [Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen, inrichten en beheren](#)
- [Werkdocument-Handreiking-Planregels-gezonde-leefomgeving-v2-mei-2021-nw.pdf](#)
- <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/11/08/sturen-op-groen-in-en-om-de-stad-met-de-omgevingswet>

Bijlage 2: Richtinggevende principes en BOB-model

In het stappenplan vormt het bepalen van richtinggevende principes voor elk groenonderdeel de basis. Onderstaand geven we tekst en invulling aan wat richtinggevende principes zijn en waartoe ze dienen.

Wat zijn richtinggevende principes?

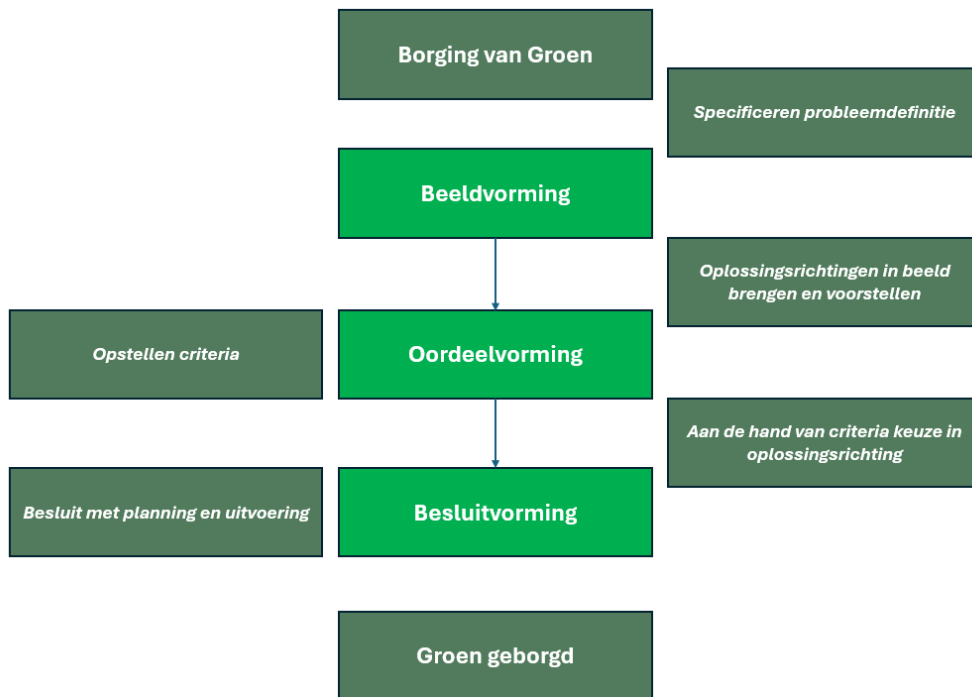
Richtinggevende principes zijn fundamentele uitgangspunten of leidende beginselen die dienen als kompas bij het nemen van beslissingen of het ontwikkelen van beleid, strategieën of plannen. Ze bieden een kader waarbinnen keuzes worden gemaakt, zonder per se bindend of gedetailleerd te zijn. Deze principes geven richting aan de inventarisatie van de borgingsmogelijkheden.

Waarom zijn richtinggevende principes belangrijk?

- **Sturing in complexiteit:** Ze helpen om koers te houden in complexe of onzekere situaties. Zonder deze eerste sturing is het onmogelijk om tot keuzes te komen.
- **Efficiëntie:** Ze bieden een kader, waardoor niet alle borgingsmogelijkheden geïnterpreteerd hoeven te worden.
- **Draagvlak:** Ze vormen een gedeelde basis die het makkelijker maakt om uiteindelijke borgingskeuzes te maken

Wat is het BOB-model en hoe kan dit helpen om keuzes te maken?

Het BOB-model, ontwikkeld door Bales en Strodtbeck in 1951, is een ondersteunend instrument om besluitvormingsprocessen te structureren en splits het proces op in een beeldvormings-, oordeelsvormings- en besluitvormingsfase. Het model is bedoeld om te helpen zowel de inhoudelijk kwaliteit van een besluit te (kunnen) vergroten, als ook het draagvlak voor een besluit te vergroten. Hieronder is het model visueel weergegeven.



23 juli 2025

Eindversie

Over Arcadis

Arcadis is de leidende wereldwijd opererende ontwerp- en consultancyorganisatie op het gebied van de natuurlijke en gebouwde omgeving. Wij helpen onze klanten en de maatschappij met doeltreffende, duurzame en digitale oplossingen. Wij zijn met 36.000 mensen actief die in ruim zeventig landen meer dan €4,2 miljard aan omzet genereren. Wij helpen UN-Habitat met onze mensen, die kennis en expertise leveren om de moeilijke leefomstandigheden te verbeteren in gebieden die lijden onder de gevolgen van klimaatverandering.

www.arcadis.com

Over &flux

&flux werkt aan een toekomstbestendig Nederland. Door advies, begeleiding en samenwerking tussen (semi)publieke en private organisaties. Wij doen dit door projecten en programma's te leiden, uit te voeren of aan te jagen. Altijd gericht op de opgave en op de inhoud en vanuit ofwel een strategische, een tactische of een operationele werkwijze. Want dat is wat we het liefst doen. Impact maken en zorgen dat hetgeen we begeleiden in de praktijk uitgevoerd wordt.

www.nflux.nl