

Initiatiefvoorstel 'Kansen voor Groen' – Bijlage

Deze bijlage hoort bij het initiatiefvoorstel 'Kansen voor Groen' van 28 maart 2018. Hij bevat de volgende paragrafen:

- Noodzaak van behoud en versterking van groen
- Korte schets van aanwezig beleidsdocumenten
- Korte schets van hoe dit beleid in de praktijk wordt toegepast
- Wat is een groencompensatieregeling

Noodzaak van behoud en versterking van groen

De natuur kan beschouwd worden vanuit de (nuttige) functies die het heeft. We geven een kort en onvolledig overzicht, met name over groen in een stedelijke omgeving¹.

Gezondheid

Groen kan op verschillende manieren bijdragen aan de gezondheid van mensen. Onderzoek daarnaar is samengevat in een brochure van het IVN (Instituut voor Natuureducatie en Duurzaamheid)². Wij noemen enkele effecten:

- Groen verbetert de luchtkwaliteit, de hoeveelheid fijnstof en stikstofdioxide vermindert. Groen is de primaire producent van zuurstof.
- Groen nodigt uit tot bewegen, wat helpt om overgewicht en diabetes te voorkomen en verminderen.
- Men kan in het groen de dagelijkse stress goed achter zich laten. Groen is van groot belang voor het herstel van stress en aandachtsmoeheid. In de huidige hectische samenleving hebben veel mensen behoefte om tot rust te komen en te herstellen van de dagelijkse stress. Het is voor veel inwoners van haren een belangrijke reden om juist hier te willen wonen.
- Stemming en welbevinden van jongeren verbeteren. Ontwikkelingsproblemen als aandachtsstoornissen zijn minder prominent in een groene en natuurlijke omgeving.
- Speelgedrag wordt bevorderd.

De Gezondheidsraad adviseert dan ook om in een stedelijke omgeving meer groen aan te leggen³.

1 Wij spreken in dit stuk herhaaldelijk over 'stedelijke omgeving'. Hoewel Harenaren graag over de eigen gemeente spreken als 'dorps', is de gebouwde omgeving uiteraard verstedelijkt, met name in de dorpen Haren en (deels) Glimmen, ook al is er binnen die dorpen veel groen.

2 *Waarom wij natuur nodig hebben*, Factsheet Natuur & Gezondheid, IVN, 2013; te zien via: <https://www.staatsbosbeheer.nl/-/media/08-dossiers/natuur-en-gezondheid/factsheet-natuur-en-gezondheid.pdf>, geraadpleegd op 19-3-2018

3 *Gezond groen in en om de stad*, Gezondheidsraad, Nr. 2017/05, Den Haag 15 juni 2017, te raadplegen via: <https://www.gezondheidsraad.nl/nl/taak-werkwijze/werkterrein/gezonde-leefomgeving/gezond-groen-in-en-om-de-stad>, geraadpleegd op 19-3-2018

Klimaatverandering: water en warmte

De hoeveelheden neerslag worden door de klimaatverandering groter en vallen in heftiger buiten. Waterpartijen fungeren als tijdelijke berging fungeren. Door infiltratie in de grond kan groen neerslag vasthouden. In bermen, groene tuinen en groen daken wordt hemelwater geborgen zodat het niet of geleidelijker via het rioleringsysteem hoeft te worden afgevoerd. Hierdoor wordt het grondwater aangevuld. Het bespaart de gemeente kosten omdat de capaciteit van het rioleringsysteem lager kan blijven⁴.

In de gebouwde omgeving is het over algemeen warmer dan in het buitengebied. Bij heet weer is dat effect nog sterker, wat zorgt voor hittestress en gezondheidsproblemen. Er is een rechtstreeks verband met sterftecijfers. De verwachting is dat dit probleem in de toekomst groter wordt door de klimaatverandering. Groen zorgt voor schaduw en verkoeling en op die manier voor lagere sterftecijfers bij hitte.

Economie

Groen kan positieve economische effecten teweeg brengen. Het economische vestigingsklimaat wordt verbeterd, de positie van het toeristische bedrijfsleven wordt versterkt⁵. Voor de toeristische en recreatieve bedrijfstak, zoals horeca en sport, is groen erg belangrijk.

Een groene omgeving trekt hogere inkomensgroepen, zij het altijd in samenhang met andere factoren, zoals de aanwezigheid van andere voorzieningen. Kopers vinden openbaar groen belangrijk, maar wensen vooral een eigen tuin. Voor huurders is openbaar groen erg belangrijk, en dan vooral de aanwezigheid van zichtgroen, zoals plantsoenen, groenstroken en bomen. De waardering van groen in de woonomgeving komt tot uiting in de waarde van woningen en bouwkvavels. Een park aan de voor- of achterkant van de woning verhoogt de waarde met gemiddeld 6,5%⁶.

Ecologie en natuurbehoud

Natuur heeft ook een intrinsieke waarde: natuur is ook waardevol van zichzelf, groen heeft een eigen waarde als leefgebied voor planten en dieren. In de flora- en faunawet is opgenomen dat ook dieren die geen direct nut opleveren voor de mens van onvervangbare waarde zijn. Hiermee wordt hun intrinsieke waarde erkend. De zorgplicht uit dezelfde wet houdt in dat menselijk handelen geen nadelige gevolgen voor flora en fauna mag hebben⁷.

De manier waarop het ecosysteem kan functioneren is van belang voor het behoud van plant- en diersoorten. Een ecologische kwaliteit draagt bij aan de biodiversiteit en zorgt ervoor dat planten en dieren de ruimte krijgen die zij verdienen.

Veel planten en dieren kunnen zich in een verstedelijkte omgeving vestigen en handhaven door de variatie die groen hen biedt. Lange lijnen en verbindingen tus-

4 *Potenties van groen!*, Vreke, J. et al., Alterra-rapport 1356, 2006

5 *De groene kwaliteit van de openbare ruimte*, prof dr. M. van Twist, bestuurdersconferentie 'Steden en Rijk: groene partners', 2006

6 *Potenties van groen!*, Vreke, J. et al., Alterra-rapport 1356, 2006

7 https://nl.wikipedia.org/wiki/Flora- en_faunawet, geraadpleegd op 19-3-2018

sen het stedelijk groen en het ommeland zijn belangrijk voor de gebruikswaarde en de ecologische waarde^{8, 9}.

Flora en fauna in de gebouwde omgeving dragen bij aan de natuurbeleving door haar inwoners en daarmee aan het draagvlak voor natuurbehoud en natuurontwikkeling in Nederland¹⁰.

Het is in dit kader goed om nog eens te kijken naar de waarde van in de gemeente Haren nog veelvuldig aanwezige houtwallen en -singels. Niet alleen in het buitengebied, waar de gemeente deze in samenwerking met onder meer Landschapsbeheer Groningen onderhoudt, maar (juist) ook in de gebouwde omgeving. We geven een citaat uit een omvangrijk rapport over goed beheer van houtwallen¹¹:

Het hoge natuurrendement van houtwallen heeft simpelweg te maken met het feit dat zo'n structuur bestaat uit veel bosrand en weinig bos; de grootste natuurlijke activiteit speelt zich nl. in de bosrand af. Vooral aan de zonnige kant van de houtkant vertoont de fauna een opmerkelijke diversiteit. Als in de nabijheid dan ook nog een oever aanwezig is dan is op een heel kleine oppervlakte een rijke flora en fauna mogelijk.

Deze noties zijn overigens op beleidsniveau in Haren bekend. We citeren het Groenstructuurplan voor Haren Noord uit 2008 (pag. 13):

Goed onderhouden houtwallen en houtsingels bestaan uit een boom-, struik- en kruidlaag. Houtwallen en houtsingels die niet worden onderhouden, groeien uit tot rijen hoge bomen zonder ondergroei. Ze bezorgen dan niet alleen de boeren overlast omdat ze bijvoorbeeld teveel schaduw veroorzaken en de waterafvoer bemoeilijken, ze verliezen ook voor een groot deel hun waarde voor de natuur.

Ook het bomenbeleidsplan signaleert dat houtwallen in de gebouwde omgeving beter onderhoud behoeven en dat het daarbij niet alleen om behoud van (solitaire) bomen gaat (pag. 61).

Lijnvormige natuur-elementen zijn kortom van relatieve grote ecologische waarde. Doorsnijdingen en verwaarlozing van het onderhoud zijn schadelijk voor de ecologische waarde.

Vastgesteld beleidsdocumenten

Haren waardeert zijn groen. Dat blijkt uit diverse beleidsstukken. Enkele relevante stukken zijn:

- Diverse bestemmingsplannen – momenteel deels vervangen door beheersverordeningen – spreken in de toelichtende teksten over de wens natuurwaarden te behouden en te versterken en hetzelfde geldt voor geomorfologische, archeologische en andere waarden.

8 *Met groen meer stad*, VROM 6395 / december 2006

9 *Landschapsonwikkelingsplan*, Haren, 2004

10 *Recht op groen*, Raad Landelijk Gebied, 05/6, juni 2005

11 *Kennisbank Houtwallen, Alles over de geschiedenis, het aanplanten en beheren van houtwallen*, RIGO-projectgroep Groen Salland, 26 maart 2012

- Landschapsontwikkelingsplan (LOP; dec. 2004), met name gericht op het buitengebied, gecombineerd met een onderzoek naar de mogelijkheden voor en wenselijke aanpak van bouwen van nieuwe woningen. De raad koos voor een route die zoveel mogelijk het karakter van Haren behoudt en aanwezige natuurwaarden beschermt.
- Landschapsuitvoeringsplan (LUP; okt. 2005), een uitwerking van de visie uit het LOP in concrete uitvoeringsprojecten.
- Groenstructuurplan Haren Noord (2008) dat de mogelijkheden voor woningbouw wil inkaderen in een groen-blauwe structuur en activiteiten definieert ter versterking van landschaps- en natuurwaarden.
- Bomenbeleidsplan uit 2010 dat onder andere de versterking van de laanstructuur voorneemt, een systematischer omgang met boombeheer in de steigers zet en instrumenten voorstelt die ingezet kunnen worden, onder meer bij ruimtelijke ingrepen.
- Nota 'Groene parels' over monumentale bomen, 2010
- Natuurvisie Scharlakenhofgebied (2014) die niet alleen voor het Scharlakenbos, maar ook voor de ruimere omgeving de natuurwaarden verder wil ontwikkelen.
- Kadernota buitengebied (2013).
- Het rapport 'Beterr Haren' (2016) schrijft o.a.: *“Het groene karakter van Haren blijft behouden als een belangrijke kwaliteit, zowel voor de huidige en toekomstige generaties als voor de biodiversiteit. (...) Daarom zal de komende 15 jaar veel werk worden gemaakt van het onderhouden en uitbreiden van de hoeveelheid groen in de woonomgeving en het onderhouden en vervangen van zieke, omgewaaide of gekapte bomen. Voor elke boom die verdwijnt, zal er ten minste één terug moeten komen; dit geldt voor zowel de bebouwde kom als het buitengebied. Bijzondere aandacht zal worden gegeven aan het in samenhang met de bouw van nieuwe woningen aanleggen van voldoende nieuw openbaar groen.”*

De ambities zijn er wel, het beleid op het niveau van beleidsvoornemens lijkt voldoende waarborg voor behoud van de groene omgeving, waarin niet alleen aandacht is voor 'visueel groen' en afzonderlijke monumentale bomen, maar juist ook voor ecologische waarden en samenhang. En dat niet alleen in het buitengebied, maar ook binnen de bebouwde kom.

De praktijk

De praktijk is weerbarstiger. We geven enkele waarnemingen.

- x Projecten uit het Landschapsuitvoeringsplan zijn na 13 jaar nog lang niet allemaal uitgevoerd. In het LUP wordt ook het project 'Beschermen/ontwikkelen landschapselementen' genoemd. Dat richt zich nadrukkelijk ook op landschappelijke elementen in de gebouwde omgeving. Het had moeten leiden tot o.a.:
 - een categorisering en inventarisatie op kaart van de aanwezige landschapselementen en laanbeplantingen;
 - een overzicht waar herstel c.q. uitbreiding noodzakelijk c.q. gewenst is
 - een overkoepelende beheervisie.

Het is onduidelijk of dit project ooit is uitgevoerd. Het had in 2013 afgerond moeten zijn. Een beheervisie hebben wij niet kunnen vinden.

- x Het bomenbeleidsplan noemt in hoofdstuk 8 een lange lijst met actiepunten. Niet van alles is ons duidelijk of het is uitgevoerd. Wel duidelijk is:
 - Het Bomenbeheersplan is er nooit gekomen¹².
 - Het duurzaam in stand houden van bestaande en het realiseren van nieuwe boomstructuren wordt onvoldoende respectievelijk niet gedaan.
 - Het gebruiken van de instrumenten BER en BEA voor tenminste gemeentelijk monumentale bomen en bomen in aangewezen structuren vindt niet of nauwelijks plaats.
 - Betrekken van de klankbordgroep bij processen waarin bomen ter sprake komen, zoals grote ruimtelijke inrichtingsprocessen, het informeren van bewoners over ontwikkelingen rond bomen via de lokale media en het opzetten van initiatieven voor het onder de aandacht brengen van de vele functies van bomen vindt niet resp. nauwelijks plaats¹³.

- x De door de raad vastgestelde natuurvisie voor het Scharlakenhofgebied is alleen in de praktijk gebracht voor het Scharlakenbos zelf, niet voor de ruimere omgeving¹⁴. Structureel overleg met de klankbordgroep daar vindt niet plaats.

- x Handhaving van bestemmingsplannen is een probleem: juridisch zijn niet alle goede bedoelingen afdwingbaar¹⁵, soms ontbreekt de handhavingscapaciteit (mededeling Burgemeester in raad 30 oktober 2017).

- x Een groenstructuurplan, dat in de meeste gemeenten de basis is voor het beheer, ontbreekt in Haren. Met als uitzondering het plan voor Haren Noord. Maar ook daarover moeten de conclusie zijn dat van de voornemens te weinig is terechtgekomen. Dat gaat o.a. om de volgende ecologische en visueel-ruimtelijke opgaven sinds 2008:
 - Ontwikkeling en versterking van de gradiënten (nat naar droog) als belangrijke verbinding van de flanken over de Hondsrug (via de spouw); aanleg van rellen en sloten;
 - Versterken van diverse houtwalstructuren;
 - Realiseren van ecologische verbinding in de noord-zuidrichting over de Hondsrug voor zoogdieren (o.a. spoorstoot);
 - Het uitvoeren van bestendig beheer om voedselarme bermten met daarin beschermde plantensoorten zoals breedbladige orchis aan de Rijksstraatweg en Kerklaan te behouden en ontwikkelen;
 - De aanleg van enkele houtwallen en singels op de flanken om daarmee de broed- en foerageermogelijkheden voor (roof)vogels te versterken.
 - Landgoederenstructuur aangrijpen voor verbetering van de ruimtelijke identiteit;Vastleggen van de groene kaders voor de transformatie institutenlandschap;

- x Het kapbeleid is vorig jaar verruimd in het kader van deregulering. Het behoud van ecologische waarden staat daarmee onder druk.

12 Beantwoording vragen GroenLinks 7-6-2017.

13 Zie bijvoorbeeld bezwaren bomenstichting over gemaakte keuzen in Kerklaan en brief bewoners Kerklaan over communicatie, raadsstukken 27-5-2018

14 Beantwoording vragen GroenLinks 24 oktober 2017

15 Beantwoording vragen GroenLinks 24-10-2017 en afwijzing handhavingsverzoek Stichting Scharlakenring

Groenbeheer

Uit een evaluatie van het gevoerde groenbeheer blijkt dat dit het volgende doel heeft: *“Het doel van het groenbeheerplan is om het groen eenduidig en efficiënt te beheren om zo de groene ruimte te behouden en te benutten. De clustering van onderhoudsniveaus en de hierop gebaseerde beheersvisie is de basis voor het gewenste beeld dat we willen bereiken. De mate van inzet bepaalt dat beeld.”*¹⁶.

Het beheer is met name gericht op kostenbesparingen efficiënt beheer, niet gestoeld op behoud van ecologische waarden. Het gevolg is bijvoorbeeld dat ondergroei onder bomen beleidsmatig wordt vervangen door gazons. Dat is goedkoper in het beheer. De ecologische waarde is een stuk geringer, de belevingswaarde ook.

De raad besloot het groenbeheer op de oude wijze voort te zetten.

Ruimtelijke ingrepen

Het meest direct beschadigend voor de het groene karakter en behoud van ecologische waarden zijn de talloze ruimtelijke ingrepen op het gebied van bouw van woningen en andere gebouwen, wegaanleg en -onderhoud of wijziging en herinrichting van waardevolle landschapselementen. Richtlijnen voor bijvoorbeeld noodzakelijk onderzoek bij zulke ingrepen – uit eigen voornemens of voortkomend uit provinciaal of Rijksbeleid – worden niet altijd en soms maar minimaal uitgevoerd¹⁷. Beheer van houtwallen binnen de bebouwde omgeving is met name gericht op onderhoud van de vaak grote bomen daarin en niet op behoud of herstel van de houtwal zelf.

Bestemmingsplannen volstaan doorgaans niet om groene waarden te beschermen. Bestemmingsplannen worden de Harense praktijk veelal vastgesteld als de belangen van de voorgenomen ruimtelijke ingreep goed zijn geborgd. De mogelijkheden voor de gemeenteraad of burgers om hierin nog te sturen botsen dan altijd met belangen van de partijen die de plannen voor de ruimtelijke ingreep voorstaan. Bestemmingsplannen sturen dan niet vooraf, maar leggen achteraf vast. Een voorbeeld van de beperkte waarde van bestemmingsplanregels is te vinden in het plan voor DHE 3, dat leek te beloven dat de boomwalstructuren aan de Oosterweg behouden zouden blijven. In de praktijk bleken verscheidene doorbraken naar bouw kavels nodig en juridisch mogelijk.

Ook in het vaststellen van het Groenstructuurplan Haren Noord blijkt het stedenbouwkundige plan leidend en kaderstellend te zijn¹⁸. Dan staat de natuur al bij voorbaat met 1-0 achter, en na het vaststellen van het bestemmingsplan is de achterstand doorgaans alleen groter geworden.

GroenLinks pleit ervoor dat aanwezige groenstructuren vertrekpunt zijn bij ruimtelijke ingrepen. En dat de integrale opgave daarbij eruit bestaat dat aanwezige structuren worden versterkt, in aantal, vorm en ecologische waarde. Dat vergt een heel andere aanpak en denkwijze dan gebruikelijk. De gebruikelijke werkwijze is uit te gaan van de gewenste ingreep, deze te optimaliseren en dan te kijken of ‘het allemaal past’.

16 *Evaluatie groenbeheerplan 2004*, raadsstukken 13 december 2010

17 Recente voorbeelden zijn het flora- en fauna onderzoek rondom de aanleg van de fietsroute langs de Kerklaan en het ‘onderzoek’ naar de waarde van houtwallen aan de Rummerinkhof

18 Die opmerking maakt de MAR in haar advies over het Groenstructuurplan Haren Noord, advies nr 168, 17-8-2008

Dan alsnog ontwikkelen van varianten om bomen te sparen leidt al snel tot suboptimale oplossingen op terreinen als aantallen woningen, bezonning, aantal parkeerplaatsen, wegverloop en dergelijke; dergelijke varianten worden dan als minder wenselijk gezien. Financiële overwegingen zijn daarbij vaak doorslaggevend.

Ten slotte kan een boom worden vervangen en groen elders opnieuw 'ingericht'. Er lijkt te weinig besef van de schade die wordt aangericht als oude bomen worden vervangen, vliegroutes van vleermuizen worden verstoord, nestgelegenheden in soms tientallen jaren oude bossages verdwijnen, verkoelende schaduwwerking vermindert, etc. De maakbaarheidsidee lijkt te overheersen.

Wat is een Groencompensatieregeling

Sommige gemeenten gebruiken een zogenaamde groencompensatieregeling, al dan niet gecombineerd met een Groencompensatiefonds.

Essentie van groencompensatieregeling

In essentie bestaat een groencompensatieregeling uit de volgende stappen:

1. Wanneer sprake is van een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling wordt door de initiatiefnemer al in een *vroege stadium* contact gelegd met de groenbeheerders. De initiatiefnemer stelt een groenanalyse op ter beoordeling door de gemeentelijke groenbeheerders. De regeling stelt eisen aan deze analyse. Er wordt aangegeven welke invloed de plannen hebben op de kwantiteit en de kwaliteit van het bestaande groen op de locatie en het totaalbeeld in de gemeente, en of er een groentekort kan ontstaan.
2. In het besluitvormingstraject maakt de initiatiefnemer vervolgens een afweging. Alternatieve locaties worden meegenomen. De gemaakte keuzes ten aanzien van rood en groen worden verantwoord in de ruimtelijke plannen. Er wordt beschreven op welke wijze rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor het bestaande groen, met verwijzing naar de groenanalyse.
3. Indien gekozen wordt voor vermindering van aanwezig groen worden compensatievoorstellen gedaan binnen het plan, en voor zover dat onvoldoende is buiten het plan, inclusief de financiering daarvan
4. Er wordt een Groenfonds in het leven geroepen. Bij het verlenen van bouw- of aanlegvergunningen door het college wordt, indien hierdoor een groentekort ontstaat, een financiële compensatie voor het verlies van groen gevraagd. Daarmee kan de gemeente op een later moment het verlies op een andere locatie compenseren.

Een dergelijke werkwijze wordt onder andere in Den Haag¹⁹, Tynaarlo, Veenendaal, Amsterdam en Groningen²⁰ gevolgd. Het dwingt enerzijds initiatiefnemers in een vroeger stadium na te denken over 'wat te doen met het groen' en maakt hen verantwoordelijk voor bescherming en compensatie. Anderzijds wordt het college

19 Zie "Den Haag Groenproof, Initiatiefvoorstel voor het waarborgen van het groenbelang in ruimtelijke ontwikkelingen,
<https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3318680/1/RIS147097>

20 Zie initiatiefvoorstel voor links naar verordeningen

gedwongen zorgvuldig na te gaan of de plannen en de groenanalyse deugen en of er grond is om een financiële compensatie te eisen.

Vormgeving

Tynaarlo en Groningen hebben de regeling vastgelegd in beleidsregels die op hun beurt vorm hebben gekregen in een verordening. Daarmee hebben de beleidsregels een juridische status gekregen. Dat gebeurt in het Sociaal Domein ook, dus waarom niet voor groen en bomen.

Het is wel even werk uiteraard, juist omdat de beleidsregels op deze manier enerzijds voldoende rechtszekerheid moeten bieden aan (mensen die opkomen voor) bomen en groen en anderzijds voldoende keuzeruimte moeten laten voor initiatiefnemers van ruimtelijke ingrepen en het gemeentebestuur.