



Planbureau voor de Leefomgeving

# GROEN EN BLAUW IN DE STAD

Het gemeentelijk perspectief

**Rutger Remmers**

**3-11-22**

PBL

## Colofon

### **Groen en blauw in de stad. Het gemeentelijk perspectief**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2022

PBL-publicatienummer:

## Contact

Frank.vanrijn@pbl.nl

## Auteurs

Rutger Remmers (student Universiteit Utrecht)

## Supervisie

Frank van Rijn

## Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan alle respondenten van de interviews behorende bij dit onderzoek.

## Redactie figuren

Beeldredactie PBL

## Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

## Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via [info@pbl.nl](mailto:info@pbl.nl). Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Remmers, R. & van Rijn, F. (2022), *Groen en blauw in de stad. Het gemeentelijk perspectief*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

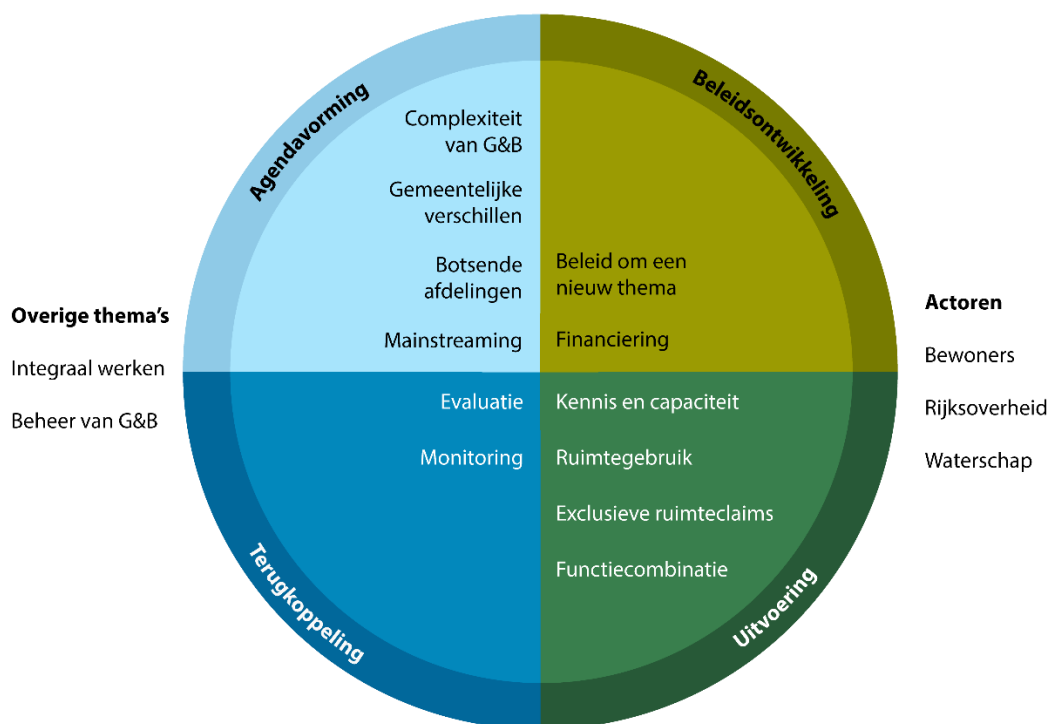
# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
Visueel overzicht	4
<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Positionering Onderzoek	6
1.2 Onderzoeksopzet	7
1.3 Leeswijzer	9
<b>2 De gemeentelijke beleidscyclus</b>	<b>10</b>
2.1 Agendavorming als ontwikkeling	10
2.2 Het handelingsperspectief van beleid	16
2.3 Uitvoering onder voorbehoud	18
2.4 De ruimte om te leren	23
<b>3 Gemeentelijke thema's</b>	<b>25</b>
3.1 Beheer en aannemers	25
3.2 Integraal en gebiedsgericht werken	27
<b>4 Overige actoren</b>	<b>30</b>
4.1 Bewoners	30
4.2 Rijksoverheid	32
4.3 Het waterschap	33
<b>5 De vertaalslag van beleid naar praktijk</b>	<b>35</b>
<b>Referenties</b>	<b>36</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>39</b>
A: Vragenlijst	39
B: Coderingsschema	42
C: Lijst met geïnterviewden	45

# Samenvatting

Via diverse beleidslijnen doorloopt het Rijk trajecten om meer groen en blauw (G&B) in de stad te verwezenlijken. Gemeenten spelen een belangrijke rol in dit traject, enerzijds doordat het stedelijk milieu een grote behoefte heeft aan groen- en blauwgerelateerde baten, anderzijds doordat gemeente de logische uitvoerder zijn op dit politieke thema. In dit onderzoek is met 25 gemeente-ambtenaren en -wethouders gesproken over de vertaalslag die de gemeente maakt van beleid naar praktijk. De transitie waarin gemeenten zich bevinden met betrekking tot het G&B, vraagt om een nieuwe afwegingskaders en benaderingen van de fysieke leefomgeving. Gemeenten lopen op veel facetten tegen problemen aan, die veelal terug zijn te brengen naar het onvoldoende onderschreven belang van (de baten van) het G&B en de sectorale wijze van werken. Het resultaat is dat het gemeenten niet altijd lukt om een wezenlijke bijdrage te leveren aan nationale doelstellingen, gerelateerd aan onder andere biodiversiteit, klimaatadaptatie en leefbaarheid. Gemeenten hebben in het verleden wezenlijke stappen gemaakt, maar lopen nog steeds tegen problemen aan binnen de beleidscyclus. Daarnaast zien gemeenten ruimte voor verbetering in wetgeving, die hen in huidige status beperkt om bijvoorbeeld groennormen of natuurinclusieve bouweisen mee te geven aan ontwikkelaars. Zowel gemeenten als betrokken actoren kunnen nog veel doen om het G&B meer en beter in te zetten.

## Visueel overzicht



# 1 Inleiding

De stedelijke natuur staat sinds het bestaan van de stad onder druk, maar ervaart ook hernieuwde aandacht sinds het begin van dit decennium. Het afgelopen decennium is steeds meer aandacht ontstaan voor extremer weer als gevolg van klimaatverandering en de bijdrage van een groene leefomgeving aan de gezondheid. Recenter benadrukte ook de coronapandemie het belang van natuur in de stad (McCunn, 2020). Veel aandacht gaat uit naar de negatieve gevolgen die zichtbaar zijn bij een gebrek aan stedelijke natuur. Versteende gebieden leiden tot een hitte-eiland effect en bieden beperkte ruimte aan water om de bodem te infiltreren. Een gebrek aan waterberging leidt tot uitdroging van het nog wel aanwezige groen. Het vergroten van het aandeel groen en blauw (respectievelijk vegetatie-gerelateerde en water-gerelateerde voorzieningen) in de stad gaat deze effecten tegen en voegt tegelijkertijd extra waarden toe. Natuur in de stad versterkt bijvoorbeeld de lokale biodiversiteit (Dearborn & Kark, 2010; Grimm et al., 2008). Ook draagt het bij aan de fysieke en mentale gezondheid van mensen, zowel via beleving als recreatie. Zodoende zien diverse actoren steeds meer het belang van meer groen en blauw (G&B) in de stad, met een stijgende vraag tot gevolg.

Deze vraag komt na een periode waarin stedelijke natuur lange tijd onderbelicht is gebleven. In de context van klimaatverandering, zijn steden bijvoorbeeld lang over het hoofd gezien (Hebbert & Jankovic, 2013). Oudere IPCC-rapporten spreken uitsluitend over de rol van nationale overheden en internationale verbanden in het tegengaan van klimaatverandering, met betrekking tot zowel de vervuulende rol als het oplossingspotentieel (Mi et al., 2019). Daar waar in het Vierde Assessment Report van het IPCC voor het eerst een hoofdstuk werd toegewijd aan de rol van steden, werd in het Vijfde Assessment Report diens rol en capaciteit verder benadrukt (Hebbert & Jankovic, 2013; Pietrapertosa et al., 2021). Hiermee wordt erkend dat nationale overheden niet aan (internationale) doelstellingen kunnen voldoen zonder de autonome inzet van steden (Pietrapertosa et al., 2021).

Steden zijn immers plekken waar mensen zich concentreren, met hoge lokale consumptie van energie en materialen tot gevolg. Tegelijkertijd kennen steden een verhoogd risico op schade door extremer klimaat, mede door hun geografische ligging en versteende staat (Corfee-Morlot et al., 2009). Beide verhoudingen ten opzichte van klimaatverandering staan in directe relatie met de manier waarop de stad fysiek is ingericht (Woodruff, 2022). Doorontwikkeling van de stad kan helpen aan het verminderen van haar ecologische voetafdruk en tegelijkertijd de stad ook bestendiger maken tegen onvermijdelijke gevolgen van klimaatverandering.

In bredere zin levert (stedelijke) natuur baten waar mensen van profiteren, veelal gedefinieerd als ecosysteemdiensten. Gemeenten ontwikkelen steeds meer beleid voor de inzet van G&B-voorzieningen om die baten ook in stedelijke omgevingen tot uiting te laten komen. Vooral culturele en provianderende ecosysteemdiensten worden vanwege hun directe opbrengst makkelijk gewaardeerd, in vergelijking met regulerende en ondersteunende diensten (Millennium Ecosystem Assessment, 2005; Schubert et al., 2018). Toch spelen regulerende en ondersteunende ecosysteemdiensten, zoals bij biodiversiteit en klimaatmitigatie en -adaptatie, een steeds grotere rol in de maatschappij. Culturele ecosysteemdiensten zoals recreatie en beleefbaarheid blijven echter van groot belang in het gemeentelijk perspectief. Het is aan gemeenten om binnen de eigen

grenzen ieder van deze diensten een plek te geven, waarbij afwegingen worden gemaakt tussen verschillende baten en andere ruimteclaims.

Rondom de stad zijn gemeenten aan zet, maar IPCC-rapporten laten zien dat ondersteuning op rijksniveau onmisbaar is (Reckien et al., 2019). In Nederland had het Rijk via 'Groen In en Om de Stad (GIOS)'-beleid in de periode 2000-2015 een integrale aanpak op het thema. Sindsdien worden G&B in de stad via diverse beleidslijnen meegenomen. In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) wordt de stad neergezet als locatie waar verbetering van de biodiversiteit noodzaak is om de landelijke biodiversiteit weer op peil te krijgen (BZK, 2020). Binnen de prioriteit Sterke en gezonde steden en regio's van de NOVI wordt ingezet op het 'versterken [van] het aanbod en de kwaliteit van het groen in de stad en verbeteren [van] de aansluiting op het groene gebied buiten de stad en een samenhangende aanpak van de stedelijke groenstructuur.' Hierbij wordt onder andere uitgegaan van natuurinclusieve bouw. In het ambitiesdocument "Nederland Natuurpositief" wordt ook specifiek benoemd dat de stad een rol heeft in het herstellen van de natuur (LNV & IPO, 2019). Verder past het thema natuur in de stad ook via verschillende facetten binnen brede welvaart. Thema's als woonsituatie, natuurlijk kapitaal en luchtkwaliteit hebben een duidelijke connectie met natuur in de stad (PBL et al., 2017). Tot slot sluit ook het Deltaprogramma via het thema Ruimtelijke Adaptatie (DPRA) aan op de doelstelling van vergroenen en verblauwen in de stad (I&W et al., 2021). G&B worden dus beschouwd als middelen om Nederland leefbaar te houden. Om deze verschillende doelen te verwezenlijken, moet op andere wijze om worden gegaan met het G&B binnen de gemeente, wat vraagt om een gemeentelijke transitie.

## 1.1 Positionering Onderzoek

Naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer<sup>1</sup>, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het verzoek uitgezet bij het PBL om onderzoek te doen naar de honderd minst en meest groene en blauwe wijken van Nederland<sup>2</sup>. Deze kwantitatieve benadering van natuur in de stad brengt in kaart waar een gebrek aan G&B het meest drukkend is. Hierbij wordt gelet op mentale en fysieke gezondheid, het tegengaan van effecten van klimaatverandering en het vergroten van de biodiversiteit. Op deze wijze ondersteunt het PBL de beantwoording van de Kamervragen. Met dit onderzoek biedt het PBL extra inzicht in de totstandkoming van het G&B, door in te gaan op het gemeentelijk proces dat het kader hiertoe vormt.

De onderzoeksvraag die hierin centraal staat is als volgt: *Hoe maken gemeenten de vertaalslag van groen- en blauwbeleid naar praktijk?* Deze vraag wordt benaderd vanuit het reflexieve perspectief (Arkesteijn et al., 2015). De *lerende* evaluatie die PBL vaak gebruikt is wezenlijk anders dan dit rapport. In dit onderzoek is namelijk geen sprake van verantwoording van het beleid, noch van samenwerking met betrokkenen naast de dataverzameling. In dit rapport ligt de nadruk op leren over het

---

<sup>1</sup> De Tweede Kamervragen betreffen vraagstukken naar aanleiding van de initiatiefnota van de leden Bromet en Boswijk over groen in de stad (35742).

<sup>2</sup> Het ministerie van BZK is penvoerder namens de volgende ministeries: Ministerie van BZK, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

proces binnen de genoemde vertaalslag (PBL, n.d.). In het voorstadium is vastgesteld dat representativiteit één van de doelstellingen is van dit onderzoek. Zodoende is ervoor gekozen willekeurige gemeenten uit te nodigen voor deelname aan dit onderzoek en wordt er in dit rapport weinig aandacht besteed aan *best practices* of uitzonderlijke voorbeelden.

Dit rapport geeft verschillende thema's die spelen rondom deze vertaalslag weer, vanuit het perspectief van de gemeente. Zo ontstaat een volledig beeld van de manier waarop zes gemeenten tegen moeilijkheden aanlopen. Daarnaast biedt deze evaluatie handvatten aan het Rijk om een meer sturende rol op zich te nemen bij diverse beleidsdoelinden waaronder de NOVI, Brede Welvaart en het Natuurpact.

## 1.2 Onderzoeksopzet

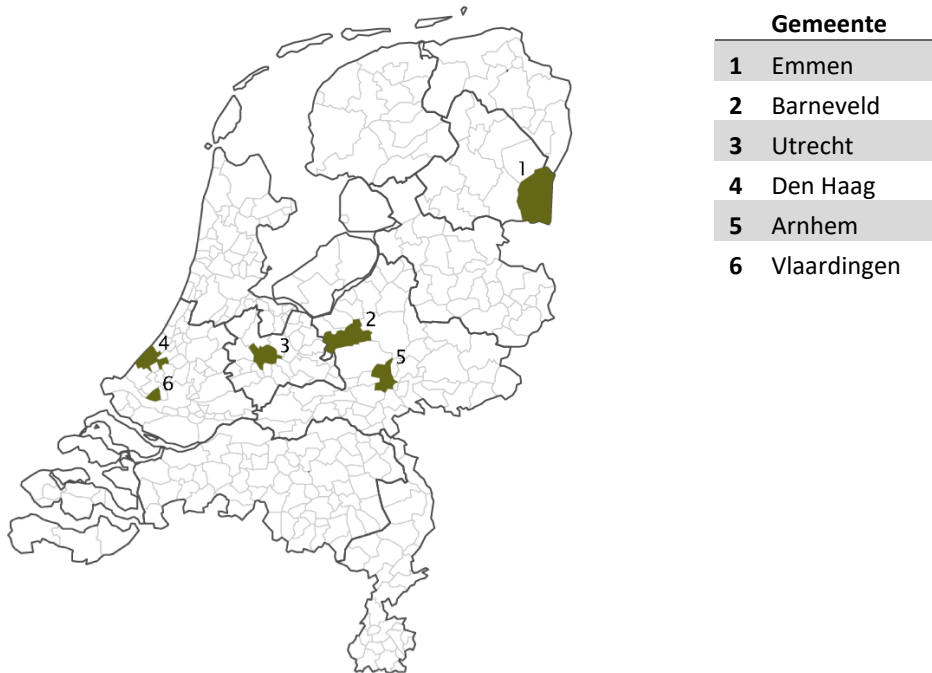
Binnen dit onderzoek is gesproken met 25 mensen die werkzaam bij zes gemeenten. Voor verdieping van het onderwerp is gestreefd naar een kleine pool van respondenten per gemeente, in dit geval vier tot vijf (Crouch & McKenzie, 2016). Gemeenten zijn naar inwonersaantal ingedeeld in drie categorieën, namelijk de grootste vijf (vanaf 235.000 inwoners); gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. Gemeenten met minder dan 50.000 inwoners zijn niet meegenomen in dit onderzoek. De aanname is dat deze steden minder verstedend zijn door een mindere staat van verstedelijking. Ook is aangenomen dat het beleid rondom G&B in de stad waarschijnlijk lokaal minder aandacht krijgt.

In eerste instantie zijn de gemeenten willekeurig geselecteerd. Achteraf is de selectie gecorrigeerd op onderlinge nabijheid en recente ontwikkelingen die naar verwachting binnen korte tijd veel invloed hebben gehad op de koers van G&B in de stad, op basis van algemene nieuwsgeving. De geselecteerde gemeenten zijn benaderd via (het secretariaat van) de wethouder die op basis van diens portefeuille de grootste relatie met het thema zou hebben. In het geval van een afwijzing is een volgende gemeente uit de bijbehorende categorie van inwonersaantallen gekozen. De zes gemeenten mee hebben gewerkt, zijn 's-Gravenhage, Utrecht, Arnhem, Emmen, Vlaardingen en Barneveld (Figuur 1). In het geval van 's-Gravenhage en Utrecht is het verzoek voor een interview in eerste instantie gedelegeerd naar een ambtenaar, o.a. vanwege de lopende coalitieonderhandelingen ten tijde van het verzoek. Uiteindelijk is besloten de wethouders niet opnieuw te benaderen, omdat verbreding van het type werknemer dat werd geïnterviewd waardevoller werd geacht. Zodoende zijn vijftien beleidsmedewerkers, vier wethouders, twee stadsecologen, één wijkbeheerder en twee mensen in overige functies geïnterviewd. Alle respondenten hadden vanuit hun functie een zekere betrokkenheid met het groen en/of blauw.

Vooraf aan de interviews zijn een deel van de geïnterviewden gevraagd om relevante beleidsstukken te delen met de interviewer, ter voorbereiding van het interview. De beleidsstukken zelf zijn niet inhoudelijk geanalyseerd ten behoeve van het onderzoek. Alle interviews, behalve twee, zijn op het stadhuis of een andere locatie in eigendom van de betreffende gemeente afgenomen. De overige twee zijn om praktische redenen via een videoverbinding afgenomen. De interviews zijn afgenomen in de periode april-juli 2022. Deze zijn op semigestructureerde wijze afgenomen en duurden één tot anderhalf uur. De vragenlijst van de interviews besteed aandacht aan vijf thema's: visie & terminologie, projecten, middelen & kennis, organisatie & andere projecten en

moelijkheden & beperkingen. De vragen zijn veelal breed gesteld, waardoor de respondent de ruimte kreeg om de vraag naar eigen inzicht te beantwoorden. De vragenlijst is opgenomen in bijlage A.

**Figuur 1.1**  
Overzicht van onderzochte gemeenten



Via verschillende thema's en invalshoeken wordt onder andere ingegaan op de vier delen van een versimpelde beleidscyclus. Deze beleidscyclus, bestaande uit agendavorming, beleidsontwikkeling, uitvoering en terugkoppeling, biedt een procesmatig kader om de gang van zaken binnen gemeenten in kaart te brengen. Zodoende is de beleidscyclus heuristisch van aard en weet deze dus niet de volledige complexiteit van het beleidsproces te omvatten. Gemeenten maken bijvoorbeeld op continue basis beleid. Ook hoeft beleid bijvoorbeeld niet toereikend te zijn, waardoor (politieke) onenigheid ook na het proces van agendavorming en beleidsontwikkeling blijft bestaan. Naast dat het gebruik van de beleidscyclus de mogelijkheid biedt om verschillende aspecten van gemeenten te vergelijken, komt het ook de leesbaarheid ten goede.

Twintig interviews zijn getranscribeerd door een extern bedrijf, de overige vier door de afnemer van de interviews. Om de kwaliteit van de transcripten verder te verhogen, hebben respondenten de kans gekregen om deze in te zien en te corrigeren waar nodig. De transcripties zijn gecodeerd met het softwareprogramma Atlas.ti. Het hiervoor gebruikte coderingsschema is opgenomen in bijlage B. De codes, welke inductief zijn verkregen, zijn als basis gebruikt om de 25 interviews te bundelen op thema's. Deze thema's zijn uiteindelijk gebruikt als basis voor het rapport. Hierbij geldt dat niet ieder thema in dezelfde mate voor iedere gemeente geldt.



## 1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk twee van dit rapport is opgebouwd volgens een gesimplificeerde beleidscyclus: agendavorming, beleidsontwikkeling, uitvoering en terugkoppeling. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op overige thema's die geen onderdeel van de beleidscyclus maken, maar hieraan overstijgend zijn. Hoofdstuk vier gaat over de rol van enkele externe partijen die veel impact hebben op de gemeentelijke vertaalslag van het G&B beleid naar de praktijk. In hoofdstuk vijf wordt kort ingegaan op de algehele vertaalslag van beleid naar praktijk.

## 2 De gemeentelijke beleidscyclus

De rol van natuur in de stad heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld van een decor tot een drager van vele functies en wordt dermate ook ingezet. Passend bij deze groei, wordt vooral het groene domein meer belang toegeschreven in gemeentelijke besluitvorming. Deze nieuwverworven status leidt tot andere belangenafwegingen, bij uitstek op locaties waar ruimte beperkt is. Groene en blauwe afdelingen binnen de gemeente zoeken naar instrumenten en middelen om het nieuwe belang vorm te geven, op zoek naar een nieuw evenwicht tussen het eigen domein en de zwaarwegende domeinen van infrastructuur en woningbouw. Hierin kennen zij hun nuances en (mede daardoor) trekken ze hun eigen spoor.

Deze ontwikkeling heeft impact op de wijze waarop gemeenten handelen. In dit hoofdstuk wordt die impact, en de manier waarop gemeenten daarmee omgaan, behandeld. Dit gebeurt aan de hand van de klassieke beleidscyclus: agendavorming, beleidsontwikkeling, uitvoering en terugkoppeling. In dit hoofdstuk wordt duidelijk dat het voor gemeenten een uitdaging is om een nieuwe aanpak van G&B op de gewenste manier door het de beleidscyclus te loodsen. Naast het botsen van belangen in beperkte ruimte, kunnen ook bijvoorbeeld organisatievorm, kennis en communicatie een complicerende factor zijn in het proces. Dat leidt tot grote spreiding aan resultaten: soms wordt het G&B te laat meegenomen in een project, andere keren leidt alertheid van collega-ambtenaar tot een goed resultaat. De moeilijkheden waar gemeenten tegenaan lopen, laten zien wat voor structurele knelpunten leven in deze opgave.

### 2.1 Agendavorming als ontwikkeling

Een belangrijk onderdeel van een nieuw afwegingskader in de ruimte, is onderkennen dat G&B anders moet worden ingestoken om te voldoen aan de eisen van de toekomst. Verschillende afdelingen binnen de gemeente zien dit belang ieder op eigen wijze. Er lijkt sprake te zijn van overeenstemming dat G&B meer ruimte verdienen, maar over de manier waarop dat tot stand komt bestaat onenigheid. Binnen de grenzen van de gemeente betekent dit namelijk dat andere domeinen fysieke ruimte moeten opgeven of anders met de beperkte ruimte moeten omgaan. Waar dit geen optie is, proberen gemeentes functies te stapelen of de natuurfuncties elders te zoeken. Dit proces van agendavorming binnen de gemeente gaat vooraf aan beleid, waarin het gesprek wordt gevoerd over hoe deze ruimtelijke afweging plaats moet vinden.

#### 2.1.1 De gemeentelijke agenda

Uit verscheidende programma's van de Rijksoverheid blijkt dat groene en blauwe thema's in nationaal beleid een belangrijke plek innemen. Draagvlak op het lokale niveau is echter ook van belang om rechtvaardiging van je doelstelling te ervaren (Schubert et al., 2018). Gemeentelijke afdelingen zien zichzelf veelal ondersteund vanuit de maatschappij, het college van B&W en soms ook andere afdelingen. Dergelijke steun blijft echter soms beperkt tot de grote lijnen: het belang wordt onderschreven zonder aandacht te besteden aan keuzes of consequenties. Het draagvlak voor G&B-gereleerde thema's komt veelal geleidelijk, doordat er aandacht wordt besteed in media en vanuit externe actoren. Soms zien ambtenaren de steun voor G&B ook naar aanleiding van een enkele gebeurtenis. In Arnhem wordt bijvoorbeeld veel nadruk gelegd op een overstroming uit 2014, als

reden om aan klimaatadaptatie te doen. Een respondent vertelt: *‘De aanleiding daarvoor was die enorme buien regen die we (...) 2014 (...) ergens hebben gehad. Toen stroomde heel lagergelegen Arnhem onder. (...). Dus dat was wel een eyeopener van, we moeten er echt wat mee gaan doen.’*

Tegelijkertijd bestaat het risico dat G&B de aandacht in de gemeente weer kunnen verliezen, wanneer het op maatschappelijk niveau minder aandacht zou krijgen (Hagemann et al., 2020). Na een periode van verhoogd belang zou de gemeente op deze wijze weer terug kunnen vallen naar *business as usual*. Ook komt het voor dat ambtenaren soms een pioniersrol dragen, waarbij het toegeschreven belang aan G&B afhankelijk is van diens aanwezigheid. Nederlandse gemeenten vinden borging op nationaal niveau daarom van groot belang. Juist binnen de gemeente ziet een respondent het gevaar: *‘Want het is een zachte waarde, die alleen wordt beschermd door de lokale politiek. Maar de lokale politiek kan natuurlijk zijn eigen beleid elk moment schrappen wanneer ze willen, omdat ze een andere afweging moeten maken. (...). En soms zou je wel wat meer van dat soort wettelijke sturing in willen hebben binnen de gemeente, (...). Niks is zo fluïde als lokale politiek natuurlijk.’*

De afgelopen jaren zien gemeentelijke G&B-afdelingen zich in ieder geval gerechtvaardigd om meer ruimte te nemen voor de kwaliteiten van G&B. Gemeenteambtenaren zien een wezenlijk verschil met het verleden, waarin dit belang niet zodanig werd onderschreven. Zodoende ontstaan er een nieuw evenwicht, met de nodige verbazing over nieuwe mogelijkheden. Ook over de eigen organisatie vertelt een respondent: *‘Ik had een collega die zei echt waar, is het biodiversiteitsplan vastgesteld? Is het goed? (...). En dat ik dacht, ik had de opdracht om het te gaan doen. Toen was ik er net, dus ik ben dat gewoon gaan doen. Dus dan merk je toch nog wel een beetje een soort van, wacht, er is echt wel een wat groenere wind aan het waaien.’*

## 2.1.2 Complexiteit als veelzijdigheid

Het is interessant om te kijken wat die groenere wind precies inhoudt. Gemeenten zien in dat de betreffende beleidsdoelen, zoals het verbeteren van de biodiversiteit, het creëren van een leefbaar microklimaat en de stad klimaatadaptief maken, complex van aard zijn. Tegelijkertijd wordt onderschreven dat G&B vaak bijdragen aan ieder van deze doeleinden. Ambtenaren zetten deze veelzijdigheid graag in als reden tot investering: *‘(...) je hebt eigenlijk groen, één betalen, maar je gaat zes halen. Want je gaat bijvoorbeeld ook iets doen aan de gezonde leefomgeving, of aan het klimaat, of aan de biodiversiteit. En zo kreeg je een heleboel andere baten van groen.’*

Naast deze drie grote thema's, welke ook het meest besproken zijn tijdens de interviews, zijn ook de volgende thema's aan bod gekomen: voedselvoorziening, recreatie, sport, economie, microklimaat (hittestress) en beleefbaarheid. De laatste twee thema's en een gezonde leefomgeving zijn niet altijd sterk te onderscheiden. Met beleefbaarheid wordt bijvoorbeeld vaak ook verwezen naar de esthetische en relationele waarde van de natuur, waarden die ook belangrijk worden geacht in het kader van een gezonde leefomgeving.

Deze veelzijdigheid aan waarden maakt investeringen in G&B efficiënt, maar brengt ook risico's met zich mee. Niet iedere vorm van G&B draagt bij aan iedere soort waarde en verschillende waarden kunnen elkaar uitsluiten (Hagemann et al., 2020). Een respondent vertelt: *‘En dan hebben ze iets vergoend en dan zeg je, maar wat levert dit nu op voor biodiversiteit? “Dat weten we niet, maar het is toch goed?” Nee, want welke soorten heb je gebruikt? “Maar het is ook leuk voor de*

*mensen." Ik zeg, dat is prima. Maar zeg dan dat je vergroent dat het leuk is voor de mensen. En zeg dan niet dat je nog iets voor de biodiversiteit gaat doen. Dat is gewoon niet waar.'*

Deze discussie tussen eenduidigheid en veelzijdigheid van baten is deels terug te brengen tot de verhouding tussen kwaliteit en kwantiteit. De kwantitatieve benadering van G&B houdt in dat vergroten van het domein (in bomen of oppervlak voor groen, kuub voor blauw) de voornaamste prioriteit is. De kwalitatieve benadering gaat in op de vertaalslag van de hoeveelheid groen naar de verwachte effecten die het G&B hebben en hoe deze bijdragen aan beleidsdoelstellingen. De kwantitatieve benadering kent het gevaar voorbij te gaan aan de link tussen de invulling van de voorziening en het doel ervan. Een aantal gemeenten zitten in een beweging van een meer kwantitatieve houding naar een meer kwalitatieve houding. Beide punten komen naar voren in het volgende citaat: *'(...), het is bij ons nog steeds een beetje boompjes tellen. (...). Dat is framen, maar dat is gewoon politiek makkelijker. Maar uiteindelijk gaat het natuurlijk om volumes en daar hebben we het helemaal nog niet over. Dus dat is nog wel een slagje, maar dat komt- (...). Ik bedoel, laten we eerst dit maar op orde brengen.'*

### 2.1.3 Voorkeuren voor baten

Ondanks de veelzijdigheid aan baten in het G&B, laten gemeenten vaak (impliciet) voorkeuren zien in welke baten prioriteit krijgen. Wanneer gevraagd wordt naar het belang van G&B, geven respondenten vaak aan dat het veelal een noodzakelijke drager is van de stad, onder andere vanwege biodiversiteit, leefbaarheid en klimaatadaptatie. In internationaal perspectief leggen Nederlandse gemeenten relatief veel nadruk klimaatadaptatie in het kader van G&B (Cortinovic & Geneletti, 2018; Lam & Conway, 2018). Daar waar recreatie in buitenlandse gemeenten vaak op nummer één staat, lijkt deze in Nederland juist op de vierde positie te staan. Andere thema's die respondenten als relevant bestempelen, zijn het microklimaat (hittestress), economische waarde en verbinding. Een enkeling noemt ook nog voedselvoorziening en/of bewustzijn als belangrijke waarde.

Hoewel de gemeenten in dit onderzoek onderling geen grote verschillen laten zien in de mate van waardering voor de verschillende baten, zijn er wel nuances zichtbaar. Meer rurale gemeenten lijken bijvoorbeeld meer aandacht te besteden aan directe en zichtbare effecten van G&B, zoals leefbaarheid en recreatie. Hierbij wordt vaak aangegeven dat deze gemeenten zich al in een groene omgeving bevinden, waardoor de biodiversiteit er al wel goed voor staat. Daarnaast lijkt de mate waarin een gemeente bezig is met klimaatadaptatie, meer afhankelijk te zijn van de mate van versterking en de bodem waarop de betreffende gemeente ligt.

Hoewel respondenten bij alle gemeenten veel spraken over de rol van bewoners bij het beheer, besteedden kleinere en/ of rurale gemeenten relatief veel aandacht aan de rol van bewoners bij ruimtelijke ontwikkelingen. De oorzaak hiervan kan liggen bij de manier waarop kleinere gemeenten aandacht besteden aan bewoners. Zodoende is participatie eventueel in kleinere gemeenten minder intensief, wat ruimte creëert voor een meer bottom-up approach. Mogelijk bestaat er een verband tussen de mate van participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen en welke baten uiteindelijk worden uitgewerkt. Een respondent vertelt: *'(...), dan kun je als gemeente wel willen van ik wil biodiversiteit en ik wil water opvangen in een bermstrook voor mijn woning. Maar goed, dan staat er water in en dat infiltreert misschien binnen een dag of twee (...), maar als bewoner vind ik dat niet prettig, want ik woon er vooruit en ik zie dat iedere keer. Dus het is ook even, hoe gaan die bewoners daarmee om?' Een andere respondent voegt toe: 'Maar dit is, dus dit soort dingen slaagt ook*

*alleen maar als je enthousiastelingen buiten hebt die hier heil in zien, die de wil ervoor hebben en die enthousiast zijn (...). Maar groen aanleggen waar mensen niet zien zitten, dat wordt ook niet onderhouden en dan slaagt het niet.'*

#### 2.1.4 Afdelingen botsen vaak onderling

Ondanks het meer erkende belang van G&B vanuit maatschappij en gemeentelijke visie, is deze niet per se in alle afdelingen en lagen van de gemeente terug te vinden. Afdelingen botsen soms op principiële kwesties, bijvoorbeeld wanneer een project met een ander afwegingskader wordt ingestoken. De samenwerking tussen afdelingen komt hierdoor niet op gang. Dit leidt er soms toe dat verschillende afdelingen elkaar proberen af te troeven in de zoektocht naar fysieke ruimte voor zichzelf, iets wat ook internationaal meer gezien wordt (Hagemann et al., 2020). Een dominante parkeernorm is een veelgenoemd voorbeeld hiervan. Een respondent formuleert: *'Ik bedoel, ik zie af en toe van dat soort vergaderingen en dan komt iemand van verkeer binnen en die zegt, ik heb even naar het plan gekeken. Het voldoet niet aan de parkeernorm. Ik kan er niet mee akkoord gaan. En dan gaat hij weer, dus hij kijkt alleen op zijn eigen eilandje.'*

Op vergelijkbare wijze zien G&B-afdelingen ook hiaten in de overeenstemming met collega's die gaan over het realiseren van de woningbouwopgave. Een respondent valt op dat er grote verschillen zitten tussen de collega's bij afdeling Projecten: *'Eentje is hartstikke goed, die vindt echt de leefkwaliteit, (...) terwijl een andere, die vind ik meer een politiek dier. Daar merk ik amper zo iets, van: "nou ja, als wij die woningen maar realiseren, de rest is bijzaak".'*

De twee bovenstaande thema's kunnen nog worden aangevuld met een overkoepelend thema, namelijk de bestaande stad tegenover de nieuwe stad. Binnen gemeenten gaat veel aandacht uit naar nieuwe woningen en bijkomende infrastructuur. Hier wordt veelal meer aandacht besteed aan de rol en plaats van G&B dan in het verleden werd gedaan. De bestaande stad, veelal ontwikkeld in perioden waar minder aandacht was voor G&B, delft het onderspit. Hier is minder ruimte voor G&B-voorzieningen of is het beheer van dergelijke voorzieningen goedkoop geregeld. Een mogelijke oorzaak is dat groen in het verleden meer werd ingezet als decoratie, in plaats van een noodzakelijke voorziening. Een respondent reageert: *'Ik zie nog wel (...) dat de opgave wel erg gericht is op het bouwen, woningen toevoegen. Dus dat soort keuzes en eigenlijk wat minder op de bestaande stad opknappen, waar volgens mij net zo'n grote opgave ligt. (...) maar als je naar de [beleidsdocument] kijkt, waar onze toekomstvisie in staat (...), dan staat daar tweehonderd pagina's over de groei van de stad en twee pagina's over het opknappen van de bestaande stad.'*

Groen wordt in dit kader vaak gezien als een 'zachte' waarde, dat niet overeind blijft staan tegenover een 'harde' waarde (Hagemann et al., 2020). Het aantal parkeerplaatsen in een gebied wordt bijvoorbeeld als belangrijkere taak gezien dan het verzorgen van kwalitatieve G&B-voorzieningen. In deze afweging zit soms ook een component van kortetermijndenken, tegenover langetermijndenken (Wihlborg et al., 2019). G&B hebben in dit geval vooral op de langere termijn waarde, terwijl harde waarden zoals woningbouw en mobiliteit op korte termijn al iets opleveren. Een respondent reageert: *'Maar juist daarom zo belangrijk om ook die groene ambities heel stevig neer te zetten, omdat dat altijd anders verliest van die andere ambities. (...) Je maakt het jezelf niet makkelijker, maar de stad wordt wel beter. (...) omdat we natuurlijk met een enorme woonopgave zitten en de grootste fout die we nu kunnen maken, is allerlei wijken uit de grond stampen om zo snel mogelijk, zo goedkoop mogelijk woningen te bouwen, en niet erover na te denken dat die woningen*

*daar gewoon heel lang gaan staan.'*

Gemeenten experimenteren met middelen om dit te bereiken. Voorbeelden gaan over het uitlegen waarom er gekozen wordt voor bepaalde eisen die worden gesteld aan het type grond waarin een boom staat, of boomsoort. Eén gemeente maakt een notie van de hoeveelheid vierkante meters groen dat nodig is om een doelsoort te kunnen huisvesten. Een respondent vertelt: *'(...) dus dan zeg ik bijvoorbeeld, (...) een huismus heeft hier dertig vierkante meter nodig aan struweel en twintig vierkante meter aan kruiden en iemand van spelen doet dat, deed dat al. (...). En daar ontmoet je elkaar, want ik zeg dan, maar mijn ecologie heeft zoveel vierkante meter nodig. Dan heb je allemaal vlakjes en daardoor kan je wel een hele goede afweging gaan maken. (...) En als je dat voor ecologie niet doet, niet concreet maakt, dan verlies je altijd. Dan ben je altijd degene die er-gens achteraanloopt.'*

Wanneer gemeentelijke afdelingen meer heil zien in elkaars belangen, kan een samenwerking op gang komen die beide ten goede komt. In de ruimte ontstaat zo een nieuw evenwicht. Een respondent vertelt: *'Ik heb in veel gemeenten (...), daar zie ik bijvoorbeeld een verkeersafdeling heel vaak. Die tekenen dan een of andere nieuwe weg of een verbreding en dat is dan helemaal verkeerskundig gedaan. En dan komt later, als de landschapsarchitect nog op tijd is, met het signaal, maar wacht even, dat kan niet, daar staan allemaal bomen en allemaal gedoe. In [onze gemeente] beginnen de verkeerskundigen- Die kijken altijd eerst waar de bomen staan en ze proberen het allemaal zo te doen dat er in ieder geval geen boom om moet, want ze weten, als dat gebeurt, dan krijgen we ontzettend gezeik. Dus dat is ook wel denk dat ze daar zelf de waarde van inzien. En soms is het zelfs zo dat die wegen of die aanpassingen dan zo raar eruit komen te zien, dat notabene de groen-mensen zeggen van, hak die twee bomen nou maar om, want zo'n weg ligt er ook weer veertig jaar en dan zit er een hele vreemde bocht in en die boom is toch niet zo waardevol.'*

### 2.1.5 G&B in een brede organisatie

De structuur van de gemeentelijke organisatie heeft een wezenlijk aandeel in het kunnen faciliteren van nieuwe ontwikkelingen en trajecten. Bij overheden wordt echter vaak uitgegaan van een gebrek aan facilitering, namelijk bureaucratie. Procesmatigheden, bestaande of juist gebrekkige samenwerkingen en de ambtelijke wil vormen de status quo.

Trajecten, zij het nieuwe ontwikkelingen of onderhoud, worden opgestart vanuit de behoefte om iets te veranderen. Overeenstemming over het belang van G&B is niet altijd voldoende om daadwerkelijk een aandeel te krijgen in een traject. Mocht je mee willen praten, zien gemeenteambtenaren dat het belangrijk is om vanaf het begin aangeschoven te zijn. Wanneer vanuit het standaardproces ook G&B-afdelingen worden meegenomen, ervaren respondenten dat het veel makkelijker is om input te leveren. Veel gemeenten spreken van persoonlijke betrokkenheid van een projectleider, die bepaalt welke afdelingen uiteindelijk in een traject betrokken zijn (Em, DH). Er worden veel noties gemaakt van projectleiders die niet breder kijken dan hun eigen project. Een respondent licht toe: *'Maar waar woningen worden verduurzaamd en er is geen rioleringsproject van ons, dan worden die woningen wel verduurzaamd, maar die openbare ruimte blijft steeds in achterstand houden.'*

Door deze afhankelijkheid van projectleiders, zien gemeenteambtenaren soms de noodzaak om persoonlijk betrokken te zijn bij projecten. Zo wordt voorkomen dat de G&B aspecten niet worden

overgeslagen. Een respondent vertelt: *‘Hoe komt het tot leven in projecten? (...). Doordat ik daar zelf bijvoorbeeld een aandeel in heb, in projecten. Op het moment dat er randvoorwaarden worden geschetst, er programma’s van eisen worden opgesteld, helemaal in die voorfase moet je aanwezig zijn om ervoor te zorgen dat de juiste dingen als uitgangspunt voor zo’n project worden gehanteerd, dan komt het tot leven.’*

Gemeenten maken wat hen betreft vaak vorderingen op dat vlak. Beheerders worden vroeg in trajecten betrokken om te bepalen of iets goed te beheren is of om vanuit de praktijk mee te denken met de ontwikkeling. Dit wordt steeds belangrijker doordat gemeenten tegelijkertijd op zoek zijn naar technische innovaties, welke uiteindelijk ook in het beheer moeten landen. Op deze manier proberen gemeenten de kwaliteit van de openbare ruimte te garanderen. Een respondent vertelt: *‘Wij nemen onze beheermensen mee in het voorbereidend traject en die zitten ook gewoon in een projectgroep. Dus wie het moet gaan beheren, is duidelijk. Hoe ze het moeten gaan beheren, dat vraagt bij nieuwe ideeën ook afstemming, om te zoeken naar de juiste beheermethode.’*

Moeilijkheden zijn te vinden in de grootte van organisaties, of wanneer trajecten erg lang duren. Hierdoor kan het lastig zijn ontwikkelingen binnen een traject te volgen, vooral wanneer de verantwoordelijkheid wordt overgedragen. Het gevolg is dat het resultaat er anders uit komt te zien dan vooraf gepland. Meer expliciete samenwerking wordt veelal als oplossing gezien: *‘(...) dat afdelingen minder sectoraal gaan werken, dat we elkaar meer gaan vinden en dat we uiteindelijk hetzelfde belang dienen. We willen een gezonde leefomgeving, maar we willen ook een groene leefomgeving, maar dat is misschien eigenlijk wel hetzelfde belang.’*

Kleinere gemeenten ervaren dat hun beperkte grootte de korte lijntjes intact houdt, waardoor het makkelijker is om het overzicht te bewaren wanneer de verantwoordelijkheid is overgedragen. Grote gemeenten leggen meer focus op deze betrokkenheid procesmatig vastleggen in projectmanagement, maar benadrukken ook het belang van elkaar ontmoeten in fysieke vorm. Een respondent vertelt: *‘Wij zitten natuurlijk meer aan de beleidskant, maar jonge mensen die het uitvoeren die zitten hiernaast, snap je? Die zitten niet ergens heel ver weg in een andere afdeling (...).’*

Tot slot wordt gedeelde verantwoordelijkheid ook vaak als problematisch ervaren, zowel intern als met een externe organisatie. Het risico dat de optelsom van het werk van verschillende partijen niet voldoende is of onduidelijkheid over eindverantwoordelijkheid, maakt samenwerking spannend. Bij uitstek geldt dit voor G&B doordat deze thema’s ver uiteenlopende baten hebben, met ook uiteenlopende geïnteresseerden. Een respondent geeft aan: *‘Dan mis ik regie op de integrale aanpak van beheer op de leefbare omgeving in ons gebied. (...). Wie is nu verantwoordelijk voor het boombeheer in onze gemeente (...)? Is dat de gebiedsopzichter die een melding krijgt van een burger? (...). Is dat nou degene die toezicht houdt op het snoeien van bomen en die de bomen gaat snoeien? Is het nou de beheerder groen die verantwoordelijk is voor het beheren en het stand houden wat stedenbouwkundig is en moet worden? Is het nu de projectenorganisatie die zegt van, vanuit mijn project ga ik daarover? Is het nou de stedenbouwkundige die erover gaat, is het nou de bestuurder? Iedereen heeft een gezamenlijk doel om die ene boom te bewaren en iedereen kijkt er net even anders naar, naar zo’n boom, vanuit een project, vanuit een onderhoud, vanuit een melding, vanuit het stedenbouwkundig oogpunt, vanuit het bestuurlijke oogpunt.’*

## 2.2 Het handelingsperspectief van beleid

Na een periode van beleidsontwikkeling, belanden gemeentes in een nieuwe fase. Nieuw beleid maakt het mogelijk om anders te handelen dan in de voorgaande periode, maar daar zitten enkele haken en ogen aan. De praktijk leert dat beleid nuttig is, wanneer het voldoet aan een aantal eisen. Aan deze eisen wordt in het geval van G&B niet altijd voldaan.

### 2.2.1 Bekende valkuilen op een nieuw thema

Veel gemeentes hebben recent nieuw beleid geformuleerd, naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen in maart. Gemeentebesturen zien vaak nog meer ruimte voor ambitie in het beleid. Redenen hiertoe kunnen zijn omdat ze het gevoel hebben dat G&B dat verdienen, of omdat anders bepaalde doelstellingen niet worden gehaald. Globaal leeft daardoor het gevoel dat het grootser, sneller en vollediger kan. Een gedeelde strategische visie kan juist bijdragen aan de benadering vanuit een langetermijnperspectief, maar gemeentes schieten hier vaker tekort (Beery et al., 2016; Cortinovis & Geneletti, 2018). Eén respondent roept daarom vooral op tot een discussie die meer tot de kern komt: *‘Dat is natuurlijk zowel beleid en visie, maar dat raakt eigenlijk ook het beheer en het raakt ook eindbeeld. Wat voor een verrommeling willen we toestaan in de stad, wat natuur met zich mee kan brengen? Of kunnen we dat juist waarderen? Is verrommeling juist het nieuwe duurzaam? Dus dat soort dingen zijn heel interessant om over na te denken, maar volgens mij begint dat met een stip op de horizon.’*

Een eerste punt wat respondenten soms opvalt is dat beleid niet altijd een praktische of concrete component bevat. Mede vanwege het de veelzijdigheid aan baten, is een praktische component belangrijk om de link tussen doel en uitvoering scherp te definiëren. Groen dat ingezet wordt voor biodiversiteit wordt ruimtelijk immers anders ingericht dan groen ten behoeve van recreatie. Ook gedacht vanuit het vraagstuk van botsende belangen in een beperkte ruimte, is concretisering van beleid een onmisbare stap. Een respondent geeft aan: *‘(...), want de oude stukken waren soms best wel hoogover, dat je dan meer kreeg van, dit willen we, punt. Soms nog niet eens implementeren, maar meer gewoon, we vinden het belangrijk.’*

Het resultaat is dat het lastig is om een thema als biodiversiteit of klimaatadaptatie inhoudelijk vulling te geven. Er is een handelingsperspectief nodig dat kan worden ingevuld met acties. De aantrekkelijkheid van een beleidsstuk als ambitiesdocument, is dat beleidsdoeleinden gestapeld kunnen worden en kosten onbenoemd blijven. Tegelijkertijd zien respondenten dat dit niet altijd weerklank kan vinden in de ruimte. In bredere zin, kan de verdichtingsopgave op gespannen voet staan met de vergroeningsopgave, doordat woningen en groenvoorzieningen ruimte vragen in hetzelfde gebied. Een respondent voegt toe: *‘En dat zie je ook bij nieuwe woonwijken, dat, wij hebben zoveel beleid op elkaar gestapeld en dan willen we ook nog betaalbare woningen, dat dat ergens wel wringt. Dus voldoe je altijd helemaal aan je beleid? Ja, nee, niet, zoveel mogelijk, (...).’*

In navolging hiervan kennen veel gemeentes wringend of tegenstrijdig beleid. Een bekend voorbeeld is dat overheden zowel vergroening als het plaatsen van zonnepanelen op daken onderschrijven. Een boom voor de deur kan het rendement van zonnepanelen aanzienlijk inperken. Respondenten vinden dat het belangrijk wordt om hierin vaker keuzes te maken, of een dergelijk verlies acceptabel is of dat één van beide ontwikkelingen voorrang verdient boven de ander. Een respondent vertelt: *‘(...), en dat merken wij met name in de wat oudere wijken, waar heel veel*



*sterke, waardevolle bomenstructuren zijn, die relatief dicht op de woningen staan. Dan zeg je, het heeft totaal geen zin dat ik zonnepanelen neem, maar dezelfde overheid, die wil ook dat ik zonnepanelen neem.'*

## 2.2.2 Geen beleid zonder geld

Om groen voor nieuwe doeleinden te verwezenlijken, is een stabiele geldstroom nodig. De situatie voor veel gemeenten is vergelijkbaar: Weinig budget voor onderhoud, maar een stijgend budget voor projecten. Hiermee sturen gemeenten weg van de positie van groen als sluitpost, maar dat is een traag proces. Men vindt weinig subsidiering voor groene ontwikkelingen, dus is daardoor afhankelijk van het gemeentelijk budget. Wanneer bezuinigingen wel in opkomst zijn, bestaan er zorgen over een mogelijke terugval naar de oude positie. Een respondent vertelt: *'als er nieuwe collegeonderhandelingen zijn en er moet bezuinigd worden, dan wordt altijd gekeken naar de groenvoorziening. (...). Terwijl ik denk, jongens, dat is wel het laatste waar je aan zou moeten komen. We vonden met zijn allen toch dat groen zo belangrijk, (...). (...). Dat betekent ook dat je er centen aan moet geven.'*

Juist bij nieuw beleid wordt ruimte gezien voor extra financiering van het G&B. Gemeenteambtenaren zien dat de combinatie van nieuw beleid en financiering de norm is, maar komen ook tegen dat beleid zonder geld komt. In dat laatste geval is het dan lastig om binnen het bestaande budget het beleidsdoeleinde te bereiken. Een respondent vertelt: *'(...), bijvoorbeeld de wateroverlast, die gaan we daar zelf aanpakken als gemeente. Dat heeft het college in de nota's gezet. In hun eigen nota en de raadsnota, de raadsbrief. (...), maar ik heb er geen geld voor gekregen, zegt de projectleider. Dan mag de rest het oplossen, maar is er geen ruimte meer voor.'*

In reguliere projecten, waar geen 'nieuw' geld voor is gereserveerd, zijn de financiële middelen soms een beperkende factor voor het extensief ontwikkelen van G&B. In een project waarin G&B niet een reden tot herontwikkeling is, wordt het project zo breed opgepakt als dat er financieel ruimte is. Een respondent licht toe: *'Dus hoe minder geld er is, hoe nauwer ze een scope maken. Nee, dat valt niet binnen mijn project.'* Een andere respondent vertelt: *'(...), toen werd aan mij gevraagd van, "we willen hier graag een parkeergarage neerzetten. Wat vind je ervan? Het is nu een overhoekje. Het is groen. Het heeft zeker zijn waarde, maar er moet ook geparkeerd worden en dat komt hij op een andere plek." Ik zeg, ik vind het akkoord, maar dan wil ik wel hebben dat- Mijn advies is dan, leg dan op die parkeergarage een fatsoenlijk, stevig groen dak aan. "Dat is goed." Uiteindelijk is er natuurlijk helemaal geen groen dak gerealiseerd op die parkeergarage, want dat was veel te duur, want dan kon je nog op het dak parkeren. Dat zijn natuurlijk dingen die niet goed gaan.'*

Late betrekking van G&B afdelingen in projecten leiden tot hetzelfde effect, zoals het volgende citaat illustreert: *'Over het algemeen dat groen en blauw pas te laat worden ingepast. Daar gaat het mis en dan, (...), dan is het sluitpost.'*

De laatste zorg die vooral groenafdelingen hebben is de incidentele vorm van geld. Gemeenten hebben soms moeite met het opzetten van een structurele geldstroom voor groenvoorzieningen, een probleem dat ook internationaal herkend wordt (O'Donnell et al., 2017). Zowel op onderhoud (zie hoofdstuk 3.1) als op nieuwe projecten is het lastig om structureel geld los te krijgen. Zo doende lijkt het thema groen nog niet voldoende op de agenda te staan. Een respondent vertelt: *'Ik*

*ben heel blij dus dat het nieuwe college daar best wel wat gehonoreerd heeft, dus er is gewoon wel aanzienlijk meer geld voor groen gekomen, maar het is geen structureel geld, dat is alleen voor de collegeperiode.'*

Blauw, waaronder ook klimaatadaptatie via het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie, heeft het beter getroffen; met de rioolheffing bestaat sinds 2008 een stabiel jaarlijks budget ten behoeve van het onderhoud en het tegengaan van overlast. Hiermee bevinden gemeenten zich in een comfortabele positie om zichzelf te voorzien van goede blauwe infrastructuur. Gemeenten zoeken bij gebrek aan structureel geld voor groenvoorzieningen naar andere oplossingen. Eén van de methoden is het creatief inzetten van blauwe geldstromen. Een wadi met een duidelijke groene aard wordt bijvoorbeeld ingezet ten behoeve van klimaatadaptatie en kan daarmee wel worden gefinancierd vanuit de rioolheffing. Groenvoorzieningen inzetten voor klimaatadaptatie wordt breder opgepakt en kan op deze wijze bijdragen aan het bekostigen van nieuw groen. Een respondent vertelt over deze noodzaak: *'Ik vind eigenlijk dat ook BZK gewoon het belang van groen veel nadrukkelijker moet laten wegen. Ik vind dat hele klimaatadaptatieverhaal veel te veel een blauwverhaal en te weinig een groenverhaal, (...).'* En over de beperkingen van geormerkt geld voor blauwe voorzieningen zegt een andere respondent: *'Naar mijn idee, dat het wel heel erg specifiek is geschreven op het opvangen van water en dan wordt er erg nauw gekeken en dan bedoel ik, als we bijvoorbeeld bomen willen plaatsen met de ondergrondse mogelijkheid om water op te vangen, dat er dan geen geld vanuit dat plan beschikbaar is. Terwijl als het gaat om bovengrondse afstromen van hemelwaterafvoer, dan kan dat wel.'*

Verpakt met nieuw beleid komen steeds vaker nieuwe geldstromen op gang, veelal themagebonden. Een respondent vertelt: *'We hebben dus een groenfonds, we hebben een klimaatfonds, we hebben een bomenfonds, dus we hebben aparte potjes om ook beleid ook te kunnen realiseren, dus dat is wel heel fijn.'* Daar waar de standaardfinanciering tekortschiet, binnen bijvoorbeeld een woningbouwproject, zien gemeenten de noodzaak om meer om hun heen te kijken en die geldpotjes in te zetten. Zo kan een bomenfonds bijvoorbeeld ook dienstdoen in een grondexploitatie, waarmee een handreiking wordt gedaan naar de ontwikkelaar. Respondenten moedigen het veelal aan om op deze manier extra groen en blauw te verwezenlijken. Een respondent vertelt: *'Dus we maken dat geld, dat konden wij gewoon verdriedubbelen door programma's van je eigen stad erbij te betrekken.'*

## 2.3 Uitvoering onder voorbehoud

Gemeenten lopen tegen heikele punten aan bij de uitvoering van beleid omtrent G&B. Hierdoor worden beleidsdoelen later of moeizamer bereikt, ondanks soms goed geformuleerd beleid en voldoende financiële middelen. De veranderde omgang met G&B vraagt ook om nieuwe instrumentatie en andere benaderingen ten aanzien van het G&B. Gemeenten kunnen hier niet altijd aan voldoen, mede vanwege gebreken op het gebied van kennis en capaciteit.

Veel punten die eerder aangedragen werden in hoofdstuk twee, zijn hier ook van toepassing. Dit komt onder andere doordat politieke beleidsvorming niet altijd voldoende dekkend is om discussies tijdens de uitvoering te voorkomen. Hierdoor lukt het niet altijd een project integraal in te steken. Een respondent vertelt: *'Omdat we allemaal heel breed in de organisatie wel het belang ervan inzien, dat groen en blauw ontzettend belangrijk is voor die gezonde stad en dat dat ook een ding is*

voor [onze gemeente]. We hebben nog niet alles in beleid of alles kunnen borgen zodat het soms ook gewoon niet een plek krijgt in een project. (...). (...), en mobiliteit is eigenlijk een beleidsveld waar we meer de samenwerking mee zullen moeten gaan vinden, om ook die groene ambities waar te maken. Want als we willen vergroenen, dan gaat het ten koste aan verharding en de verharding is ten behoeve van de mobiliteit, (...).'

### 2.3.1 Kennisverloop en een krappe arbeidsmarkt

Er bestaat een sterke dichotomie binnen het spreken over de kennis die gemeenten in huis hebben. Enerzijds wordt veelal benadrukt dat de kennis ten tijde van het interview op peil is. Gemeenteambtenaren en -wethouders zijn tevreden over kennis op het gebied van G&B, maken graag gebruik van kennisnetwerken en halen kennis van de markt waar de eigen kennis of capaciteit ontoereikend is. Hierbij geven een aantal respondenten aan dat die kennis zich bevindt bij slechts enkele mensen. Een respondent licht toe: *'Weer even op die schaal van één tot tien, zitten we wel op een acht. Dat zit wel goed. Kennis zit goed, echter misschien zit het met de formatie, hoeveel mensen hebben we nu die dit werk kunnen doen? Daar zitten we wel aan de krappe kant.'*

Anderzijds, aansluitend op bovenstaande citaat, bestaat een zekere angst dat het kennisniveau kan verdwijnen met het natuurlijk verloop van ambtenaren. Gemeenten zijn dus tevreden met de huidige staat, maar maken zich zorgen over de toekomst. Een respondent licht toe: *'Maar ik heb trends gezien in verloop van personeel. (...). Heel veel mensen met kennis, dat zijn vijftigplussers. Die ga je ergens in de loop van de komende tien, vijftien jaar, ga je die allemaal kwijtraken en daaronder zit bijna niemand. En die krijgen we ook heel lastig.'*

In bredere zin ervaren gemeenteambtenaren ook een sterke behoefte om te blijven leren binnen hun vakgebied. Dit gevoel lijkt te worden gesterkt doordat hun vakgebied zoveel aandacht krijgt en de kennis snel ontwikkeld wordt. Nieuwe ontwikkelingen binnen de vormgeving van biodiversiteit, klimaatadaptatie en microklimaat maken het interessant. Het opdoen van nieuwe kennis en deze ook direct in te zetten wordt veelal als noodzaak gezien. Een respondent vertelt: *'Dus de aandacht voor groen die wordt superbelangrijk, [er is behoefte aan] heel veel stadsecologen ook, omdat eigenlijk, ontbreekt die kennis.'* (24:24). Een andere respondent vult aan: *'Het is niet zo dat we daar geen aandacht aan besteden, maar ik denk dat we er meer tijd aan zouden moeten besteden om de ontwikkelingen die er zijn, om die bij te houden en om dat dan te vertalen in je eigen gemeentelijk beleid. Er wordt zoveel ontwikkeld op het gebied van klimaatadaptatie, leidraden en weet ik veel wat, maar wanneer lees je dat door en wanneer ga je daar samen met collega's, niet alleen ook van groen maar ook andere disciplines, mee om tafel om daar een projectje van te maken om dat te gaan vertalen voor [onze gemeente]?'*

Kennisontwikkeling kost tijd, waardoor het kennisvraagstuk niet los te zien is van het capaciteitsvraagstuk. Een aantal groene afdelingen lukt het wel om te groeien, terwijl het juist bij blauwe afdelingen lastiger gaat. Betrokken gemeenteambtenaren wijten dit aan de specialistische kennis die nodig is voor het vak, naast de huidige krapte op de arbeidsmarkt.

Grotere ambtelijke capaciteit maakt het mogelijk om enerzijds meer tijd vrij te maken voor het ontwikkelen en onderhouden van kennis, anderzijds dat de organisatie kennis opdat via nieuwe mensen. Vergelijkbaar met andere onderzoeken, zien ook Nederlandse gemeenten in dat het niveau van kennis, de capaciteit en financiële middelen van groot belang zijn voor het kunnen vormgeven

van een adequaat G&B-beleid (Birchall & Bonnett, 2021). Gemeenteambtenaren hebben weinig tijd om naast hun huidige werkzaamheden nieuwe taken erbij te pakken, wat ook internationaal zichtbaar is (Hagemann et al., 2020). Zodoende hebben G&B afdelingen de behoefte om uit te breiden, om zo ruimte te bieden aan nieuwe kennis en de werkdruk te verlagen. De knelpunten worden beschreven door een respondent: *‘Ja, omdat ik zelf bijvoorbeeld ervaar dat ik weinig tijd heb om echt helemaal goed in te werken in allerlei projecten of dossiers of het uitwerken van nieuwe ambities enzovoort. Dus de waan van de dag regeert dan toch ook wel.’*

Tot slot zien gemeentelijke ambtenaren hun takenpakket over de jaren veranderen. Door schaalvergroting van vooral de groenafdeling is er bijvoorbeeld behoefte aan een stadsecoloog of ambtenaren met een juridische of financiële achtergrond. Daar waar wijkbeheerders vroeger alleen verantwoordelijkheid droegen over groen, geldt nu dat ze brede verantwoordelijkheden hebben waarbij een groenachtergrond minder noodzakelijk is. Door deze ontwikkeling hebben wijkbeheerders niet alleen minder tijd voor groen, maar ook minder kennis van het groen. Een respondent (met groenachtergrond) vertelt: *‘Ja en enerzijds zijn wij natuurlijk als dienst heel erg vooral met participatie bezig. Ik roep weleens gekscherend dat ik meer participatiemedewerker als groenbeheerder. En ik zeg niet dat ik het niet leuk vind, maar in mijn hart ben ik natuurlijk gewoon groenbeheerder. Dus ik wil zorgen dat het groen ook op de juiste wijze en er goed bij ligt en als je dan inderdaad af en toe bepaalde plekken ziet waarbij je dan wel in overleg dan wel, gedwongen is wel heel zwart-wit, maar eigenlijk in samenspraak uitkomt van, dat wordt dan een buurttuintje. En je ziet af en toe hoe het er dan bij ligt, dan denk je wel van, is dit wel het beeld wat we als gemeente willen laten zien naar buiten?’*

### 2.3.2 De fysieke leefomgeving

Ook in het fysieke domeinen lopen gemeenten tegen problemen aan. Op de eerste plaats komt dit door de beperkte ruimte in de stad. In de fysieke ruimte zijn de keuzes van het verleden, met veel versteende gebieden, nog lange tijd zichtbaar. Herontwikkelingen zijn de voornaamste gelegenheid om G&B naar binnen te varen, maar de kansen om dat te doen zijn veelal beperkt. Een respondent licht toe: *‘En dat maakt dus dat dat wij er in [onze gemeente] voor gekozen hebben om een belangrijke woningbouwontwikkeling te doen op eigenlijk verpauperd bedrijvengebied. Waarvan je kan zeggen, dat geeft dus eigenlijk een dubbele kans. Ik bedoel, het is nu een bedrijventerrein, waar eigenlijk niet veel meer zit. Maar wat wel volkomen verhard is. Op het moment dat je daar een woning (...) realiseert, realiseer je daar ook groen. En dan ben je dus in staat om een om een dubbele slag te maken. Maar het is natuurlijk ook niet zo dat de halve stad vol ligt met verpauperde bedrijventerreinen.’*

Onder de grond komen gemeenten vergelijkbare obstakels tegen. In enkele gevallen wordt gesproken over de bodemsoort of de vervuiling van de bodem als complicerende factor. Vaker ergeren gemeenten zich aan het hoge aantal ruimteclaims onder de grond. Gas- en waterleidingen of kabels voor stroom en data beperken de ruimte die overblijft voor G&B-voorzieningen. Een respondent vertelt: *‘(...), omdat er bijvoorbeeld onvoldoende rekening is gehouden met hele ondergrondse infrastructuur. Er moet een hele wereld aan kabels en leidingen en warmtenetten en noem het maar op aangelegd worden, die niet op een hoger schaalniveau de ruimteclaim hebben gekregen die ze nodig hebben, dus dan komt het toch maar in dat groen te liggen, want het moet ergens liggen.’*

Gemeenten proberen hier steeds vaker in te sturen door zichzelf vroeg in dit proces te betrekken, om zodoende ruimte te creëren voor de eigen voorzieningen. Dit past bij de verschuiving naar een meer kwalitatieve houding ten aanzien van het G&B, door bijvoorbeeld meer aandacht te geven aan de ondergrondse ruimte die nodig is voor bomen om goed te kunnen groeien. Een respondent licht toe: *'(...), maar als we er niet voor zorgen dat de ondergrondse infrastructuur dusdanig geordend is dat er dus voldoende groeiruimte is voor die bomen, dan wordt het nog niks. Dus ook daarvoor zorgen, dat men de juiste keuzes en afwegingen maakt.'*

### 2.3.3 Ruimteclaims zijn soms lastig te verenigen

Ook komen in de fysieke leefomgeving dezelfde ruimteclaims terug waar in de agenderende fase al over gesteggeld wordt (zie hoofdstuk 2.1). In de ruimtelijke dimensie krijgen deze een andere uitwerking, door bijvoorbeeld kaarten van opgaven te stapelen. Keuzes worden gemaakt over welke opgaven fysiek te combineren zijn en welke elkaar uitsluiten. Onderling exclusieve ruimteclaims komen voor tussen G&B tegenover woningbouw en/of infrastructuur. Verharding is het voornaamste obstakel in functiecombinatie. Doordat groen vaak minder stevig gepositioneerd staat binnen de gemeente, bestaat het risico dat de groene waarde ook in de ruimte het onderspit delft. Een respondent vertelt: *'(...), integraal plan voor het [ontwikkelingsgebied], daar staat letterlijk die kreet van groen honderd keer in. Er staat letterlijk biodiversiteit en natuurwaarden in. Maar nu moeten we het gaan doen. En dan zie je dus, dat is mijn zorg als we het over [stadse wijk] hebben, daar zie ik de binnentuinen, want je moet ook dertig procent sociaal maken, zie ik de basisbinnentuin op dit moment verdwijnen en tillen we naar de eerste etage, want er moet ook onder worden geparkeerd. Dan is de eerste vraag al, hoe komen de beestjes en andere dingen op die binnentuin? (...). Ik wil het zien dadelijk over tien jaar als dat staat. (...). Of, hoeveel ruimte heb je dan voor die boom of hoeveel ruimte heb je dan voor andere dingen? Daar krijg je een enorm spanningsveld met elkaar. En de vraag is hoe hard je daar kan clashen.'*

Ook lopen gemeenten tegen onderling exclusieve functies aan binnen het G&B. Ambtenaren spreken bijvoorbeeld over de aantasting van biodiversiteit binnen groenvoorzieningen, door aanwezigheid van andere activiteiten binnen de omgeving. Een park dat wordt ingezet als festivalterrein heeft door intensief gebruik van de bodem minder bufferend vermogen. Binnen het blauw kan een botsing tussen klimaatadaptatie en ecologie ontstaan. Een respondent licht toe: *'Baggeren doen we bijvoorbeeld niet meer in het broedseizoen, dat doen we sowieso niet meer. (...). We hadden op een gegeven moment zoveel baggerwerk dat het eigenlijk niet in vier maanden in een jaar te doen was. En dan zet (...) het waterschap de druk erop, (...), want het is te ondiep, dus je moet baggeren. Wij zeiden, we willen niet vanwege ecologisch. Het moet, anders krijg je een boete. (...). Uiteindelijk zeg je, dan kan je- Alles wat ecologisch gevoelig is, doe je dan maar in die wintermaanden en de rest ga je toch maar [baggeren].'*

Daarnaast zien ambtenaren uitsluiting tussen G&B onderling, doordat het in bepaalde fysieke vormen geen ruimte overlaat aan de ander. Een stukje bos biedt bijvoorbeeld geen ruimte aan waterfauna. Een respondent licht toe: *'(...) en water is mooi, maar dat heeft toch vooral een belevingsfunctie, ik kan er niet spelen. Ik kan er niet koprollen als kind, in het water of wat dan ook. (18:84) Een andere respondent voegt toe: '(...), uiteindelijk loop je tegen functies die niet verenigbaar zijn. En een huis met een groen dak, daar kan je je hond niet uitlaten.'*

Gemeenten lopen ook tegen hun eigen fysieke grenzen aan. Terwijl G&B infrastructuur juist om continuïteit vraagt, kan beperkte invloed op grondgebruik ertoe leiden dat voorzieningen stoppen wanneer deze de grens van grondbezit tegenkomen (Di Marino et al., 2019; Hagemann et al., 2020). In Nederland speelt dit probleem zowel binnen de stad (zie hoofdstuk 4.1) als buiten de stad. Een respondent geeft een voorbeeld: *‘En de landbouw vind ik dan ook voor [onze gemeente] wel een probleem, in die zin dat wij natuurlijk best een groot stuk [natuurgebied] nog in de gemeente hebben, waar wij als gemeente allemaal ambities mee hebben, maar we kunnen bijna niks. (...). Alleen het Rijk kan ingrijpen. (...). wij zijn op allerlei manieren ecologisch aan het doen en er wordt gewoon maïs verbouwd, met mest en alles erbij en dat is gewoon een landgoedpark, waar- Dat kunnen wij als gemeente niet eens tegenhouden, (...). (...). En dat is zo ontzettend beschermd, maar dan in de zin van, dat de boeren gewoon alles mogen, dat we daar gewoon bijna niks mee kunnen.’*

### 2.3.4 Functiecombinatie is niet altijd te aarden

Het combineren van functies is een mogelijke oplossing voor gebrek aan ruimte, die gemeenten zowel binnen als buiten dit onderzoek interessant vinden (Schubert et al., 2018). Meervoudig ruimtegebruik heeft het doel twee of meer functies te dienen, zonder wezenlijk functieverlies. Gedacht vanuit de baten die het G&B leveren, zijn G&B al snel in zekere zin multifunctioneel. Er wordt uitgegaan van functiecombinatie wanneer bewust voor meerdere baten gepland wordt. Liever nog dan geen functieverlies werkt meervoudig ruimtegebruik synergetisch, waarbij de functies elkaar versterken. Voorbeelden van synergetische effecten zijn echter schaars. Voorbeelden van respondenten waarin G&B elkaar versterken, gaan over gebieden waarin G&B samengaan fysiek gescheiden blijven.

Waar functies elkaar niet schaden, is wel wezenlijk plek voor meervoudig ruimtegebruik. Een respondent vertelt: *‘De wadi’s waar ik het over had, worden ook steeds meer begroeid in de zin van, voorheen hadden we altijd gewoon- Het leken wel gazons, de wadi’s, maar dat worden nu toch meer wadi’s waar grassen, kruiden, struiken en af en toe een boom in komt, dat het ook weer wat biodiverser wordt.’*

Zodoende is meervoudig ruimtegebruik een uitkomst, bij uitstek in hoogstedelijk gebied. Toch zijn er ook veel situaties waar er wel degelijk sprake is van verminderde functionaliteit. Dit lijkt vooral zo te zijn wanneer de effecten van één functie op de ander onvoorzien zijn. Een respondent geeft een voorbeeld: *‘Dus ja, dan kom je soms uit op een parkeervoorziening, en dat hebben we in de nieuwe gebieden liggen, die meteen een soort wadi-achtige functie heeft. Maar dan loop je in de praktijk soms echt tegen problemen aan. [Dat de wadi] dichtgereden wordt, dichtgesmeerd wordt, dat je er niet bij kan op het moment dat je hem moet onderhouden, want die rotauto staat erbovenop.’*

Het resultaat is gemeenteambtenaren en wethouders diverse meningen overhouden aan dergelijke functiecombinatie. Conceptueel gezien is het in ieder geval een uitkomst en kan het een argument vormen voor het gebruik van meer G&B in stad (O’Donnell et al., 2017). In de fysieke ruimte zijn soms echter wel beperkingen aanwezig. Voorbeelden van constructies die wel werken, samen met het gegeven van de beperkte ruimte, zijn een blijvende stimulans voor het gebruik van het concept.



## 2.4 De ruimte om te leren

In navolging van de uitvoering en als voorloper op een nieuwe fase van agendavorming, bevindt zich de evaluatie. De controle van de uitvoer maakt het mogelijk om verbeterpunten te onderscheiden en daar in een volgende cyclus rekening mee te houden. Het proces van evaluatie kost echter tijd en wordt daarom niet altijd expliciet ingepland. Monitoring is een continue vorm van evaluatie die veelal plaatsvindt gedurende de beleidscyclus of meerdere beleidscycli beslaat. Door iets te monitoren, kun je bijsturen wanneer dat nodig is doordat je de gevolgen van acties direct inziet. Door de continuïteit vraagt monitoring om een systematische aanpak, soms met veel tijdsinvestering. Tijdens interviews in dit onderzoek wordt de term monitoring, naast procesmonitoring, ook gebruikt in de context van ruimtelijke monitoring. Beide processen zijn belangrijk om beleid en uitvoering te kunnen beoordelen op hun effectiviteit en hun mogelijke ongewenste gevolgen in de toekomst te voorkomen.

### 2.4.1 Weinig expliciete evaluatievormen

Het lijkt erg trajectafhankelijk of gemeenten wel of niet aan evaluatie doen. In sommige gemeenten krijgt de evaluatie vooral in projecten veel aandacht, waarin het een vast eind van een traject vormt. Voor andere gemeenten geldt juist dat het beleid veel wordt gevoerd vanuit de bestaande praktijk. De trend is dat respondenten beschrijven dat ze ruimte voor verbetering zien, om meer trajecten of beleidspunten te evalueren. Een respondent vat het samen: *‘Nee, dus er worden wel dingen afgewogen en keuzes gemaakt en uiteindelijk wordt een project gerealiseerd, maar er wordt niet nog eens een keer teruggekeken naar, we hadden deze totale ambitie, dit is wat we uiteindelijk hebben gedaan en een hele evaluatie en daar- Om daarvan te leren. Dat ontbreekt.’*

Gebrek aan expliciete evaluatie weerhoudt respondenten er niet van om te leren of om beleid bij te sturen. Via onderlinge feedback (soms tussen afdelingen), inbreng van bewoners of vanuit eigen ervaringen doen respondenten nieuwe kennis op en sturen ze vanuit hun eigen positie aan op ander beleid. Daarbuiten zien ze de mogelijkheid om hun eigen werkzaamheden te verbeteren, door bijvoorbeeld projecten op een andere wijze in te steken. Een respondent vertelt: *‘Ja, ik denk dat je altijd leert ten aanzien van wat goed ging en wat minder goed ging. (...). Van de week hoorde ik nog dat we allerlei vergroeningsprojecten hebben en dan kom je vijf jaar later en dan is er toch niets meer van over. Dan denk je van, moeten we het dan wel doen? Moeten we het op een andere manier aanpakken? Ik denk dat dat wel dingen zijn waar je continu van leert.’*

### 2.4.2 Monitoring in ontwikkeling

Op het gebied van water wordt veel beleid met monitoring aangedragen door het hoogheemradschap. Een voorbeeld hiervan is de zogeheten toetsbui, welke mag worden vertaald naar zestig millimeter statische berging. Middels modellen en via meldpunten wordt wateroverlast ingeschat en in kaart gebracht. Een respondent vertelt: *‘Stel dat er een behoorlijke bui valt en er ontstaat wateroverlast op straat (...), dan wordt daar vaak wel melding van gemaakt. Krijgen we op die manier de zwakke plekken in beeld. Anderzijds is het zo dat wij onze eigen rioolmodellen hebben waar, bij de nieuwste modellen, ook het oppervlaktewater in is geïntegreerd. Dus het doorrekenen van bepaalde theoretische buien laat ons ook zien van waar de zwakke plekken zitten en waar het water zich verzamelt, omdat het ook 3D-modellen zijn.’*

Op het gebied van groen wordt nu juist veel ontwikkeld. Gemeenten geven het idee eerder maatregelen te hebben getroffen, voordat wordt nagedacht over vormen van evaluatie en monitoring. Typend is het treffen van maatregelen voor biodiversiteit, zonder dat gekeken wordt naar de status van soorten voor de interventie. Een respondent vertelt: *‘Kijk, uiteindelijk heb je wel bepaald of iets ecologisch gemaaid of hoe vaak, maar dan wordt het gewoon vertaald in twee keer maaien, één keer maaien, specifiek maaien. Maar het meten van die kwaliteit en of dat ook dat doel gehaald wordt, daarvan signaleren we dat dat niet gedaan wordt. (...). En dat resulteert nu vaak alleen maar tot dingen benoemen in een programmarekening. (...). Want je hebt gezegd dat je iets zou doen voor je geld en programmarekening maak je voor de raad en daarin zeg je, ik heb bijvoorbeeld zoveel ontsteend aan- En zijn er bermen uitgehaald, zoveel riool heb ik afgekoppeld, zoveel extra natuurvriendelijke oever heb ik gemaakt.’*

Er wordt wel veel aandacht besteed aan monitoring van de hoeveelheid groen binnen de gemeentelijke grenzen. Hier wordt veelal de link gelegd tussen de baten die groen oplevert met het adagium, meer groen is beter voor de (inwoners van) de stad. Monitoring van groen wordt meestal toegespitst op bomen, doordat deze kwantitatief makkelijk te benaderen zijn. Het “boompjes tellen” wordt wel bekritiseerd, omdat de link tussen de hoeveelheid bomen en de hoeveelheid baten die eruit voortkomt niet eenduidig is (zie hoofdstuk 2.1). Een respondent licht toe: *‘Dus hoe meer bomen, hoe beter, dat is maar de vraag. Wij hebben vanuit ons beleid liever goed functionerende bomen. Liever één boom die goed groot kan worden en oud kan worden dan drie kwarrende bomen. Maar toch blijven we in [onze gemeente] altijd stammetjes tellen, want dat is makkelijk voor de afrekening.’*

Als alternatief wordt in veel gemeenten daarom gekeken naar kroonvolume of kroonoppervlakte, wat wordt gezien als betere maatstaf voor de kwaliteit. Hoe groter het kroonvolume, hoe meer baten de bomen leveren. Een respondent licht toe hoe dit de uitvoering van het bomenbeleid verandert: *‘En daarvoor ben ik blij dat we naar kroonoppervlakte gaan en niet meer naar stammetjes, dan hebben we wat mij betreft nog maar tachtigduizend bomen straks. Maar als m’n kroonoppervlakte groter is, heb ik meer aan die bomen, ook voor mijn ecosysteemdiensten.’*

In een ruimte waar de ondergrond een beperkende factor is, helpt deze methodiek om selectiever bomen te plaatsen. Een respondent licht toe: *‘Want als we voorbeeld kijken naar de oude centra hier zo, overal kabels en leidingen. Daar kan je geen boom neerzetten. En dan moet je dus afwegen van, wil ik dus op één plek een grotere boom hebben of ga ik toch zeggen van ik wil overal de twintig kleine boompjes?’*



## 3 Gemeentelijke thema's

Net als andere thema's die spelen binnen gemeenten, doorlopen G&B in grove vorm de beleidscyclus. Daarnaast zijn er enkele thema-specifieke zaken die in dit hoofdstuk worden behandeld. Ook zal in dit hoofdstuk worden gesproken over recente ontwikkelingen en gesprekken die binnen gemeenten plaatsvinden.

### 3.1 Beheer en aannemers

Na de inrichting van de fysieke ruimte moet deze worden onderhouden. Dit beheer is onder te verdelen in twee onderdelen. Allereerst heeft de gemeente wijk- of groenbeheerders die het eerste aanspreekpunt vormen voor bewoners. Deze zijn in wezen de spin in het web, doordat ze een link vormen tussen bewoners, de gemeentelijke organisatie en de aannemer, welke het daadwerkelijke onderhoud aan de fysieke ruimte uitvoert.

Van oudsher is het beheer een wat conservatieve afdeling binnen de gemeente. Beeldbestekken bepalen hoe de openbare ruimte erbij hoort te liggen en beheerders en aannemers dragen samen verantwoordelijkheid voor dat beeld. Een verandering binnen de uitvoering van het beheer wordt getoetst op de vraag of de nieuwe situatie ook kan worden beheerd, het liefst met dezelfde middelen in hetzelfde tijdsbestek. Deze houding komt voort uit het feit dat de beheerder het gebied natuurlijk krijgt overgedragen en het vervolgens in stand moet worden gehouden. Een respondent vertelt: *'Op de inrichting blijven we natuurlijk altijd bijsturen, omdat we het openbaar gebied ook in dit geval overgedragen krijgen. Dus dan komt dadelijk het beheer en onderhoud bij onszelf. En dan vinden we het wel heel interessant om te weten wat er gerealiseerd gaat worden.'*

Beheerders veranderen mee met de roep om meer biodiversiteit, wanneer daar lokaal ook voldoende draagvlak voor is. Op water kiezen gemeenten vaker voor een grotere nadruk op biodiversiteit in plaats van een snelle afvoer. Ook maken veel gemeenten de stap naar natuurlijkvriendelijke oevers en ecologisch maaibeheer. Een respondent vertelt: *'En het wordt steeds genuanceerder. In het begin hadden we van, het hoeft niet meer zo vaak gemaaid te worden, we doen het twee keer per jaar. En nu zie je van, dat het heel specifiek al wordt van, die delen maaien we dan, die delen dan en bij de boom doen we dat en- Dus het wordt allemaal ook wel heel genuanceerd en heel gedetailleerd ook, om dat te optimaliseren.'*

Een nieuwe benadering van het beheer, vraagt ook om nieuwe kennis en methodiek. Als ontwerpers nieuwe ideeën hebben voor het G&B, moet met beheerders worden afgestemd of een nieuwe situatie naar wens kan worden beheerd. Met vergaande wensen voor biodiversiteit komt ook een grote vraag naar nieuwe kennis vanuit het beheer. In combinatie met steeds intensievere vormen van participatie, kost het beheer ook steeds meer tijd. Respondent vertelt: *'Want het beheer zelf wordt steeds ingewikkelder, het is niet meer zo van, alle grasvelden twee keer per jaar. Dat is hier weer dit, daar weer dat. Daar zit dat vogeltje, daar zit dat torretje. Daar moeten ze ook proberen allemaal rekening mee te houden. Je hebt natuurkalender, dus dit mag alleen maar dan, dat mag alleen maar dan. En daar komt dan nog bij bewonersparticipatie, wat sowieso al heel intensief is en dat willen we nu nog meer doen. En dan- Dat vraag enorm veel overleg en afstemming met bewoners en dat komt nu wel ook bij hen terecht.'*

Bij het beheer kunnen bewoners zowel lastig als ondersteunend worden ervaren, maar dat lijkt erg afhankelijk van het type bewoner. Gemeenten komen bewoners tegen die biodiversiteit als prioriteit beschouwen, maar zien ook bewoners die ecologische beheerde bermten als rommelig ervaren. In eigen wijk komen dergelijke meningen samen bij de beheerder, die garant moet staan voor het gemeentelijk beleid. Beheerders zitten daardoor soms op de tweekant van twee werelden, waarin ze aan tegenstrijdige verwachtingen moeten voldoen. Een respondent vertelt: *'Anderzijds vanwege het feit dat je ook daar je ecologische waarden wil stimuleren. En daar vinden dan, ik noem maar wat, (...), honderd bewoners, vinden zeventig wel prima, maar dertig lopen er toch continu over te klagen, tot aan politiek en pers aan toe. En dat is toch enerzijds dan wel weer als beheerder, ja, hoe ga je daarmee om? Je kan dan zeggen van, weet je wat, ik ga differentiëren, dus ik ga daar dan maar wel weer maaien of ik ga toch maar de hele strook maar meer maaien om van het gezeur af te zijn. Even bot gezegd. Dus ik denk dat dat ook wel een trigger is die af en toe wel meespeelt in het hele verhaal.'*

Hetzelfde geldt veelal voor de aannemer, de daadwerkelijke uitvoerder van het beheer. Enkele malen wordt aangestipt dat de aannemer meedenkt in nieuw beheer, wat in het beste geval positief uitpakt voor zowel de beheerder als de aannemer. Gemeenten zien vaker dat aannemers harde concurrentie voeren op een bestek, om vervolgens het minimale te doen. Dit is lastig wanneer gemeenten juist toe willen werken naar maatwerk en intensiever beheer. Aan de andere kant zijn gemeenten soms ontevreden over het verlies van een goede aannemer, wanneer diens termijn verlopen is. Een respondent licht toe: *'Dan heb je eenmaal een aannemer die het werk gewoon doorheeft en ook weet wat hij moet doen en het ook perfect uitvoert en dan moet je na vier jaar weer afscheid nemen van die aannemer, want we zitten met wettelijke richtlijnen natuurlijk ten aanzien van de aanbesteding. En dan als je pech hebt en je krijgt een prijsvechter erop- Ik heb bijvoorbeeld hier qua maaionderhoud, heb ik een paar gehad dat er een aannemer op zat, die maaide alleen de stukken waar die klachten over kreeg.'*

Bovendien laat soms de kwaliteit te wensen over, vooral wanneer gemeenten zich willen inzetten voor meer ecologisch maaibeheer. Een respondent vertelt: *'Je bent niet de maaier. Je bent de beheerder. En ik reken niet af op het oppervlak wat je gemaaid hebt. Ik lever op van wat je uiteindelijk oplevert. Maar goed, dat is ook bij een toezichthouder heel moeilijk. (...). Maar ik heb meer van, heb ik geen insporing? Had hij niet drie weken later moeten maaien, omdat je dan net iets beter met je bloei zit en zo? Dat soort kwaliteitseisen, dat zijn er bijna niet in te krijgen.'*

Gemeenten beseffen tegelijkertijd wel dat intensiever beheer complex kan zijn en (mede daardoor) meer kost. In veel gemeenten kampt het beheer al met een structureel budget voor beheer, wat dreigt te vergroten bij het intensiveren van het beheer. Gemeenten hebben daardoor bijvoorbeeld geen geld voor kleinere maaimachines om het werk anders in te richten. Het tekort komt veelal tot stand door de manier waarop het budget is vormgegeven; er is namelijk niet altijd een relatie met het budget voor het ontwerp en de aanleg. Een respondent vertelt: *'maar eigenlijk, op het moment dat jij een project uitvoert, dan is het 100 procent en eigenlijk begin je (...) daarna al gelijk weer met de afbraak ervan, omdat je te weinig onderhoudsgeld hebt. Dus in theorie moet ik (...) toegeven dat we gewoon achteruitboeren.'*

Het tekort aan beheersgelden kan ertoe leiden dat de openbare ruimte zodanig in kwaliteit afneemt, dat het op den duur opnieuw moet worden ingericht. Het uitstellen van boomonderhoud van iedere zes jaar naar iedere acht jaar is hier een voorbeeld van. Het onderhoud na acht jaar is

groter, met het risico dat de bomen te komen overlijden. Hierdoor lopen de uiteindelijke kosten juist hoger op. Een respondent licht toe: *'We moesten ook op het onderhoud van de bomen bezuinigen, dus we zijn van iedere zes jaar naar iedere acht jaar gegaan, het snoeien. En dat is gewoon funest voor de bomen. Als je daar te weinig snoeit, komen er te dikke takken en dan gaan ze dood.'*

Tegelijkertijd benadrukken gemeenteambtenaren dat de openbare ruimte op een toekomstbestendige wijze moet worden ingericht. Beheerders hebben liever geen complexe systemen die moeilijk zijn om te onderhouden of stuk kunnen gaan. Liever worden er robuuste systemen gebouwd met een lange levensduur. Een respondent vertelt: *'(...), dat is dat met name vanuit de planeconomie er een perspectief is waarop je naar het huidige klimaat je investering doet. (...). En waar we mee te maken hebben is dus de realiteit van de klimaatontwikkeling. En wil jij dat een project ook nog over vijftig jaar voldoet, leefbaar is, werkbaar is, dan zul je daar nu in moeten investeren. (...). Er zijn een heel aantal dingen, die moet je bij het nu doen, want als je nu alles vol bouwt, om later, over dertig jaar alles weer plat te slaan, dan krijg je een zootje. (...). Dus je moet nu investeren om over vijftig jaar een leefbaar product te hebben. Je levensduur van je project moet je meenemen in de ontwikkeling daarin en dat wordt op dit moment niet gedaan. (16:86). Een andere respondent voegt toe: *'En dat is vooral het nieuwe en de nieuwbouw, in planexploitaties geen rekening mee gehouden. Ja, dan kan je op je kop staan, je kan hoog springen, je kan laag springen, je kan tranen met tuiten huielen, maar het komt er gewoon niet meer doorheen. En dan ga je kijken wat je vanuit het beheer nog kan repareren en daar zijn we nu dan toch nog wel mee bezig, maar goed, het wordt dan wel sub-optimaal.'**

## 3.2 Integraal en gebiedsgericht werken

Zoals besproken in hoofdstuk 2.2, kennen gemeenten vaak wringend of tegenstrijdig beleid. Hierdoor kunnen onverenigbare beleidsdoeleinden worden gestapeld in projecten, waar vervolgens een keuze moet worden gemaakt. Zodoende moeten er soms politieke overwegingen worden gemaakt gedurende een traject. Gemeenten zien dat ze al stappen hebben gemaakt, maar dat er nog veel winst te behalen valt. Een respondent vertelt: *'Er zijn heel veel thema's die heel goed gecombineerd kunnen worden en die je echt op een visieniveau zou willen behandelen en vaak werd het nu, zoals ik het misschien nog meemaakte, toch op projectniveau of op een lager, abstracter niveau geprobeerd om bij elkaar te brengen. En iedereen verdedigt zijn aspect.'*

Gemeenten zien de oplossing in gebiedsgericht en/ of integraal werken, iets waar internationaal ook aandacht wordt besteed (Schubert et al., 2018). Gebiedsgericht werken houdt in dat er naar de verschillende opgaven in een gebied wordt gekeken, om deze in één plan van aanpak te behandelen. Gebieden betreffen vaak een wijk of buurt. Zo wordt bijvoorbeeld voorkomen dat eerst de riolering van een gebied wordt onderhouden, om vervolgens de bomenstructuur van dezelfde wijk te vervangen. Integraal werken wordt veelal als synoniem gebruikt van gebiedsgericht werken, maar gaat mogelijk nog een stap verder. Bij integraal werken wordt gezocht naar verbinding tussen verschillende afdelingen, om doelen op elkaar aan te laten sluiten. Gemeenten lijken continu bezig met hoe ze hiernaartoe kunnen werken. Een respondent vertelt: *'En we moeten echt af van het sectorale denken, we moeten echt af van groen, grijs, blauw. We moeten echt kijken van, hoe krijgen wij onze woonomgevingen in onze dorpen en wijken, niet alleen voor Emmen, maar ook in de stad Utrecht, Amsterdam of wat dan ook, hoe houden we het leefbaar? (...). En als je hem onder die paraplu schaalt, dan pak je alles wat eronder hangt en dan kom je eigenlijk een beetje uit op het*

*gebiedsgericht werken. Ben je vanuit die hoek sociaal, maatschappelijk, met inwoners, samen oppakken, samen dingen doorpakken en dingen aangeven.'*

Op bepaalde punten werkten veel gemeenten al in zekere zin gebiedsgericht, onder het mom 'werk met werk maken'. Door alert te zijn op wanneer één afdeling grootschalig onderhoud doet in een straat of buurt, kunnen gemeenten op dezelfde plek ook andere zaken oppakken. Alle gemeenten uit dit onderzoek proberen verdere stappen te zetten om integraliteit te bereiken. Een respondent vertelt: *'daarvoor zijn we niet alleen met onze club bezig, maar verbinden we het ook met de club hier van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, dat is de club die meer met sporten in de buitenruimte bezig is. Je verbindt het aan sociale veiligheid, het hebben van een ommetje, je verbindt het aan gezondheid. Dus juist door thema's te verbreden en integraal op te pakken, ontwikkel je een kracht zodat ook een wijk gaat zeggen, maar ho even, wij willen wel dit, wij willen niet alleen maar tienduizend woningen hebben staan.'*

Tegelijkertijd zien gemeenten dat integraal werken een grote opgave is om te standaardiseren. Respondenten zien dat kleinere projecten minder vaak integraal worden ingestoken, maar dat dat vooral voor grotere projecten het geval is. Ook vraagt integraal werken om doorlopende investeringen vanuit afdelingen, wat als lastig kan worden ervaren door afdelingen die het belang ervan niet altijd zien. Bij uitstek hebben G&B-afdelingen wel belang bij integraliteit, met het resultaat dat zij daar veel aandacht op vestigen. Een respondent vertelt: *'Het is niet alleen geld, maar ook om het zo te organiseren dat het- Een integraal project organiseren is ook nog wel- Dat al die stromen en al die plannings samenkomen, is ook nog een grote uitdaging.'*

Enkele respondenten geloven dat het onderkennen van het belang van G&B op een hoger niveau bijdraagt aan het integraal handelen. Op dit moment lijkt nog veel ruis te bestaan tussen beleidsdoel en praktijk. Deze ruis lijkt tot stand te komen doordat gemeenten niet altijd beseffen wat voor implicaties bepaalde beleidsdoeleinden hebben. Een respondent vertelt: *'Van oorsprong zaten er een, twee ecologen bij de gemeente die alle lagen van de gemeente voorzien van informatie. En nu komen we daar toch wel iets meer op terug, dat we zeggen van, wij zijn van beleid en we geven uitgangspunten mee, hoor, als het gaat om maaien bijvoorbeeld, als voorbeeld of natuurvriendelijke oevers. (...). Maar eigenlijk zou daar ook een ecooloog moeten zitten om daarin met hen mee te denken. In plaats van dat wij alles van bovenaf dicteren zou daar ook vanuit alle lagen, zoals beheer en- Zou daar ook intern een ecooloog moeten meekijken.'*

Vooraf het thema biodiversiteit lijkt hieronder te lijden. Klimaatadaptatie wordt ten dele geborgd vanuit het waterschap en is op robuuste wijze opgenomen in rijksprogramma's. Thema's gerelateerd aan beleving kennen een directe verantwoording aan inwoners en hebben van oudsher een grote rol gespeeld binnen het G&B. De uitwerking daarvan is nog steeds zichtbaar in hoe gemeenten omgaan met G&B. Biodiversiteit in de stad heeft dergelijke borging niet, wat ook terug is te zien in hoe gemeenten met dit thema omgaan. Een respondent vertelt: *'Maar ik bedoel, achttuizend ambtenaren en twee stadsecologen, dan weet je natuurlijk al voldoende.'*

Het onderschrijven van het belang van biodiversiteit door de gehele organisatie, hangt nauw samen met de kennis die men over het onderwerp heeft. De transitie naar natuurinclusief bouwen vraagt veel kennis over biodiversiteit, maar die kennis lijkt slechts beperkt aanwezig te zijn bij beleidsmakers. Doordat biodiversiteit complex is, is het lastig om top-down beleid te formuleren wanneer die kennis afwezig is. Groene daken inrichten voor biodiversiteit vraagt bijvoorbeeld om veel

kennis over de wijze waarop groene daken een bijdrage kunnen leveren (Cortinovis & Geneletti, 2018; Lepczyk et al., 2017). Gemeenten zetten wel groene daken in, maar denken vaak minder na over de eisen die gesteld moeten worden om deze aan te laten sluiten bij een beleidsdoel.

Dit komt mogelijk door de manier waarop gemeenten spreken over de verscheidene baten van G&B. Gemeenten geven aan de materie bewust simpel te houden, zodat het ook voor leken mogelijk is om te participeren. Tegelijkertijd is er een wetenschappelijke trend gaande waarin juist veel aandacht wordt gegeven aan een *ecosystem services approach* (ESA) (Schubert et al., 2018; Waylen et al., 2014). Hierin worden de baten van natuurlijke processen expliciet gemaakt en op integrale wijze benaderd. Deze benadering is kennisintensief, vooral wanneer deze gecombineerd wordt met participatie (Frantzeskaki & Tilie, 2014). Gemeenten die wél werken met een dergelijk concept, zien het belang in van een gedeelde basis van kennis en waarden door de organisatie (Hagemann et al., 2020). Een gedeelde manier van spreken bevordert zodoende de transitie, waarin alle waarden van G&B kunnen worden meegenomen.

## 4 Overige actoren

Gemeenten bevinden zich in een web waarin ze te maken hebben met een groot scala aan typen actoren. Deze actoren omvatten soms andere organisaties, zoals overheden of andere gemeenten, maar kunnen ook ongeorganiseerde groepen omvatten, zoals bewoners. Gemeenten kennen verschillende typen verhoudingen met externen. Uiteindelijk staat de gemeente ten dienste van bewoners, waarmee diens belangen (indirect) het zwaarst wegen. De gemeente kent commerciële verhoudingen ten aanzien van aannemers en stelt eisen aan projectontwikkelaars via het bouwplan. Medeoverheden kunnen worden gebruikt als kennisnetwerk, als geldschieter of als controleur op wet- en regelgeving. Dit hoofdstuk zal ingaan op de meest belangrijke actoren vanuit het gemeentelijk perspectief.

### 4.1 Bewoners

Bewonersparticipatie staat tegenwoordig hoog in het vaandel bij gemeenten. De rol van bewoners bij de gemeente wordt hiermee steeds groter, door meer mogelijkheden tot inspraak. Gemeenten, ook buiten Nederland, ervaren deze ontwikkeling veelal als positief (O'Donnell et al., 2017). Het voornaamste argument zien Nederlandse gemeenten in dat een grotere betrokkenheid bij de leefomgeving ook eigenaarschap kan bevorderen. Tegelijkertijd is participatie vaak intensief en kost het veel capaciteit bij de gemeente. De consensus lijkt te zijn dat participatie de transitie versnelt, maar het ontwikkelingsproces vaak vertraagt.

Naast eigenaarschap draagt participatie bij aan de afstemming van doelen tussen gemeente en inwoners. Met een gedeelde stip op de horizon, kunnen gemeenten makkelijker toewerken naar projecten die bewoners tevredenstellen. Vanzelfsprekend is dit één van de doelen die gemeenten nastreven. Zo geven gemeenteambtenaren ook aan dat ze stad leefbaar willen houden voor bewoners. Een respondent licht toe: *'maar anderzijds is het natuurlijk ook zo dat je ook aan de bewoners vraagt, maar hoe beleef je dit gebied nu? Wat vinden jullie belangrijk? Waar heb je behoefte aan? Waar baal je van? En dat soort dingen die breng je natuurlijk bij elkaar en uiteindelijk komt er natuurlijk wel een soort top-downbenadering, maar je gaat wel je informatie ophalen.'*

Tegelijkertijd brengen G&B afdelingen de gemeente in een transitie, met nationale opgaven die op gemeentelijk niveau een vertaling krijgen. Bewoners zijn niet altijd tevreden over lokale ontwikkelingen, zoals het gras dat niet meer gemaaid wordt. Ecologisch bermbeheer, met name sinusbeheer, wordt als rommelig ervaren. Hierom communiceren gemeenten steeds meer wat ze doen omtrent G&B, om uitleg te geven bij de keuzen die worden gemaakt. Een respondent vertelt: *'Die [bewoners] denken, natuur, leuk, maar ga maar lekker naar [het bos verderop]. Maar bij mij een boom voor de deur, dat hoeft echt niet hoor, want mijn zonnepanelen, want bladeren in de dakgoot, et cetera. (...). En dan moet je ook maar aan mensen duidelijk maken van, nu zet ik een boom bij je voor de deur en dat vindt hij misschien niet leuk. Maar over dertig jaar, wanneer het klimaat nog veel warmer is geworden dan het nu is, dan bent u blij wanneer u een grote boom voor het huis heeft, zo heeft u een beetje schaduw. Maar dat is over dertig jaar en dan zegt die meneer natuurlijk ook van, "jongen, bekijk het lekker met je dertig jaar, (...)".'*

In dit kader gaan gemeenten bewust om met hoe zij over (en in beleid omtrent) G&B communiceren. Terwijl thema's als klimaatadaptatie en biodiversiteit zich laten bedienen van veel jargon, houden gemeenten hun communicatie simpel en begrijpelijk, zowel binnen dit onderzoek als daarbuiten (Albert et al., 2014; Woodruff & BenDor, 2016). Zo kunnen bewoners meepraten, wat leidt tot kennisuitwisseling en eigenaarschap, beide in het voordeel van het G&B. Een enkeling schuwt complexere materie niet, maar besteedt daarbij veel aandacht aan toelichting. Intern wordt complexere terminologie vaak wel gebruikt. Een respondent vertelt: *'Naar de burger toe wil ik die termen eigenlijk niet gebruiken, A. is verwarrend, B. zegt het niet zoveel en voor de bewoner gaat het toch om een fijne leefomgeving. Als jij die leefomgeving op een bepaalde manier kunt krijgen en zij hebben een fijne leefomgeving, dan plak ik er naderhand voor mezelf wel het etiketje klimaatadaptief.'*

Daarnaast worden veel bewoners juist graag betrokken in het proces van vergroening en verblauwing, om deze verder te brengen. Bewonersgroepen of wijken pakken zelf projecten op, vragen subsidie aan voor initiatieven of starten een *right to challenge*. In gemeentelijke trajecten worden bewoners om hun input gevraagd, om beter aan te kunnen sluiten bij de behoeften van de bevolking. Een respondent vertelt: *'(...) en ook gewoon inwoners betrekken van, hoe gaan we dat dan samen doen en wat is daar dan jullie visie op? Hoe zien jullie dat in de wijk? Dus dat proberen we ook echt wel met elkaar te verknopen. (...). Mensen vinden het gewoon heel fijn om met groen in hun omgeving bezig te zijn, dus die komen dan ook allemaal met plannen en die plannen, die zijn in hun eigen straat. Dus zij weten heel goed waar wat zou kunnen en als je dan technisch daar ook naar kan kijken, dan kan je hem ook gewoon meteen uit gaan voeren.'*

Vaak kost het betrekken van bewoners wel tijd en energie. Inloopbijeenkomsten, reageren op en handelen naar verzoeken om beheer aan te passen, of bezwaren die worden aangetekend bij projecten kosten ieder op het eigen manier gemeentelijke capaciteit. Ook vraagt participatie vaak maatwerk, doordat bijvoorbeeld wijken sterk verschillen in bewonersachtergrond (Baptiste et al., 2015). Het is belangrijk deze verschillen mee te kunnen nemen in trajecten, maar dergelijke demografische kennis onderhouden en op een juiste manier toe te passen kan tijdsintensief zijn. Een respondent vertelt: *'(...) onze groenbeheerders, dat zijn van oorsprong allemaal groenmensen, maar het zijn allemaal een beetje veredelde participatie werknemers die natuurlijk zo veel bezig moeten zijn met had de buurt wel een boompje hier, een struikje daar, een speeltoestelletje, dat soort dingen.'*

In bredere zin kan de gemeente ook botsen met bewoners, zoals G&B afdelingen dat kunnen met andere gemeentelijke afdelingen. Als het gaat over parkeerplaatsen opgeven of nieuwe ontwikkelingen waar groen in verdwijnt, kunnen bewoners soms tegengas geven (O'Donnell et al., 2017). Of bewoners maaien zelf de berm voor hun huis, wanneer de gemeente dat niet meer doet ten behoeve van de biodiversiteit. Veelal zijn klachten van bewoners te scharen onder het thema *NIMBY*; iedereen vindt het belangrijk om iets te doen voor de biodiversiteit en dat de stad vergroent, maar het wordt lastiger wanneer er offers voor moeten komen. Een respondent vertelt: *'wat vinden mensen belangrijk? Daar [een enquête] kwam natuur en groen als één van de eersten uit. (...). En er zat ook een vraag in, wilt u uw auto opofferen of wil u minder parkeerplaatsen, daar kwam gelijk een nee op, op die vraag. Veertig procent wilde meer groen en maar drie procent wilde [daar] iets voor inleveren. Een tegeltje uit een brede stoep halen, dat was prima. Maar gewoon structureel wat doen, dat is lastiger.'*

In aanvulling daarop, hebben bewoners soms enige emotie rondom groen. Het wordt niet op prijs gesteld als bijvoorbeeld bomen omwille van veiligheid of een slechte groeiplaats worden verwijderd. Een respondent vertelt: *‘Maar soms moeten er ook gewoon bomen gekapt worden omdat er bijvoorbeeld ergens een bouwgrond is wat heel lang stil heeft gelegen, waar een soort heel leuk, mooi, fijn, ecologisch goed bosje is ontstaan, maar moet je ook die woningen bouwen. En dat zijn dan ook wel de keuzes die soms ook best wel lastig in de stad zijn uit te leggen, want dat- Je kan wel zeggen, op papier in bestemming was dit echt al rood, maar die mensen denken, maar ik laat mijn hond hier al vijftien jaar uit en de kinderen bouwen hier al vijftien jaar hutten, dus hoezo is dit niet groen?’*

Ook zien gemeenten dat bewoners op hun eigen grondgebied ook een aandeel moeten leveren als het gaat over vergroening en verblauwing. Veel gemeenten werken aan de verplichting om bij nieuwbouw op particulier terrein ook water op te vangen. Een respondent vertelt: *‘In die nieuwe woonwijken verplichten wij sowieso een regenton, om maar eens wat te noemen, dus die had ik nog niet genoemd. Dus ik denk dat er op het gebied van hergebruik van water, dat daar ook nog wel wat te winnen valt. Zeker.’*

Vooraf wanneer de openbare ruimte erg krap is, is de toegevoegde waarde van ontstening op het particulier erf hoog. Gemeenten benadrukken dat vergroening een grote taak is, die mede door beperkt grondbezit onmogelijk is alleen uit te voeren. Een respondent licht toe: *‘Maar we zullen ook particulieren moeten verleiden om die keuze te maken, want 65% van het grondgebied in Vlaardingen is privaat gebied. (...). Als mensen én hun voor én achtertuin helemaal dicht tegelen, omdat ze graag een terrasje willen zitten. En dan één bloembakje neerzetten omdat ze dat toch wel gezellig vinden, een paar bloemetjes, dan zijn we het probleem niet aan het oplossen, dan zijn we het aan het vergroten.’*

## 4.2 Rijksoverheid

Het Rijk bevindt zich in een lastige positie ten aanzien van regie. Na lange tijd van decentralisatie lijkt het Rijk terug te bewegen naar meer regie. Dit kost tijd doordat de lange periode van decentralisatie ook impact heeft gehad op de kennis en middelen die zich bevinden bij ministeries, bij uitstek over groen. Nadat het eerdere GIOS-beleid is losgelaten, heeft het Rijk lange tijd geen programma gehad op het thema. Via meerdere beleidslijnen komt het nu terug, met het risico dat verschillende aspecten van het thema niet integraal maar sectoraal worden behandeld. Gemeenten zien dit risico ook, maar zijn bovenal blij met aandacht die naar het onderwerp uitgaat. Tegelijkertijd bieden bestaande programma's, bij uitstek op het gebied van klimaatadaptatie (DPRA), ruimte om nieuwe ontwikkelingen kaders te geven (Schubert et al., 2018).

Gemeenten zien graag dat het Rijk extra stappen zet met het G&B in de stad. Een veelgenoemd thema is het gebrek aan sturing dat gemeenten ervaren. In de transitie naar een andere omgang met G&B in de stad, proberen gemeenten nieuwe normen op te zetten, zoals een 'groen, tenzij'-principe of een 3-30-300 regel. Bij gebrek aan overkoepelend, nationaal beleid om deze thema's, is het voor gemeenten niet zichtbaar hoe de overheid hiernaar kijkt of wat voor stappen worden gezet, terwijl ondersteuning van bovenaf de transitie op gemeentelijk niveau juist kan versterken (Nalau et al., 2015; O'Donnell et al., 2017).



Gemeenten missen op enkele punten de mogelijkheid om zelf verdergaande stappen te zetten doordat daartoe de mogelijkheid niet is in de wet, wat het pionieren in de weg kan zitten (Grunewald et al., 2021; Hagemann et al., 2020). Veel gemeenten zijn druk in de weer met natuurinclusief bouwen zijn op zichzelf geweest als het gaat om de opstelling daarvan. Daardoor is het lastig ontwikkelaars ertoe te bewegen om natuurinclusief te bouwen. Een respondent licht toe: *‘Maar ja, wat ook heel erg zou helpen, is als er dus ook meer vanuit een soort verplichting of wetgeving wordt gekeken. Als je kijkt naar het bouwbesluit bijvoorbeeld, waar de Rijksoverheid over gaat, laat ik het zo zeggen, gaat heel erg over veiligheid enzovoort, constructies enzovoort, maar daar wordt geen woord gerapt over groen bouwen, natuur inclusief bouwen, ecologisch bouwen, klimaat adaptief bouwen. Dus er is ook, behalve dan gemeentelijk beleid, niet echt een eis waar een bouwer aan moet voldoen.’*

Op vergelijkbare wijze zoeken gemeenten naar mogelijkheden om groennormen te kunnen implementeren. Groennormen kunnen ontwikkelaars en gemeenten ertoe bewegen om een minimale hoeveelheid groen in een gebied of traject te verwezenlijken. Op deze wijze krijgt groen een vergelijkbare kwantitatieve eis als blauw dat heeft. Gemeenten zijn niet zozeer op zoek naar een vaste landelijke norm voor groen, maar meer naar de mogelijkheid om deze zelf te implementeren. Een respondent vertelt: *‘Wat ik al zei, vooral onze groencollega’s, die mopperen nog weleens van, ik vind dat er eigenlijk te weinig groen in zit en beseffen dan ook van, ik heb geen basis om dat mee te kunnen geven. Ik heb geen beleid of richtlijnen, of dat nou gemeentelijke of landelijke richtlijnen zijn of zo, van, jongens, er moet zoveel groen in. (...) En ik denk dat het- Als er beleid zou zijn of richtlijnen zouden zijn op landelijk niveau, die min of meer richtinggevend of verplichtend of uitgangspunt zijn voor de gemeentes, dat je daar heel veel gemeentes mee zou kunnen helpen, denk ik. (...). Dat er voor iedere gemeente een soort basis is om daarmee verder te gaan, maar dat je wel bepaalde steun hebt, of die steun nou echt een eis is of in ieder geval ontzettend richtinggevend, of een inspanningsverplichting of hoe je het ook noemen wil, dat zou al veel uitmaken, denk ik.’*

## 4.3 Het waterschap

Vergelijkbaar aan het Rijk, spelen ook lokale water- en hoogheemraadschappen (hier samengenomen als waterschappen) een duidelijke rol in de vormgeving van het G&B. Het waterschap is van oudsher een kwantiteitsbeheerder van het water, sinds 2005 zijn waterschappen ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van water. Op de eerste plaats komen gemeenten het waterschap tegen bij ruimtelijke wijzigingen, waarin wordt gecontroleerd wordt of betreffende ontwikkeling geen tekortkomingen creëert in de waterhuishouding. Doordat het waterschap verantwoordelijkheid is zowel kwantiteit als kwaliteit van het water, besteden gemeenten vaak relatief weinig aandacht aan blauw beleid. Een respondent vertelt: *‘(...), als water, hebben wij het heel lang aan het waterschap gelaten, als gemeente. Van, het waterschap controleert ook water. (...). Wij controleren er zelf eigenlijk niet zo op. (...), het feit dat je over twee verschillende overheden zit die niet altijd op één lijn zitten, maakt het natuurlijk- Ik denk ook wel dat dat de reden is vaak dat water minder aandacht heeft bij de gemeente, omdat toch bij een andere overheid de formele verantwoordelijkheid zit. Maakt dus ook dat je het wat lastiger toetst. Wij zijn nu wel bezig om toch daar meer als gemeente ook zelf een rol te pakken, om meer te toetsen. We hebben nu eerst de visies vastgesteld (...).’*

De relatie tussen waterschap en gemeente laat zich niet eenduidig kenmerken; het is erg afhankelijk van het waterschap en het scenario of een waterschap meedenkt en faciliteert, of dat het in de ogen van de gemeente juist ontwikkelingen verhindert. Vooral met betrekking tot kwaliteit lijken er

grote verschillen te zijn. Gemeenten willen meer (ecologische) kwaliteit toe te voegen aan het water, door minderen te maaien of dieper te baggeren. Het waterschap ziet dat dit soms op gespannen voet staat met de kwantiteitseis. Een respondent vertelt: *'En ook ons eigen hoogheemraadschap zegt, we zijn van origine een waterkwantiteitsbeheerder. Kwaliteit hebben we erbij gekregen. Dan denk ik, koekoek, die dingen liggen hier wel in de stad. Mensen kijken de hele dag naar die vijver (...). Het is meer dan kwantiteit. Ik bedoel, mag er ook een stukje beleving zijn en mag het ook een stukje helder zijn voor kinderen om met een netje in te vissen en te dergelijke? Dus dat betekent dat je het ook gewoon goed moet baggeren en dat het ook gewoon wat mag kosten.* (15:59) Een andere respondent vertelt: *'wat is handig en verstandig en dat je integraler moet bekijken. En ook op groter perspectief moet zien dan op een postzegel. Dat is ook waarom wij een regenwaterstructuurplan maken, om ingrepen op postzegelschaal te kunnen relateren aan het geheel. En op het moment dat je alleen maar bij bestemmingsplan kijkt, hier is het bestemmingsplan, dan zul je dus op deze postzegel moeten we het oplossen, krijg je suboptimale oplossingen.'*

Daartegenover staat dat gemeenten ook ervaringen hebben waar het waterschap waarin ze juist van extra waarde zijn voor de gemeente. Het waterschap co-financiert een blauwe ontwikkeling, of draagt bij aan een (ecologisch) ontwerp van waterberging. Een respondent vertelt: *'Het hoogheemraadschap heeft een aantal pilots. Wij hebben al een soort inventarisatie gedaan van, ze willen met een kleurencode gaan werken, ja, wat voor soort kleurencode kunnen we aan een sloot gaan hangen, blauw is van, water moet altijd weg kunnen, en rood is van, laat lekker groeien. Maar dat is wel eng en nieuw en een puzzel.'*

# 5 De vertaalslag van beleid naar praktijk

In dit rapport komen veel punten naar voren waarop gemeenten voortgang kunnen boeken, of waar externe partijen kunnen helpen in het verder brengen van de gemeente. Deze uiteenlopende obstakels zijn verdeeld over de beleidscyclus en overige thema's en staan gezamenlijk garant voor de vertaalslag van beleid naar praktijk. Daaruit valt te concluderen dat er winst te boeken is met betrekking tot deze vertaalslag. Hierbij nogmaals de notie dat natuurlijk niet ieder aangehaalde punt in dezelfde mate voor iedere gemeente geldt. In dit laatste hoofdstuk zal kort in worden gegaan op hoe deze verschillende punten samenhangen en waar volgens de auteur mogelijke verbeteringen te vinden zijn.

Vooropgesteld zijn botsende of tegenstrijdige belangen prominent terug te vinden in nagenoeg ieder interview. Van de gemeentelijke agenda tot aan de uitvoering in de fysieke leefomgeving zijn voorbeelden te vinden waarin de gemeentelijke G&B-afdelingen hun thema's anders op waarde inschatten dan andere afdelingen, inwoners of medeoverheden. Doordat deze niet in beleid worden opgelost blijven meningsverschillen bestaan en kan geen eenduidig beleid gevoerd worden.

Tegelijkertijd raakt het gedeelde belang ook wezenlijk aan de omgang met het G&B. Om het belang te zien van G&B in de stad en de afgeleide baten, is kennis nodig over hun relatie. Wanneer alle betrokken partijen deze kennis hebben, kan dit op de eerste plaats verandering brengen in de gehele kijk op G&B. Op de tweede plaats maakt deze kennis het mogelijk om beleid te formuleren dat directe betrekking heeft op hoe G&B-voorzieningen ingericht moeten worden ten behoeve van het genereren van hun baten. Deze twee punten versterken elkaar; het gedeelde belang in de organisatie maakt het namelijk ook mogelijk om G&B naar een hoger niveau van prioritering te tillen. Zo ontstaat bijvoorbeeld ruimte om groene *corridors* in te richten, die stevig worden gehandhaafd ten opzichte van andere ruimteclaims.

Gemeentelijke G&B-afdelingen zijn over het algemeen veel bezig met dat gedeelde belang. Er wordt bijvoorbeeld steeds meer aandacht besteed aan het uitleggen van veranderingen in de openbare ruimte aan bewoners. Ook zetten ambtenaren zich meer in om meer te lobbyen binnen de eigen organisatie en medeoverheden. Hiermee wordt niet alleen gepoogd om meer mensen achter het belang van G&B te krijgen, maar ook het binnen de organisatie meer te integreren. Op deze wijze wordt het stijgende belang van G&B binnen de organisatie direct gekoppeld aan organisatievorm, bijvoorbeeld in de vorm van geformaliseerde betrokkenheid.

De botsingen die G&B-afdelingen met andere afdelingen tegenkomen, zijn niet alleen terug te leiden tot gedeelde belangen, maar vinden ook hun oorsprong in een tekort aan integraliteit binnen de organisatie. Gezamenlijk toewerken naar een gedeeld toekomstbeeld, met duidelijke relaties tussen verschillende beleidsdoeleinden, is geen standaardpraktijk binnen de gemeente. Een gedeelde stip op de horizon biedt echter juist de kans om de samenwerking op te zoeken tussen verschillende afdelingen en werkwijzen aan elkaar te verknopen. Daarnaast draagt dit ook bij aan het proces van evaluatie, doordat het eindbeeld helder is. Deze punten zijn, bij uitstek, van waarde in de fysieke leefomgeving, waar G&B en andere ruimteclaims elkaar ook kunnen versterken.

# Referenties

- Albert, C., Aronson, J., Fürst, C., & Opdam, P. (2014). Integrating ecosystem services in landscape planning: requirements, approaches, and impacts. *Landscape Ecology*, 29(8), 1277–1285. <https://doi.org/10.1007/s10980-014-0085-0>
- Arkesteijn, M., van Mierlo, B., & Leeuwis, C. (2015). The need for reflexive evaluation approaches in development cooperation. *Evaluation*, 21(1), 99–115. <https://doi.org/10.1177/1356389014564719>
- Baptiste, A. K., Foley, C., & Smardon, R. (2015). Understanding urban neighborhood differences in willingness to implement green infrastructure measures: A case study of Syracuse, NY. *Landscape and Urban Planning*, 136, 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2014.11.012>
- Beery, T., Stålhammar, S., Jönsson, K. I., Wamsler, C., Bramryd, T., Brink, E., Ekelund, N., Johansson, M., Palo, T., & Schubert, P. (2016). Perceptions of the ecosystem services concept: Opportunities and challenges in the Swedish municipal context. *Ecosystem Services*, 17, 123–130. <https://doi.org/10.1016/J.ECOSER.2015.12.002>
- Birchall, S. J., & Bonnett, N. (2021). Climate change adaptation policy and practice: The role of agents, institutions and systems. *Cities*, 108, 264–275. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.103001>
- BZK. (2020). *Nationale Omgevingsvisie, Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Corfee-Morlot, J., Kamal-Chaoui, L., Donovan, M. G., Cochran, I., Robert, A., & Teasdale, P.-J. (2009). Cities, Climate Change and Multilevel Governance. *OECD Environmental Working Papers N° 14*. [www.oecd.org/env/workingpapers](http://www.oecd.org/env/workingpapers)
- Cortinovis, C., & Geneletti, D. (2018). Ecosystem services in urban plans: What is there, and what is still needed for better decisions. *Land Use Policy*, 70, 298–312. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.10.017>
- Crouch, M., & McKenzie, H. (2016). The logic of small samples in interview-based qualitative research. <http://dx.doi.org.proxy.library.uu.nl/10.1177/0539018406069584>, 45(4), 483–499. <https://doi.org/10.1177/0539018406069584>
- Dearborn, D. C., & Kark, S. (2010). Motivations for Conserving Urban Biodiversity. *Conservation Biology*, 24(2), 432–440. <https://doi.org/10.1111/J.1523-1739.2009.01328.X>
- Di Marino, M., Tiitu, M., Lapintie, K., Viinikka, A., & Kopperoinen, L. (2019). Integrating green infrastructure and ecosystem services in land use planning. Results from two Finnish case studies. *Land Use Policy*, 82, 643–656. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.01.007>
- Frantzeskaki, N., & Tilie, N. (2014). The Dynamics of Urban Ecosystem Governance in Rotterdam, The Netherlands. *Ambio*, 43(4), 542. <https://doi.org/10.1007/S13280-014-0512-0>
- Grimm, N. B., Faeth, S. H., Golubiewski, N. E., Redman, C. L., Wu, J., Bai, X., & Briggs, J. M. (2008). Global change and the ecology of cities. *Science*, 319(5864), 756–760. [https://doi.org/10.1126/SCIENCE.1150195/SUPPL\\_FILE/GRIMM.SOM.REV.PDF](https://doi.org/10.1126/SCIENCE.1150195/SUPPL_FILE/GRIMM.SOM.REV.PDF)
- Grunewald, K., Bastian, O., Louda, J., Arcidiacono, A., Brzoska, P., Bue, M., Cetin, N. I., Dworczyk, C., Dubova, L., Fitch, A., Jones, L., la Rosa, D., Mascarenhas, A., Ronchi, S., Schlaepfer, M. A., Sikorska, D., & Tezer, A. (2021). Lessons learned from implementing the ecosystem services concept in urban planning. *Ecosystem Services*, 49, 101273. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2021.101273>

- Hagemann, F. A., Randrup, T. B., & Sang, Å. O. (2020). Challenges to implementing the urban ecosystem service concept in green infrastructure planning: a view from practitioners in Swedish municipalities. *Socio-Ecological Practice Research 2020 2:3*, 2(3), 283–296.  
<https://doi.org/10.1007/S42532-020-00054-3>
- Hebbert, M., & Jankovic, V. (2013). Cities and Climate Change: The Precedents and Why They Matter. *Urban Studies*, 50(7), 1332–1347. <https://doi.org/10.1177/0042098013480970>
- I&W, LNV, & BZK. (2021). *Nationaal Deltaprogramma 2022*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Lam, S. T., & Conway, T. M. (2018). Ecosystem services in urban land use planning policies: A case study of Ontario municipalities. *Land Use Policy*, 77, 641–651.  
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.06.020>
- Lepczyk, C. A., Aronson, M. F. J., Evans, K. L., Goddard, M. A., Lerman, S. B., & Macivor, J. S. (2017). Biodiversity in the City: Fundamental Questions for Understanding the Ecology of Urban Green Spaces for Biodiversity Conservation. *BioScience*, 67(9), 799–807.  
<https://doi.org/10.1093/biosci/bix079>
- LVN, & IPO. (2019). *Nederland Natuurpositief. Ambitiedocument voor een gezamenlijke aanpak in natuurbeleid*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit & Interprovinciaal Overleg.
- McCunn, L. J. (2020). The importance of nature to city living during the COVID-19 pandemic: Considerations and goals from environmental psychology. <https://doi.org/10.1080/23748834.2020.1795385>, 5(sup1), S223–S226.  
<https://doi.org/10.1080/23748834.2020.1795385>
- Mi, Z., Guan, D., Liu, Z., Liu, J., Viguié, V., Fromer, N., & Wang, Y. (2019). Cities: The core of climate change mitigation. *Journal of Cleaner Production*, 207, 582–589.  
<https://doi.org/10.1016/J.JCLEPRO.2018.10.034>
- Millennium Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. [www.islandpress.org](http://www.islandpress.org)
- Nalau, J., Preston, B. L., & Maloney, M. C. (2015). Is adaptation a local responsibility? *Environmental Science & Policy*, 48, 89–98. <https://doi.org/10.1016/J.ENVSCI.2014.12.011>
- O'Donnell, E. C., Lamond, J. E., & Thorne, C. R. (2017). Recognising barriers to implementation of Blue-Green Infrastructure: a Newcastle case study. *Urban Water Journal*, 14(9), 964–971.  
<https://doi.org/10.1080/1573062X.2017.1279190>
- PBL. (n.d.). *Veel gestelde vragen: Lerende evaluatie*.
- PBL, SCP, & CPB. (2017). *Naar een verkenning Brede welvaart*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal Cultureel Planbureau & Centraal Planbureau.
- Pietrapertosa, F., Salvia, M., de Gregorio Hurtado, S., Geneletti, D., D'Alonzo, V., & Reckien, D. (2021). Multi-level climate change planning: An analysis of the Italian case. *Journal of Environmental Management*, 289, 112469. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2021.112469>
- Reckien, D., Salvia, M., Pietrapertosa, F., Simoes, S. G., Olazabal, M., de Gregorio Hurtado, S., Geneletti, D., Krkoška Lorencová, E., D'Alonzo, V., Krook-Riekkola, A., Fokaides, P. A., Ioannou, B. I., Foley, A., Orru, H., Orru, K., Wejs, A., Flacke, J., Church, J. M., Feliu, E., ... Heidrich, O. (2019). Dedicated versus mainstreaming approaches in local climate plans in Europe. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 112, 948–959.  
<https://doi.org/10.1016/j.rser.2019.05.014>
- Schubert, P., Ekelund, N. G. A., Beery, T. H., Wamsler, C., Jönsson, K. I., Roth, A., Stålhammar, S., Bramryd, T., Johansson, M., & Palo, T. (2018). Implementation of the ecosystem services

- approach in Swedish municipal planning. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 20(3), 298–312. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2017.1396206>
- Waylen, K. A., Hastings, E. J., Banks, E. A., Holstead, K. L., Irvine, R. J., & Blackstock, K. L. (2014). The Need to Disentangle Key Concepts from Ecosystem-Approach Jargon. *Conservation Biology*, 28(5), 1215–1224. <https://doi.org/10.1111/cobi.12331>
- Wihlborg, M., Sörensen, J., & Alkan Olsson, J. (2019). Assessment of barriers and drivers for implementation of blue-green solutions in Swedish municipalities. *Journal of Environmental Management*, 233, 706–718. <https://doi.org/10.1016/J.JENVMAN.2018.12.018>
- Woodruff, S. C. (2022). Coordinating Plans for Climate Adaptation. *Journal of Planning Education and Research*, 42(2), 218–230. [https://doi.org/10.1177/0739456X18810131/ASSET/IMAGES/LARGE/10.1177\\_0739456X18810131-FIG2.JPEG](https://doi.org/10.1177/0739456X18810131/ASSET/IMAGES/LARGE/10.1177_0739456X18810131-FIG2.JPEG)
- Woodruff, S. C., & BenDor, T. K. (2016). Ecosystem services in urban planning: Comparative paradigms and guidelines for high quality plans. *Landscape and Urban Planning*, 152, 90–100. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.04.003>

# Bijlagen

## A: Vragenlijst

Deze bijlage betreft het interviewtemplate. De respondenten hebben daarnaast een privacy-overeenkomst ondertekend waarin toestemming wordt gegeven om het interview op te nemen en te transcriberen. De verwerking van de interviews verliep op anonieme wijze.

### Vragenlijst Groene en Blauwe Functies in Gemeentelijk Beleid

Betreft gemeente:

Contactgegevens (e-mail/telefoonnummer):

Datum interview:

#### Doel:

Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken, doet het Planbureau voor de Leefomgeving komende maanden onderzoek naar het groen- en blauwbeleid in gemeenten. De kennis die wordt opgedaan, zal worden gebruikt om de overheid handvatten te geven in het voorzien van behoeften van groen- en blauwbeleid van Nederlandse gemeenten.

#### Opzet van het interview:

Gedurende het project worden ambtenaren en wethouders geïnterviewd die bij groene en blauwe functies betrokken zijn. De bevindingen die worden opgedaan zullen geanonimiseerd opgeschreven worden. Aan het eind van het interview is er de gelegenheid om samen te reflecteren op de gang van zaken van het groen- en blauwbeleid en de uitvoer daarvan. Het interview begint vrij globaal en de thema's worden steeds specifieker. Het duurt ongeveer een uur.

De volgende thema's komen aan bod:

A: Visie & Terminologie

B: Projecten

C: Middelen & Kennis

D: Organisatie & Andere Projecten

E: Moeilijkheden & Beperkingen

#### *Respondent*

**Hoe heet u, waar werkt u en wat is uw huidige positie in de betreffende organisatie?** Wat is uw rol in de inrichting en het onderhoud van G&B? Bent u betrokken bij meerdere portefeuilles?

#### *A: Visie & Terminologie*

1. **Wat is uw visie op groen in de stad?** Wat is het belang?
2. **Wat is uw visie op blauw in de stad?** Wat is het belang?
3. **Wat is, volgens u, de gemeentelijke visie op G&B in de stad?** Op welke wijze wordt deze uitgedragen? Hoe komen bewoners die visie tegen?
4. **Hoe heeft deze visie zich ontwikkeld over tijd?** Wat zijn de aanjagers van deze ontwikkelingen? Denk aan: klimaatverandering, Covid-19 of nieuwe landelijke ambities?

5. **Hoe komt deze visie globaal tot leven in G&B onderhoud en projecten met G&B onderdelen (groot of klein)?**
6. **Gebruikt de gemeente specifieke (of wetenschappelijke) terminologie om de G&B visie vulling te geven?** Zijn termen als ecosysteemdiensten, natuurlijk kapitaal of groenblauwe infrastructuur aan de orde?
7. **Hoe wordt er invulling gegeven aan deze terminologie?** Vormen ze de leidraad in de visie? Worden ze als hulpmiddel gebruikt?

#### *B: Projecten*

8. **Kunt u enkele voorbeelden noemen van projecten waarin sprake was van bewuste omgang met deze G&B visie?** Hoe kijkt u daarop terug? Wat voor G&B functies speelden een grote rol?
9. **Is er sprake geweest van bewuste afweging tussen verschillende G&B functies?** Zijn er functies die de voorkeur genieten? Waarom? Welke functies krijgen minder aandacht?
  - a. Globaal: recreatie, uitzicht, economische waarde, ecosysteemdiensten
  - b. Specifiek ecosysteemdiensten: biodiversiteit, klimaatadaptatie gerelateerde functies, microklimaat gerelateerde functies
10. **Worden G&B functies bewust gecombineerd wanneer daar ruimte voor is?** Hoe wordt er gedacht over functiecombinatie? Hoe wordt dat gedaan?
11. **Zijn er voorbeelden van projecten waarin het niet lukte om G&B een gewenst aandeel te geven binnen het project?** Of waarin G&B functies het onderspit delfde? Hoe kijken jullie daarop terug?
12. **Hoe wordt het G&B aspect binnen projecten gemonitord?** Is er sprake van controlerende mechanismen? Zijn er instrumenten voor in de plaats of draagt er iemand verantwoordelijkheid voor?
13. **Liggen er plannen voor toekomstige projecten waar G&B op nieuwe of andere wijze worden meegenomen?** Wat wilt u hier anders gaan doen met betrekking tot de implementatie van G&B functies?

#### *C: Middelen & Kennis*

14. **Welke middelen gebruikt u om ervoor te zorgen de visie op G&B tot leven te brengen?** Waar haalt u die middelen vandaan? Wat komt u tekort? Hoe zet u deze middelen in?
15. **Welke kennis is er nodig om de G&B visie uit te voeren?** Waar haalt u die kennis vandaan? Wat komt u tekort? Hoe zet u deze kennis in?
16. **Volstaan de financiële middelen voor de implementatie van G&B functies en het bijbehorende onderhoud?** Wordt er gebruik gemaakt van subsidies? Waarom wel/niet?

#### *D: Organisatie & Andere Projecten*

17. **Hoe wordt de implementatie van G&B via het gemeentelijk beleid geregeld?** Is er sprake van eisen, doelen of wensen? Hoe bent u verbonden aan de uitvoer hiervan?
18. **In welke mate wordt G&B meegenomen in andere projecten in de openbare ruimte?** Voorbeelden zijn infrastructuur (wegonderhoud), bouw, of klimaatadaptatie? Indien ja, op welk moment in het project wordt er nagedacht voor de functies van G&B?
19. **Wat voor beleid wordt er gehanteerd m.b.t. G&B onderhoud?** Hoe is het onderhoud zelf geregeld? Vindt er controle/ terugkoppeling plaats?
20. **Hoe beoordeelt u de vertaalslag die de gemeente maakt van beleid tot praktijk?**



21. **Wordt de uitvoer van de G&B visie gekoppeld aan projecten buiten de fysieke leefomgeving?** Denk aan bewonersparticipatie, stakeholders engagement, zelfbestuur, voedselvoorziening door bewoners
22. **Wordt er geleerd binnen de uitvoer van de G&B visie met betrekking tot werkwijze en organisatie?** Wat zijn voortschrijdende inzichten of leermomenten geweest?
23. **Worden er bij de uitvoer van de G&B visie inzichten opgedaan die nuttig zijn voor gemeentelijke functies?** Zijn er lessen voor beleid, samenwerking of communicatie?
24. **Welke organisaties zijn betrokken bij de G&B visie?** Denk aan, beleid, kaders, regels, inhoud, vormgeving, uitvoer

#### *E: Moeilijkheden & Beperkingen*

25. **Waar loopt u tegenaan bij de uitvoer van de gemeentelijke G&B visie?** Wat zou er nodig zijn om dit te veranderen/verbeteren?
26. **Hoe beoordeelt u de capaciteit van de gemeente in het uitvoeren van G&B functies?** Zijn er gebreken in de uitvoer, naast kennis, middelen of financiële middelen, die u in de weg zitten bij een goede uitvoer?
27. **Wat voor ondersteuning in de vormgeving en uitvoering van de G&B visie mist u?**
28. **Wat zou verdere implementatie van G&B kunnen faciliteren?** Is de wetgeving op orde? Moet het Rijk meer sturen of juist minder?

#### *Afsluitend*

29. **Zijn er nog punten die u verder wilt bespreken?**

## B: Coderingsschema

Thema	Subthema	Labels/codes	Toelichting
Actoren		Bijv. andere gemeenten, bewoners, provincie	Een codering voor actoren die genoemd worden door de respondenten.
Domein-specifieke thema's	Groen en blauw	Groen	Een duiding van een groen thema.
		Blauw	Een duiding van een blauw thema.
	Kwantiteit en kwaliteit	Kwaliteit	Een kwalitatieve benadering van G&B, bijvoorbeeld om de kwaliteit van bestaande voorzieningen te verbeteren.
		Kwantiteit	Een kwantitatieve benadering van G&B, bijvoorbeeld het onderschrijven van het belang van meer voorzieningen.
(Beperkingen voor) uitvoer	Intern organisatorisch	Beleid & regelgeving	De gemeente beschikt wel/ niet over beleid en/ of regelgeving waarmee ze doelstellingen, regels of kaders meegeven aan de vormgeving van G&B.
		Faciliteren	De gemeentelijke organisatiestructuur faciliteert wel/ niet de vormgeving van G&B.
		Capaciteit	De gemeente geschikt wel/ niet over voldoende capaciteit om het G&B naar wens vorm te geven.
		Communicatie & afstemming	Het lukt de gemeentelijke afdelingen wel/ niet om goed met elkaar te communiceren en af te stemmen over de vormgeving van het G&B.
		Evaluatie	De gemeente evalueert wel/ niet in trajecten waarin G&B betrokken is.
		Monitoring	De gemeente monitort wel/ niet de status van het G&B of de baten ervan (binnen projecten)
		Financiën	De gemeente beschikt wel/ niet over voldoende financiële middelen om het G&B vorm te geven.
		Gedeelde belangen	De gemeentelijke afdelingen delen wel/ niet dezelfde belangen omtrent het G&B.
		Instrumenten & handelswijzen	De gemeente beschikt over en gebruikt voldoende instrumenten of vaste handelswijzen om het G&B vorm te geven.
		Kennis & kunde	De gemeente beschikt wel/ niet over voldoende kennis en/ of kunde om het G&B vorm te geven.

Thema	Subthema	Labels/codes	Toelichting
		Tijdspanne	Trajecten lopen wel/ niet in vergelijkbare tijdsperiodes en zijn daardoor wel/ niet op elkaar aan te sluiten.
	<b>Extern organisato- risch</b>	Faciliteren	Externe partijen faciliteren de gemeente wel/ niet in de vormgeving van G&B.
		Communicatie & afstemming	Externe partijen en de gemeente communiceren wel/ niet voldoende om over de vormgeving van het G&B.
		Financiën	Externe partijen en de gemeente hebben samen voldoende middelen om het G&B vorm te geven. Dit gaat zowel over situaties waarin externe partijen de gemeente subsidieert, als situaties waarin de gemeente andere partijen subsidieert.
		Gedeelde belangen	Externe partijen en de gemeente hebben wel/ niet gedeelde belangen omtrent het G&B.
		Kennis & kunde	Externe partijen verschaffen wel/ niet kennis en/ of kunde aan de gemeente omtrent het G&B.
		Programma's	Externe partijen hebben wel/ niet programma's waarin gemeentelijke plannen omtrent het G&B passen.
		Sturing	Externe partijen sturen of nemen de leiding t.a.v. de gemeente omtrent het G&B, bijvoorbeeld via beleid
		Wet- & regelgeving	Externe partijen hebben wel/ niet wet- en regelgeving omtrent G&B m.b.t. de gemeente.
	<b>Fysiek domein</b>	(Bovengrondse) ruimte	De (bovengrondse) ruimte speelt wel/ niet een factor in de vormgeving van het G&B.
		Bestaande ruimte en infrastructuur	De bestaande ruimte en infrastructuur vraagt wel/ niet om herontwikkeling.
		Bodeminhoud	De inhoud van de bodem speelt een rol bij de vormgeving van het G&B.
		Grondbezit	Het grondbezit speelt wel/ niet een rol in de vormgeving van het G&B.
		Groot & klein	De grootte van de ontwikkeling speelt een rol in de manier waarop het G&B wordt ontwikkeld.
		Meerdere ruimte-claims	Er is wel/ niet sprake van meerdere, onderling exclusieve ruimteclaims.
		Meervoudig ruimtegebruik	Gemeenten sturen wel/ niet aan op meervoudig ruimtegebruik.

Thema	Subthema	Labels/codes	Toelichting
		Ondergrondse ruimte	De ondergrondse ruimte speelt wel/ niet een rol in de vormgeving van het G&B.
Overige thema's		Beheer & onderhoud	Een duiding van beheer en onderhoud.
		Gebiedsgericht & integraal	De gemeente werkt wel/ niet gebiedsgericht of integraal.
		Maatschappelijke input & overlast	Een duiding van maatschappelijke input en overlast die aanleiding geven voor de gemeente om te handelen.
		Omgevingswet	Een duiding van de omgevingswet.
		Groennorm	Een duiding van groennormen.
Extra codes		Interessante voorbeelden	Een duiding van voorbeelden die worden gegeven tijdens de interviews die de tekst goed kunnen ondersteunen.

## C: Lijst met geïnterviewden

Ronald Bos, Cathelijne Bouwkamp, Edson Brukx, Edwin van der Burg, Wim Duijs, Jeroen van Gaalen, Anjo Geertsema, Arthur Hagen, Rob Hendriks, Martin van den Hoorn, Roël de Leede, Carina Otte, Erwin Rebergen, Jeroen Schenkels, Angeline Sijsenaar, Luuk Tepe, Gideon Vreeman, René van der Weide, Marcel Wenker, Bennie Wijne