



Haarlem

Augustus 2015

Rekenkamercommissie
Haarlem

J. Caffè
rekenkamercom-
missie@haarlem.nl

2015/259811

Gemeente Haarlem

Openbaar Groen in Haarlem

Meer waarde met groen

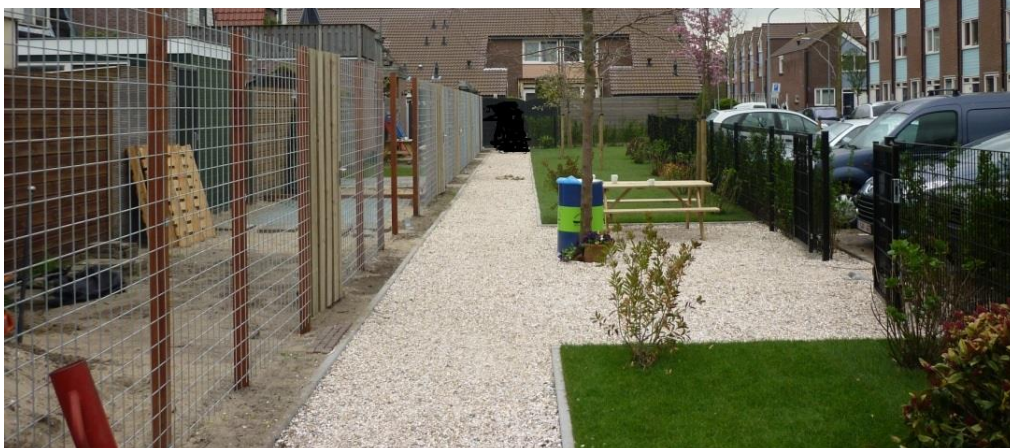
Bestuurlijke Nota



Meer waarde met groen

De kwaliteit van het openbaar groen in Haarlem

Bestuurlijke nota



2015/259811

Rekenkamercommissie Haarlem

Postbus 511

003 PB Haarlem

023-511 30 38

<https://gemeentebestuur.haarlem.nl/Rekenkamer>

rekenkamercommissie@haarlem.nl

augustus 2015

Inhoudsopgave

INLEIDING	3
ANALYSE	4
AANBEVELINGEN	6
BIJLAGE 1: Aanbevelingen van de onderzoekers bij de onderzoeksrapportage ‘Meer waarde met groen’	8
BIJLAGE 2: Onderzoeksrapportage ‘Meer waarde met groen’	9

Inleiding

De Rekenkamercommissie Haarlem (RKC) heeft van januari – augustus 2015 onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van het openbaar groen in Haarlem. Het onderzoek was aangekondigd in het RKC onderzoeksplan 2014.

Openbaar groen is in de gemeentelijke begroting een herkenbaar aspect in de financiële beheersing van de openbare ruimte. Beperkte financiële middelen leiden niet zelden tot bezuiniging op het openbaar groen, hetzij door een lager onderhoudsniveau, goedkopere uitvoering of door verschuiving van (een deel van) de onderhoudskosten naar de gemeenschap (zoals buurtverenigingen, sportverenigingen of andere vrijwilligersorganisaties).

Openbaar groen heeft, zo blijkt uit vele onderzoeken, ook economische en sociaal-maatschappelijke meerwaarde. Een groene wijk, stad ziet er aantrekkelijk uit en draagt bij aan hoge leefbaarheid van de woonomgeving. Openbaar groen kan ook worden ingezet in de aanpak van fijnstofproblematiek, voor het reguleren van warmte en water, als katalysator voor geestelijke- (herstel van stress) en fysieke gezondheid (bijvoorbeeld door het naar buiten lokken van mensen om te gaan bewegen).

Gemeente Haarlem verwoordt in het coalitieakkoord 2010 – 2014 de ambitie voor groen en duurzaam: onder andere de versterking van de kwaliteit van groen en water. Dit wordt in het coalitieakkoord zo uitgelegd dat ruimtelijke kwaliteit boven verdichting gaat. Het gemeentebestuur wil zorgvuldig omgaan met de beschikbare ruimte, meer groen, bomen en water zijn belangrijk voor de stad.

Ook in het coalitieakkoord 2014 – 2018 komt het thema groen en duurzaamheid aan de orde. Het akkoord kiest voor behoud en verbetering van de groene leefomgeving. Daarnaast heeft de Raad op voorstel van het college op 10 september 2015 het Duurzaamheidsprogramma 2015-2019 vastgesteld.

Samenvattend geldt dat openbaar groen een positieve invloed heeft op een veelheid aan aspecten als gezondheid, economie, biodiversiteit, waarde van vastgoed en het omgaan met water. Openbaar groen in de stad levert een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van wonen, werken en leven in Haarlem. Beleidsmaatregelen waarin de visie van het coalitieakkoord en van het college concreet wordt uitgewerkt, ontbreken nog met betrekking tot openbaar groen.

De RKC heeft daarom besloten onderzoek te doen naar de kwaliteit van het openbaar groen in de stad en de mate waarin Haarlem het openbaar groen in de stad toekomst- en klimaatbestendig inricht.

Doel en opzet van het onderzoek

Het doel van het onderzoek door de RKC is om na te gaan hoe gemeente Haarlem in beleid en uitvoering invulling geeft aan de ambities voor openbaar groen.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe geeft de gemeente Haarlem invulling aan de ambitie voor de versterking van de kwaliteit van openbaar groen en hoe geeft zij hierbij invulling aan een toekomst- en klimaatbestendige stad?

Het onderzoek is opgezet als verkennend onderzoek en is uitgevoerd door documentstudie en gesprekken met ambtenaren, bestuurders en vertegenwoordigers van wijkraden en organisaties die zich in Haarlem (op vrijwillige basis) inzetten voor beheer van het openbaar groen. Binnen het onderzoek is er in vier wijken van Haarlem een schouw uitgevoerd.

Relevantie

De kwaliteit van openbaar groen is vanuit vele aspecten relevant voor het gemeentebestuur. Hoewel Haarlem wel veel groen in de directe omgeving heeft, zoals het recreatiegebied Spaarnwoude, is het relatief beschouwd een ‘versteende stad’. Gemeenten boven 100.000 inwoners hadden in 2006 in de bebouwde kom gemiddeld 35 m² basisgroen per inwoner. In Haarlem is er per inwoner 24 m² groenvoorzieningen.

Uit het omnibusonderzoek 2011 blijkt bij de respondenten ontevredenheid over de hoeveelheid openbaar groen. 30% van de Haarlemmers is zeer ontevreden over de hoeveelheid groen in de buurt: zij vinden dat hun wijk over te weinig groen beschikt.

Uit het bovenstaande komt naar voren dat het voor de gemeente zinvol is om na te denken over de ontwikkeling van openbaar groen in relatie tot de eerder genoemde (maatschappelijke) functies en baten van openbaar groen. Het is verstandig om te onderzoeken hoe de gemeente in samenwerking met burgers en andere partners optimaal in kan zetten op behoud en versterking van het openbaar groen.

De RKC wil met de resultaten van dit onderzoek de raad handvatten geven in de keuze van de passende middelen en instrumenten om de ambities met openbaar groen waar te maken.

Het onderzoek is voor de RKC uitgevoerd door Grontmij/ Polyground. Het integrale onderzoeksrapport is als bijlage bij deze bestuurlijke nota gevoegd.

Deze bestuurlijke nota wordt afgesloten met de aanbevelingen van de RKC.

Analyse

Op basis van de onderzoeksresultaten en de daaruit door Grontmij/ Polyground getrokken conclusies is de RKC van mening dat er nog ruimte en aanleiding is voor verbetering in de (uitvoering van) beleidskeuzes ten aanzien van de ontwikkeling van het openbaar groen in Haarlem. In het onderzoeksrapport is sprake van vier aandachtsgebieden, te weten:

- Kwaliteit en kwantiteit van het openbaar groen
- Burgerparticipatie in het openbaar groen
- Toekomst- en klimaatbestendig Haarlem
- Financiële kaders

Het beleid over openbaar groen is voor Haarlem beschreven in meerdere beleidsdocumenten, van wisselende kwaliteit.

Het ecologisch beleidsplan is een sterk en duidelijk beleidsplan met een helder uitvoeringsprogramma en een jaarlijks budget, het groenstructuurplan, een ander belangrijk beleidsplan is ernstig verouderd (1992). In 2009 is een geactualiseerde versie om verscheidene redenen niet door de gemeenteraad vastgesteld.

De samenhang met andere beleidsterreinen is hierbij minimaal, waardoor er in de ontwikkeling en in het beheer onduidelijke keuzes gemaakt worden ten aanzien van de kwaliteit en hoeveelheid van het openbaar groen. Immers, zonder een duidelijke integrale visie kan de openbare ruimte niet adequaat worden toebedeeld aan de verschillende functies hiervan. De gemeentelijke organisatie erkent deze

opgave en geeft aan in de nieuwe structuurvisie aandacht te zullen hebben voor het bovenstaande knelpunt.

Kwaliteit en kwantiteit van het openbaar groen

De keuzes die worden gemaakt zijn mede afhankelijk van het belang dat het gemeentebestuur hecht aan openbaar groen. De laatste jaren is landelijk en ook in Haarlem het inzicht gegroeid dat openbaar groen financiële en maatschappelijke waarde heeft. Groen in de stad verbetert de kwaliteit van de leefomgeving en het heeft een positief effect op de beleving van de openbare ruimte en op de waarde van woningen en commercieel vastgoed. In het beleid van de gemeente wordt hier vooralsnog nauwelijks rekening mee gehouden.

Haarlem heeft ook geparticipeerd in de Nederlandse TEEB (*'The Economics of Ecosystems and Biodiversity'* / *De Economische aspecten van Ecosystemen en Biodiversiteit*) studies. Deze studies maken de economische baten van biodiversiteit zichtbaar en helpen overheden om bij beleid- en investeringsbeslissingen het economische belang van biodiversiteit en ecosysteemdiensten adequaat mee te wegen. Het college van B en W heeft aangegeven dat zij een startnotitie wil over TEEB. Dit kan de eerste stap zijn op weg naar het verankeren en beter beschermen van openbaar groen bij ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente.

Ambitie

In het coalitieakkoord 2014 kiezen B en W voor behoud en verbetering van de groene leefomgeving. Eind 2014 heeft de gemeenteraad besloten voor een aantal gebieden de ambitie (beeldkwaliteit) van het openbaar groen naar beneden bij te stellen, om een bezuiniging van ca. € 1 mln. te realiseren. De effecten van deze beslissing zijn op dit moment nog niet zichtbaar, maar verwacht wordt dat op termijn er een verlaging zal optreden van de belevingswaarde, omdat de perceptie ten aanzien van schoon, heel en veilig minder wordt. Dit terwijl in het omnibusonderzoek Haarlemmers de kwaliteit en de kwantiteit van het huidige openbaar groen als beperkt omschrijven en ervaren.

De aangekondigde bezuinigingen op de openbare ruimte herbergen een duidelijk risico op afname van de kwaliteit van openbaar groen. De realisatie van openbaar groen in dergelijke ontwikkelingen vraagt om duidelijke kaders (bijvoorbeeld kwantitatieve normering) die zich kunnen meten met de andere functies zoals bebouwing, parkeernormen, verkeer en dergelijke. Het ontbreekt echter beleidsmatig aan concreet geformuleerde ambities. Wettelijke – en financiële normen veroorzaken mogelijke conflicten tussen bijvoorbeeld parkeren en groen in de wijken, met als gevolg dat in de praktijk veelal de ambities voor openbaar groen worden bijgesteld.

Burgerparticipatie

Het coalitieakkoord benoemt het belang van burgerinitiatieven, maar ten aanzien van burgerparticipatie in het openbaar groen heeft de gemeente Haarlem geen uitgewerkt beleid waarin de (on)mogelijkheden zijn uitgewerkt. Burgerinitiatieven lopen in de praktijk aan tegen strenge beleidskaders ten aanzien van het zelf snoeien, onderhouden of aanpassen van openbaar groen in de groenstructuur. Hoewel deze kaders enerzijds nodig zijn als houvast voor het gemeentelijk handelen, leiden zij er anderzijds toe dat de gemeente onvoldoende gebruik maakt van de kansen die burgerparticipatie biedt voor het efficiënt realiseren van doelen voor het openbaar groen in de stad. Desondanks zijn er in Haarlem meerdere burgerinitiatieven en vrijwilligersorganisaties die zich georganiseerd hebben om meer groen te creëren in hun wijk. Deze organisaties werken in meerdere

locaties in de stad met wisselend succes en wisselende samenwerking met de gemeente aan beheer van het openbaar groen in de wijk.

De gemeente heeft wel een nota 'Stadslandbouw', waarin beleid en uitvoering voor het vrijgeven van locaties voor tijdelijk gebruik is vastgelegd. Er is er ook enig gelabeld budget (leefbaarheid) voor het ondersteunen van initiatieven.

Toekomst en klimaatbestendig Haarlem

Een toekomst- en klimaatbestendige stad betekent voor Haarlem een kwalitatieve leefomgeving die uitnodigt om er te wonen, werken, ondernemen en recreëren. Deze kwaliteit kan onder druk komen te staan door hevige regen, langdurige droogte en een toename van het aantal warme dagen. Dit zorgt voor omvangrijke schade aan gebouwen, infrastructuur, openbare ruimte, gezondheid en economie. Onderzoek laat zien dat de schade oploopt als er niets aan gedaan wordt. De rekening komt dan bij woningeigenaren, bedrijven en de belastingbetaler van de toekomst terecht. Het is belangrijk deze schade te voorkomen. Door deze opgave nu al te combineren met andere opgaven kan een verbetering van de stedelijke kwaliteit worden bereikt, en kunnen toekomstige kosten vermeden worden (manifest klimaatbestendige stad, deltaprogramma, 2013). Denk bijvoorbeeld aan het tegengaan van hittestress en wateroverlast of de realisatie van energiebesparing. De gemeente Haarlem legt op dit moment geen sterke beleidsmatige relatie tussen openbaar groen en toekomst- en klimaatbestendigheid.

Financiële kaders

De werkelijke uitgave aan 'groen' wordt gevormd door een bundeling van uiteenlopende budgetten. Denk hierbij aan het budget voor beheer en onderhoud, het budget voor ecologie en duurzaamheid, het budget voor 'duurzaamheid, groen en fiets', het budget voor groene buurtinitiatieven of het budget voor Platform Haarlem groen. Deze versnippering is het logische gevolg van de uiteenlopende thema's die direct of indirect een relatie hebben met het openbaar groen. De verkokering van domeinen werkt als een belemmering. De openbare ruimte wordt nog onvoldoende als één domein (systeem) gezien. Het benutten van uitgaven en werkzaamheden vanuit andere thema's, het bundelen van inzet of het terugbrengen van gemeentelijke uitgaven door burgerinitiatieven zijn zaken die aandacht verdienen.

Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie formuleert op basis van bovenstaande analyse de volgende aanbevelingen voor de gemeenteraad. De RKC geeft onderstaande telkens in het kader de aanbeveling, gevolgd door een toelichting.

1. Formuleer samenhangend beleid zodat beleidsdoelstellingen voor openbaar groen alle belangrijk tendensen en ontwikkelingen in hun onderlinge samenhang beschrijven en zodat hieraan voldoende specifiek doelstellingen en middelen kunnen worden gerelateerd.

De gemeente kan duidelijker stelling nemen voor openbaar groen. Een duidelijke afbakening en kwantitatieve normering van openbaar groen zijn een effectief instrument om openbaar groen te bevorderen en te positioneren ten opzichte van concurrerende bestemmingen van de beschikbare ruimte.

2. Ontwikkel en implementeer een set van effectieve instrumenten om de functies van openbaar groen maximaal te verbinden met de bestuurlijke ambities voor openbaar groen. Verlies hierbij de samenhang niet uit het oog.

Het vaststellen van een actuele structuurvisie openbare ruimte is een kans om het belang van openbaar groen in relatie tot andere functies te benoemen. Denk hierbij de afweging tussen het (behoud van) openbaar groen en de aanleg van gevraagde parkeerruimte of speelvoorzieningen.

3. Stel een plan van aanpak vast voor actief burgerschap in het openbaar groen.

Een uitwerkingsplan over burgerparticipatie geeft de noodzakelijke interne en externe helderheid over de (on)mogelijkheden van burgerparticipatie in het groene domein en kan de basis vormen waarmee invulling wordt gegeven aan de juiste ondersteuning richting burgers en organisaties.

Faciliteer als onderdeel hiervan andere partijen om naast de gemeentelijke inzet meer groen te realiseren, door de ambitie voor meer groen actief te delen met private en maatschappelijke partijen.

4. Doe nader onderzoek naar de concrete rol en invulling van openbaar groen in de bouw van een toekomst- en klimaatbestendige Haarlem.

Groen speelt een rol in de toekomst- en klimaatbestendige stad. De gemeente kan kansen verzilveren door deze relatie beter te leggen. Door openbaar groen te combineren met de opgave van een toekomst- en klimaatbestendige stad en de verschillende thema's die hierbij een rol spelen, kan de gemeente de stedelijke kwaliteit verbeteren en toekomstige kosten en problemen vermijden.

Het nader onderzoek naar het thema toekomst- en klimaatbestendige stad zou een analyse van de werkelijke knelpunten, de omvang van deze knelpunten en de oplossing hiervoor inhouden. De rekenkamer heeft in het onderzoeksrapport enkele trends en ontwikkelingen benoemd die hiervoor een basis kunnen vormen. De uitkomsten van deze analyse kunnen worden vertaald naar werkelijk beleid. (Voor hittestress en water worden hier de voorzichtige eerste stappen gezet).

5. Incorporeer de financiële en maatschappelijke waarde van openbaar groen in het afwegingskader voor de inzet van de beschikbare middelen voor ontwikkeling en onderhoud van openbaar groen.

Denk hierbij aan effecten op milieu, gezondheid, de waarde van vastgoed en de sociale veiligheid.

Bijlagen:

1. Aanbevelingen van de onderzoekers bij de onderzoeksrapportage 'Meer waarde met groen'
2. Onderzoeksrapport: 'Meerwaarde met groen'

Bijlage 1:**Aanbevelingen van de onderzoekers bij de onderzoeksrapportage ‘Meer waarde met groen’***Kwaliteit en kwantiteit*

1. Formuleer kwantitatieve normen voor het openbaar groen. (als voorbeeld zou kunnen dienen, zoals dit in normen voor water is vastgelegd).
2. Vertaal de waarde van groen in economische waarde. Gebruik hiervoor de TEEB-studie (Economics of Ecosystems and Biodiversity, een maatschappelijke kosten-batenanalyse op het gebied).
3. Maak het beleid integraal. Vanuit een integrale visie op de openbare ruimte kunnen functies in onderlinge samenhang worden toegewezen aan de daarvoor beschikbare ruimte.
4. Creëer prikkels voor burgers, bedrijfsleven en organisaties om meer groen te realiseren.

Burgerparticipatie in het groen

5. Stel een visie op burgerparticipatie vast.
6. Maak de weg vrij voor burgerparticipatie door tegenstrijdig beleid aan te pakken.

Toekomst en klimaatbestendig Haarlem

7. Integreer openbaar groen in het beleid voor een toekomst- en klimaatbestendig Haarlem. Neem daarin de thema's wateroverlast, biodiversiteit, drinkwaterkwaliteit, gezondheid en economie op. Voer nader onderzoek uit naar het thema toekomst- en klimaatbestendige stad via een klimaatstresstest. Een klimaatstresstest brengt in kaart waar kwetsbaarheden en knelpunten liggen op het gebied van o.a. schadegevoeligheid, waterveiligheid, wateroverlast, hittestress, droogte en bodemdaling.
8. Stel beleid op voor toekomst- en klimaatbestendigheid (wat wil je met klimaatbestendigheid, welke middelen zet je in en hoeveel budget stel je beschikbaar).

Financiële kaders

9. Plaats de effecten van de bezuiniging op groen ook in breder perspectief en verwerk dit in een afwegingskader. Denk hierbij aan de effecten op milieu, gezondheid, maar ook op de sociale veiligheid.
10. Draag zorg voor enige flexibiliteit in de begroting. Dit maakt het makkelijker om 'werk met werk' te maken en het maatschappelijk kapitaal beter te benutten.
11. Stel het budget voor ecologie en biodiversiteit voor meerdere jaren vast.

Bijlage 2:

Onderzoeksrapportage ‘Meer waarde met groen’ (separaat)

