

Groen in de stad

Publieksonderzoek

29 SEPTEMBER 2021

DEFINITIEF

Dit bestuurlijk rapport is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek *Groen in de stad*.

Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de onderzoeksresultaten en bevat de conclusies en aanbevelingen.

Het document vormt samen met het onderzoeksrapport de volledige rapportage van het onderzoek.

Beide digitale documenten kunt u raadplegen op [de projectpagina](#).



Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Samenvatting | 3 |
| Conclusies | 5 |
| 1 Te weinig houvast welk en hoeveel groen wenselijk is | 5 |
| 1.1 Veel ambities voor groen, maar beleid nog in ontwikkeling | 5 |
| 1.2 Geen duidelijke definitie van groen | 5 |
| 1.3 Beperkte uitwerking hoeveel groen wenselijk is | 6 |
| 2 Amsterdammers over het algemeen positief over het groen in de stad | 7 |
| 2.1 Gemiddeld een ruime voldoende: 7,0 | 8 |
| 2.2 Verschillen tussen stadsdelen lijken beperkt | 8 |
| 2.3 Groen vooral gebruikt voor ontspannen, wandelen of hardlopen | 9 |
| 2.4 Alle vormen van groen voor Amsterdammers belangrijk..... | 9 |
| 2.5 Hoeveelheid groen van grote invloed op waardering | 9 |
| 3 Praktijk laat vooral knelpunten zien bij klimaatadaptatie en natuurwaarden | 10 |
| 3.1 Kwaliteit en bruikbaarheid groen zit in de belangrijke details | 10 |
| 3.2 Groen in IJburg West en Stadionbuurt staat volgens deskundigen onder druk | 12 |
| 3.3 Biodiversiteit en klimaatadaptatie nog te vaak onder de maat | 12 |
| 4 Hoeveelheid groen in Centrum en Oost vaak minder dan in de rest van de stad.... | 13 |
| 4.1 Verschillende manieren om naar groen te kijken | 13 |
| 4.2 Vanwege ontbreken geschikte normen geen oordeel mogelijk over hoeveelheid groen | 18 |
| 4.3 Relatief weinig groen voor bewegen en ontmoeten in Centrum, Oost, Noord en Zuidoost..... | 19 |
| 4.4 Minder groen voor rust en herstel in Centrum, Oost, Zuidoost en direct ten westen van de Ring A10 | 19 |
| 4.5 Centrum, IJburg, het Westelijk Havengebied en Nieuw-West hebben relatief weinig klimaatadaptief groen..... | 20 |
| 4.6 Natuur: relatief meer versnipperd groen in Centrum, IJburg en deel van Nieuw-West | 20 |
| 5 Budget en daadkracht lijken niet in balans met ambities..... | 21 |
| 5.1 Geen totaaloverzicht beschikbare budgetten en kwaliteit groen in beheer | 22 |

| | | |
|-----|--|-----------|
| 5.2 | Budgetten ontoereikend, in het bijzonder voor het beheer van groen | 22 |
| 5.3 | Medebeheer is in de praktijk moeilijk voor de ambtelijke organisatie | 22 |
| 5.4 | Aanloopproblemen in nieuwe centrale structuur beheer groen..... | 23 |
| 5.5 | Aandacht voor groen niet vanzelfsprekend..... | 24 |
| | Hoofdconclusie | 25 |
| | Aanbevelingen | 29 |
| 6 | Concreet maken van groen..... | 29 |
| 6.1 | Aanbeveling 1: Maak meer expliciet welk doel het groen dient voor de stad | 29 |
| 7 | Zinnige normen | 31 |
| 7.1 | Aanbeveling 2: Kies passende indicatoren (bron, meeteenheid en meetgebied)..... | 31 |
| 7.2 | Aanbeveling 3: Zorg voor een goede onderbouwing van streefwaarden | 33 |
| 7.3 | Aanbeveling 4: Gebruik normen verstandig: houdt oog voor het belang van maatwerk en details | 33 |
| 8 | Evenwicht tussen aandacht, middelen en ambities | 34 |
| 8.1 | Aanbeveling 5: Ga na of bij (ruimtelijke) besluitvorming groen voldoende aandacht krijgt | 35 |
| 8.2 | Aanbeveling 6: Ga na of ambities en financiële middelen voor aanleg en beheer van groen met elkaar in evenwicht zijn | 36 |
| | Reactie college en nawoord rekenkamer | 38 |
| 9 | Bestuurlijke reactie | 38 |
| 10 | Nawoord rekenkamer..... | 40 |
| | Onderzoeksverantwoording | 41 |
| 11 | Onderzoeksteam | 41 |
| 12 | Afbakening en aanpak..... | 41 |

Samenvatting

Het is niet goed mogelijk om te beoordelen of er in Amsterdam voldoende, goed en bruikbaar groen is. Hoewel het college veel ambities heeft ten aanzien van groen, is het beleid nog in ontwikkeling en ontbreken daardoor heldere normen. Dat is problematisch, omdat de stad ook moet groeien zonder dat het groen in het geding komt. Zonder goede normen kan bijvoorbeeld niet bewaakt worden of ruimtelijke ontwikkelingen niet te veel ten koste gaan van het groen. Hoewel Amsterdammers het groen in Amsterdam positief waarderen, zijn er duidelijke signalen dat groen niet altijd de ruimte en aandacht krijgt die nodig wordt geacht door deskundigen en betrokken ambtenaren. Dat geldt in het bijzonder voor groen dat moet bijdragen aan klimaatadaptatie en biodiversiteit. Duidelijk is ook dat het aanwezige groen sterk verschilt van buurt tot buurt. In Centrum, en meer verrassend, in Oost, lijkt het groen het meest onder druk te staan. Tot slot gaven ambtenaren aan dat de beschikbare budgetten en de slagkracht van de ambtelijke organisatie niet in evenwicht zouden zijn met de groene ambities.

Voldoende groen geldt in Amsterdam als een belangrijke voorwaarde voor verdere groei en verdichting van de stad. Het beleid om invulling te geven aan deze ambitie is echter nog in ontwikkeling. Er is nog geen houvast om te bepalen hoeveel en welk soort groen in Amsterdam wenselijk is. Concreet ontbreekt het aan heldere definities van wat groen is en welke vormen van groen kunnen bijdragen aan de verschillende functies die door de gemeente worden onderscheiden: sociaal welzijn, gezondheid, klimaatadaptatie en natuur. Ook zijn er slechts in beperkte mate normen uitgewerkt die aangeven hoeveel groen gewenst is.

Over het algemeen zijn Amsterdammers positief over het groen in de stad. De meeste Amsterdammers vinden dat zij het groen kunnen gebruiken zoals zij dat zouden willen en hun favoriete groene plek (redelijk) dichtbij is. Er zijn verschillen tussen de stadsdelen, maar deze zijn klein. Minder positief zijn de meeste Amsterdammers over hoe goed schoongehouden en rustig het groen is. Uit onze analyses blijkt verder dat Amsterdammers het groen in de stad vooral hoog waarderen als er veel groen in hun directe woonomgeving is.

In vier verschillende wijken hebben wij een casusonderzoek uitgevoerd en deskundigen over het aanwezige groen gesproken. Daaruit blijkt dat het beeld van groen van wijk tot wijk anders is en iedere wijk haar eigen vraagstukken kent. Dat neemt niet weg dat we patronen kunnen herkennen. Zo zagen de deskundigen de meeste knelpunten bij de bijdrage die het groen kan leveren aan klimaatadaptatie en natuur. Als het gaat om het groen dat zich leent voor gebruik door bewoners, is hun beeld veelal positiever. In IJburg West en de Stadionbuurt zijn de problemen breder; in beide wijken is er relatief weinig groen volgens deskundigen.

Omdat er geen vastgestelde, bruikbare normen zijn voor het groen in Amsterdam hebben we zelf mogelijke indicatoren ontwikkeld om een beeld te kunnen geven van de hoeveelheid groen dat aanwezig is voor bewegen en ontmoeten, rust en herstel, klimaatadaptatie en natuur. De kaarten die we met deze indicatoren hebben gemaakt laten zien dat er, afhankelijk van de invalshoek, telkens in andere delen van de stad sprake is van meer of minder groen dan de rest van de stad. Centrum en Oost vormen daar een uitzondering op. In die stadsdelen is er vanuit elk perspectief relatief weinig groen. Binnen Oost is het vooral IJburg waar relatief weinig groen is en het aanwezige groen ook relatief erg versnipperd is.

In de vele gesprekken die wij hebben gevoerd met betrokken ambtenaren over het groen werden twee knelpunten veelvuldig genoemd. Het eerste knelpunt waar vaak op werd gewezen is dat de beschikbare budgetten voor groen, en in het bijzonder voor het beheer van groen, niet in evenwicht zouden zijn met de ambities voor groen. Het tweede knelpunt dat veel werd genoemd had te maken met de moeilijkheid voor de ambtelijke organisatie om 'werk te maken' van groen: de slagkracht van de organisatie lijkt niet passend te zijn voor de ambities. Dit heeft voor een deel te maken met de nieuwe organisatiestructuur waarin wordt gewerkt aan het groen. Deze nieuwe structuur komt nog wat onwennig en stroef over. Maar het gaat ook om de aandacht voor groen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dit is in de ervaring van ambtenaren nog geen vanzelfsprekendheid. Ook werd regelmatig opgemerkt dat het toepassen van medebeheer door bewoners als ingewikkeld werd ervaren.

In dit rapport hebben wij de volgende zes aanbevelingen gedaan. De eerste vier aanbevelingen zijn gericht op het meer zichtbaar maken van ontwikkelingen van het groen op basis van zinnige normen. De laatste twee aanbevelingen stellen de knelpunten aan de orde die in gesprekken met de ambtelijke organisatie naar voren kwamen.

1. Maak meer expliciet welk doel het groen dient voor de stad;
2. Kies passende indicatoren (bron, meeteenheid en meetgebied);
3. Zorg voor een goede onderbouwing van streefwaarden;
4. Gebruik normen verstandig: houd oog voor het belang van maatwerk en details;
5. Ga na of bij (ruimtelijke) besluitvorming groen voldoende aandacht krijgt;
6. Ga na of ambities en financiële middelen voor aanleg en beheer van groen met elkaar in evenwicht zijn.

In reactie op dit rapport heeft het college aangegeven de conclusies en analyses te delen en alle aanbevelingen over te nemen. Het college zegt toe begin 2022 aan te geven hoe precies de aanbevelingen zullen worden opgevolgd. De rekenkamer adviseert de gemeenteraad erop aan te dringen dat het college dit in ieder geval voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 in een plan van aanpak verduidelijkt.

Conclusies

1 Te weinig houvast welk en hoeveel groen wenselijk is

Voldoende groen geldt in Amsterdam als een belangrijke voorwaarde voor verdere groei en verdichting van de stad. Het beleid om invulling te geven aan deze ambitie is echter nog in ontwikkeling. Er is nu nog geen houvast om te bepalen hoeveel en welk soort groen in Amsterdam wenselijk is. Concreet ontbreekt het aan heldere definities van wat groen is en welke vormen van groen kunnen bijdragen aan de verschillende functies die door de gemeente worden onderscheiden: sociaal welzijn, gezondheid, klimaatadaptatie en natuur. Ook zijn er slechts in beperkte mate normen uitgewerkt die aangeven hoeveel groen gewenst is.

1.1 Veel ambities voor groen, maar beleid nog in ontwikkeling

De gemeente onderschrijft duidelijk het belang van groen voor Amsterdam. Groei, en in het bijzonder verdichting, van de stad is alleen mogelijk als er voldoende groen is. Volgens de Groenvisie draagt groen bij aan de gezondheid en het sociaal welzijn van Amsterdammers en is groen van groot belang voor het kunnen opvangen van de gevolgen van klimaatverandering. En groen is natuurlijk tevens van belang voor de natuur zélf. De gemeente schetst in de Groenvisie een ambitieuze aanpak. Waar mogelijk moet er meer ruimte worden gemaakt voor groen. Een belangrijk uitgangspunt is 'groen, tenzij...'. Ook in de recent vastgestelde Omgevingsvisie (voorheen Structuurvisie) komen de uitgangspunten voor het groen terug: een van de pijlers van de Omgevingsvisie is het rigoureuze vergroenen van de stad. Daarnaast is het Strategisch Huisvestingsplan Bovenwijks Groen vastgesteld waarin een investeringsagenda is gepresenteerd voor de periode 2021-2025. De Groenvisie en de gesprekken die wij hebben gevoerd, maken echter tevens duidelijk dat het beleid voor groen in Amsterdam nog erg in ontwikkeling is. Het beschreven beleid ten aanzien van groen is op veel punten nog vaag.

1.2 Geen duidelijke definitie van groen

Het woord 'groen' komt veelvuldig terug in de Groenvisie. Maar een heldere en eenduidige definitie van wat groen inhoudt, ontbreekt. Zo'n definitie is misschien ook niet wenselijk. Groen heeft namelijk verschillende functies volgens de Groenvisie: gezondheid, sociaal welzijn, klimaatadaptatie en natuur. Daarnaast is het begrip groen op het niveau van functies nog niet helder uitgewerkt. Het meest concreet is de Groenvisie over de functie natuur: het gaat dan om groen dat een bijdrage levert aan de biodiversiteit en ecologisch wordt beheerd. Ook bij klimaatadaptatie worden er opmerkingen gemaakt die enig inzicht bieden in om wat voor groen het daarbij gaat: het gaat om groen dat zorgt voor schaduw, verkoeling en dat in staat is om water te bergen. Bij sociaal welzijn beperkt de Groenvisie zich eigenlijk tot het verder uitwerken van wat sociaal welzijn betekent. Het gaat namelijk

om groen dat uitnodigt om elkaar te ontmoeten en dan met name bij het tuinieren. In de Groenvisie is in het geheel niet uitgewerkt wat voor soort groen nodig is om de gezondheid van Amsterdammers te bevorderen.

1.3 Beperkte uitwerking hoeveel groen wenselijk is

Als min of meer duidelijk is om wat voor groen het gaat, is de volgende stap: bepalen hoeveel van dat groen er waar nodig is in Amsterdam om een bijdrage te kunnen leveren aan de verschillende functies. Ook dat is in het beleid nog niet goed uitgewerkt. We zijn weinig normen of doelen tegengekomen waarin wordt aangegeven hoeveel groen wenselijk is en binnen welk meetgebied en via welke meeteenheid de hoeveelheid in beeld gebracht zou moeten worden om te bepalen of er voldoende groen is. De normen en doelen die we zijn tegengekomen, zijn daarnaast niet, of slechts in beperkte mate, toegespitst op de verschillende functies van groen. De Groenvisie biedt daarmee slechts op onderdelen houvast voor hoeveel groen wenselijk is in Amsterdam. In het bijzonder wat betreft de acceptabele afstand tot bepaalde vormen van groen en voor de hoeveelheid groen in nieuw te ontwikkelen wijken en gebieden; daarvoor gelden zogenoemde referentienormen waar rekening mee moet worden gehouden. De gemeente Amsterdam heeft de ervaringen bij het realiseren van het groen op IJburg als uitgangspunt genomen voor de referentienormen voor groen in ontwikkelgebieden in de rest van de stad. Dergelijke normen voor bestaande wijken en gebieden zijn er nog niet en moeten nog ontwikkeld worden. Aanvankelijk is er wel door de gemeente gebruikgemaakt van een WHO-norm voor groen als referentie. De WHO-norm zou ervan uitgaan dat er in stedelijk gebied 9 m² per inwoner aan groen beschikbaar moest zijn. Dit werd vertaald naar 20 m² tot 30 m² per woning. Later bleek deze WHO-norm echter niet te bestaan en te berusten op een misverstand. De vermeende WHO-norm wordt daarom inmiddels niet meer beschouwd als onderbouwing van de referentienormen. Tot slot geven de verschillende gemeentelijke structuren, zoals de hoofdgroenstructuur, aan welke groengebieden tenminste behouden zouden moeten blijven en volgt uit de Groenvisie dat ecologisch beheer van het groen door de gemeente de norm moet worden. Maar deze normen dekken niet al het groen in de hele stad en sluiten ook lang niet altijd aan op de verschillende functies die de gemeente ziet voor het groen.

Belang van bron, meetgebied en meeteenheid

De hoeveelheid groen die wenselijk is, kan op allerlei verschillende manieren worden bepaald. Een duidelijke norm of doelstelling voor de hoeveelheid groen geeft zowel aan welke bron het meest passend is om het groen in beeld te brengen, als binnen welk gebied het groen in beeld moet worden gebracht. Dit laatste noemen wij het 'meetgebied'. Als we het hebben over het meetgebied, maken we onderscheid tussen

de ruimtelijke afbakening^a, het schaalniveau^b en het servicegebied^c. De keuze voor een specifiek ruimtelijke afbakening, schaalniveau of servicegebied hangt af van het doel van de berekening. Is het doel van de berekening om het groen in beeld te krijgen dat binnen een bepaalde loop- of fietsafstand te bereiken is voor Amsterdammers? Dan is het logisch om een passend servicegebied te hanteren zoals het gebied dat binnen tien minuten lopen of vijftien minuten fietsen te bereiken is vanaf de bewoonde omgeving.

Het is daarnaast van belang om na te denken via welke meeteenheid over het groen gerapporteerd moet worden. Ook hier geldt dat het doel van de berekening leidend moet zijn in de keuze voor de juiste meeteenheid. Het kan gaan om, bijvoorbeeld, vierkante meters aan groen of het percentage van het grondgebied dat groen is. De keuze voor de bron, het meetgebied en de meeteenheid zijn bepalend voor het beeld dat ontstaat over de hoeveelheid groen in de stad. (Zie voor meer toelichting over meetgebieden en meeteenheden paragrafen 4.3 en 4.4 uit het onderzoeksrapport).

2 Amsterdammers over het algemeen positief over het groen in de stad

Over het algemeen zijn Amsterdammers positief over het groen in de stad. Daarnaast vinden de meeste Amsterdammers dat zij het groen kunnen gebruiken zoals zij dat zouden willen en is hun favoriete plek in het groen (redelijk) dichtbij. Hoewel er wel verschillen zijn tussen de stadsdelen, zijn deze verschillen erg klein. Het groen wordt door Amsterdammers vooral gebruikt voor ontspannen, wandelen of hardlopen. En ze vinden alle vormen van groen, variërend van stadsgroen tot privégroen, belangrijk. Er zijn ook aspecten van het groen waar Amsterdammers minder positief over zijn. Zo zijn de meeste Amsterdammers ontevreden over hoe goed schoongehouden en rustig het groen is. Uit onze analyses blijkt verder dat de waardering voor het groen door Amsterdammers voor een groot deel samenhangt met de aanwezigheid van groen in hun directe woonomgeving.

^a De ruimtelijke afbakening zegt iets over hoe groot het gebied is waarbinnen het groen in beeld wordt gebracht. Dat kan bijvoorbeeld gaan om het groen binnen een stadsdeel of binnen de gemeentegrenzen van Amsterdam.

^b Het schaalniveau zegt iets over de fijnmazigheid waarmee we naar het groen kijken binnen de gekozen ruimtelijke afbakening. Het schaalniveau waarnaar het groen wordt gekeken, kan de gemeente als geheel zijn, maar het kan ook gaan om het niveau van de 99 wijken van Amsterdam, of het buurt- of straatniveau.

^c Het servicegebied is een gebied dat een eenheid vormt vanuit een bepaalde gedachtegang. Zo vormt het gebied dat bereikbaar is binnen tien minuten lopen of vijftien minuten fietsen vanuit het bewoonde gebied in Amsterdam, een servicegebied.

2.1 Gemiddeld een ruime voldoende: 7,0

Uit onze enquête blijkt duidelijk dat Amsterdammers, gemiddeld genomen, het groen een ruime voldoende geven: een 7,0. De meeste Amsterdammers (84%) beoordelen het groen in de stad met een voldoende. We hebben in de enquête ook gevraagd in hoeverre de coronacrisis van invloed is geweest op de waardering van het groen. Twee derde gaf aan dat de waardering was toegenomen. Daarnaast vinden Amsterdammers overwegend dat zij het groen kunnen gebruiken zoals zij dat zouden willen. Gemiddeld genomen beoordeelt bijna 20% van de bewoners de bruikbaarheid als goed, een derde geeft hiervoor een ruime voldoende en eveneens bijna een derde een voldoende. Slechts 16% van de Amsterdammers vindt de bruikbaarheid van het groen matig of onvoldoende. Verder blijkt dat het grootste deel vindt dat zijn of haar favoriete plek in het groen (redelijk) dichtbij is. Om deze favoriete plek te bereiken, moet veelal minder dan vijftien minuten worden gefietst of minder dan dertig minuten gelopen.

Enquête groen

De enquête waarop wij ons hier baseren over het groen in Amsterdam, is door 1.365 Amsterdammers ingevuld. We hebben de enquête zo representatief mogelijk gemaakt. Daarvoor hebben we gebruikgemaakt van ons eigen burgerpanel en dit aangevuld met het stadspanel van Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS). Daarnaast hebben we via sociale media bepaalde (jongere) leeftijdsgroepen benaderd. Dit zorgt al voor een grotere representativiteit op deze kenmerken, maar door verschillen in respons hebben we de data gewogen op de kenmerken leeftijd, geslacht en stadsdeel. De enquête is representatief voor de Amsterdamse bevolking op de kenmerken leeftijd, geslacht en stadsdeel. Andere kenmerken, zoals gezinssamenstelling, sociaal-economische status of opleiding, zijn niet betrokken in de weging. Het databestand kan op deze punten afwijken van de Amsterdamse bevolking. Wanneer deze kenmerken samenhangen met de opvattingen over het gebruik van groen, dan kan dit van invloed zijn op de in dit onderzoek gepresenteerde resultaten. Daarnaast hebben we niet alleen deze factoren in beeld gebracht, maar hebben we ook onderzocht in hoeverre ze de waargenomen waardering en bruikbaarheid van het groen kunnen verklaren. Daarvoor hebben we een model ontworpen. Dit model hebben we getoetst met behulp van de verzamelde data uit de enquête.

2.2 Verschillen tussen stadsdelen lijken beperkt

Ook als we kijken naar de waardering en bruikbaarheid van het groen volgens Amsterdammers in verschillende stadsdelen, dan blijft het algemene positieve beeld bestaan. Tussen de stadsdelen is wel sprake van significante verschillen in zowel waardering als bruikbaarheid. Deze verschillen zijn echter klein. In alle stadsdelen waarderen de bewoners het groen gemiddeld met een voldoende en beoordeelt een ruime meerderheid de bruikbaarheid van het groen met een voldoende of hoger. De resultaten over de waardering en bruikbaarheid van het groen per stadsdeel wijken af van de

gemiddelde waardering van het groen (rapportcijfer 7,0) én van het gemiddelde percentage van de Amsterdammers dat negatief is over de bruikbaarheid van het groen (16%). In stadsdeel Centrum wordt het groen het laagste gewaardeerd (6,8) en zijn er meer negatieve oordelen over de bruikbaarheid (26%). Ook in stadsdeel Zuid is men wat negatiever dan gemiddeld over de bruikbaarheid van het groen (23%). Daarentegen zijn Amsterdammers in Zuidoost en Nieuw-West weer wat positiever in hun waardering (beiden een rapportcijfer 7,2) en over de bruikbaarheid dan gemiddeld (60% van de bewoners in deze stadsdelen beoordeelt de bruikbaarheid met goed of ruim voldoende tegenover een gemiddelde van 51% voor Amsterdam als geheel).

2.3 Groen vooral gebruikt voor ontspannen, wandelen of hardlopen

In de enquête hebben we Amsterdammers daarnaast gevraagd naar hoe zij het groen gebruiken, wat zij belangrijk vinden en hoe zij verschillende aspecten van kwaliteit beoordelen. Het groen wordt door Amsterdammers vooral gebruikt om te ontspannen, te wandelen of om te hardlopen. Maar weinig Amsterdammers zoeken regelmatig het groen op om anderen te ontmoeten (waaronder het bezoeken van evenementen). Zie voor meer informatie over de verschillende vormen van gebruik en de mate waarin Amsterdammers aangeven het groen hier daadwerkelijk voor te gebruiken paragraaf 3.5 van het onderzoeksrapport.

2.4 Alle vormen van groen voor Amsterdammers belangrijk

Alle vormen van groen, van stadsgroen tot privégroen, vinden Amsterdammers belangrijk. Het groen in volkstuinen, begraafplaatsen en sportparken vinden Amsterdammers relatief echter het minst belangrijk. Verder geven Amsterdammers aan dat ze de aanwezigheid van natuurlijk groen en duurzaam groen erg belangrijk vinden. Uit de enquête blijkt echter dat een deel van de Amsterdammers minder tevreden is over de kwaliteit van het groen vanwege het ontbreken van natuurlijk groen en duurzaam groen. Een vergelijkbaar beeld zien we bij het schoonhouden van het groen en het ontbreken van drukte. Beide vindt een groot deel van de Amsterdammers belangrijk, maar een veel kleiner deel is hier daadwerkelijk tevreden over. Men is dus minder te spreken over de aanwezigheid van drukte en de onderhoudsstaat van het groen. Meer informatie over wat Amsterdammers belangrijk vinden van het groen en hoe zij het groen daarop beoordelen, is te lezen in paragraaf 3.7 van het onderzoeksrapport.

2.5 Hoeveelheid groen van grote invloed op waardering

Tot slot zijn we nagegaan welke factoren de waardering voor het groen en het oordeel over de bruikbaarheid ervan verklaren. Zoals we hiervoor aangaven, geven de meeste Amsterdammers (84%) een voldoende voor het groen in de stad. De mate waarin men positief is, verschilt echter nadrukkelijk. Door deze scheefheid van antwoorden is het model vooral gericht op het verklaren van de verschillen in positieve oordelen tussen Amsterdammers. Uit onze analyse blijkt dat het oordeel over de hoeveelheid groen in de

woonomgeving en in de stad een sterke positieve samenhang heeft met de waardering van het groen. Dat geldt in mindere mate ook voor de kwaliteit van de inrichting van het groen (een redelijk sterk positief effect) en de staat van het onderhoud en de kwaliteit van de aanwezige voorzieningen (een zwak positief effect). Hoewel de bruikbaarheid van het groen op zichzelf redelijk sterk (positief) samenhangt met waardering, valt dit effect weg als we ook de andere variabelen in de analyse betrekken. Dit komt doordat zowel de ervaren bruikbaarheid als de waardering van het groen sterk worden bepaald door het oordeel over de hoeveelheid groen in de stad en de woonomgeving. Verder blijkt het oordeel over bereikbaarheid en nabijheid een klein positief effect te hebben op het oordeel over bruikbaarheid. Amsterdammers die vinden dat het groen dichtbij en goed bereikbaar is, zijn positiever over de bruikbaarheid van het groen. Het uiteindelijke effect van deze twee variabelen op de waardering is, net als de overige variabelen uit het model, zoals achtergrondkenmerken en de kwaliteit van enkele kwaliteitskenmerken, verwaarloosbaar.

3 Praktijk laat vooral knelpunten zien bij klimaatadaptatie en natuurwaarden

Of het aanwezige groen in de stad voldoet, hangt af van de omgeving en de specifieke invulling van het groen. Om daar meer zicht op te krijgen, hebben wij een casusonderzoek uitgevoerd in vier verschillende wijken en deskundigen hierover gesproken. Daaruit blijkt dat het beeld van groen van wijk tot wijk anders is en iedere wijk haar eigen vraagstukken kent. Dat neemt niet weg dat we patronen kunnen herkennen, zoals dat in al deze wijken door deskundigen de meeste knelpunten werden geconstateerd in de bijdrage die het groen kan leveren aan klimaatadaptatie en natuur. Als het gaat om het groen dat zich leent voor gebruik door bewoners, is hun beeld veelal positiever. In IJburg West en de Stadionbuurt zijn de problemen breder; in beide wijken is er relatief weinig groen volgens deskundigen.

3.1 Kwaliteit en bruikbaarheid groen zit in de belangrijke details

Het is moeilijk om eenduidig aan te geven of het groen in de praktijk voldoet. Zo zijn er geen normen die voor een dergelijke beoordeling houvast bieden (zie conclusie 1). Het beoordelen van het groen in de praktijk vraagt ook dat veel verschillende factoren worden meegewogen om op een zinnige manier iets te kunnen zeggen over de hoeveelheid, kwaliteit en bruikbaarheid van het aanwezige groen. Het maakt bijvoorbeeld veel uit welke definitie van groen wordt gehanteerd. Het groen kan niet los worden gezien van de stedenbouwkundige inrichting van de wijk. Een dichtbebouwde wijk biedt immers minder mogelijkheden voor groen. Het beeld en het oordeel over het aanwezige groen kunnen verder variëren afhankelijk van het schaalniveau waarop wordt gekeken. Zo kan het groen op het niveau van een straat naar tevredenheid zijn ingericht, maar kan er op het niveau van de wijk toch sprake zijn van tekortkomingen. Tot slot hangt het antwoord op de vraag

of groen goed en bruikbaar is al snel af van belangrijke details, gericht op onderdelen van de verschillende functies van groen, die lastig in cijfers te vatten zijn. In hoeverre groen een bijdrage kan leveren aan de functie natuur kan bijvoorbeeld niet beoordeeld worden zonder oog te hebben voor de ecologische opbouw en variatie van het groen. En juist deze aspecten van het groen in de casussen werden door deskundigen veelvuldig als ondermaats beoordeeld. Een verklaring hiervoor is dat volgens deskundigen het groen in Amsterdam van oudsher is ingericht met een focus op beeldkwaliteit (verfraaiing), ook wel 'decorgroen' genoemd. De link tussen het groen en de huidige uitdagingen en ambities ontbreekt hierdoor op veel plekken volgens hen.

Casusonderzoek

Via een casusonderzoek hebben wij het groen in de praktijk in beeld gebracht en dit besproken met deskundigen.^d In Amsterdam is de ruimte die voor groen beschikbaar is en de vorm van het aanwezige groen niet overal hetzelfde. De variatie in inrichtingsmogelijkheden van woonomgevingen in Amsterdam beïnvloeden de mogelijkheden en de beperkingen met betrekking tot het groen. Daarom hebben wij dit meegenomen als criterium voor de selectie van de casusgebieden. Daarvoor hebben wij gebruikgemaakt van de gemeentelijke indeling van Amsterdam in verschillende 'ruimtelijke systemen'^e. Door deze ruimtelijke systemen onderdeel te maken van de casusselectie hebben wij geprobeerd om een beter beeld te krijgen van het groen in verschillende typen woonomgevingen in Amsterdam. Wij hebben op wijkniveau vier casusgebieden geselecteerd binnen de ruimtelijke systemen van de Gordel '20-'40, Tuindorpen, AUP en Post-AUP en de IJ-landen. Wij hebben het groen in de geselecteerde casusgebieden in beeld gebracht door middel van een film (digitale schouw) van ongeveer veertig minuten (zie film 3.1). De filmbeelden zijn gemaakt in juli 2020. In de film wordt het groen in beeld gebracht dat op een loopafstand van tien minuten ligt vanaf een geselecteerde woonstraat binnen het casusgebied.

^d We hebben met verschillende wetenschappelijke en ambtelijke deskundigen gesproken over het groen in Amsterdam.

^e Dit zijn zones in de stad waarin de bebouwing een gelijksoortig karakter heeft. Bij ieder ruimtelijk systeem is een bepaalde verhouding tussen bebouwing, private terreinen en openbare ruimte. Ook de ruimte voor groen varieert tussen de ruimtelijke systemen.

Film 3.1 - Groen in de casusgebieden

3.2 Groen in IJburg West en Stadionbuurt staat volgens deskundigen onder druk

Bij het casusonderzoek hebben we in detail naar het groen in vier wijken gekeken, maar niet dusdanig uitputtend dat we alle relevante aspecten precies hebben kunnen beoordelen en meewegen. Door met deskundigen systematisch naar het groen in deze wijken te kijken, hebben we echter wel degelijk inzicht gekregen over het groen in de praktijk in Amsterdam. Bij de vergelijking van het groen in de verschillende wijken hebben wij gebruikgemaakt van inzichten en relevante aspecten die door deskundigen zijn aangereikt. Zo is duidelijk dat de hoeveelheid van het aanwezige groen van wijk tot wijk verschilt en dat er in de Stadionbuurt en, met name, IJburg West relatief weinig groen is. De door ons gesproken deskundigen geven ook aan dat de hoeveelheid groen in deze wijken in hun ogen onvoldoende is en onder druk staat.

3.3 Biodiversiteit en klimaatadaptatie nog te vaak onder de maat

Ons onderzoek maakt duidelijk dat het aanwezige groen in de casuswijken zich veelal redelijk tot goed leent voor gebruik door bewoners. In meerdere wijken is het groen aantrekkelijk, redelijk toegankelijk, leent het zich goed voor verschillende vormen van gebruik en is er betrokkenheid van bewoners zichtbaar. Maar als we kijken naar de waarde van het aanwezige groen voor klimaatadaptatie en natuur, dan kantelt het beeld: er is meestal te weinig groen dat helpt bij het bestrijden van hittestress en wateroverlast.

Daarnaast is de ecologische waarde van het groen en de mate waarin het bijdraagt aan de biodiversiteit nog te vaak onder de maat.

4 Hoeveelheid groen in Centrum en Oost vaak minder dan in de rest van de stad

Er zijn geen vastgestelde normen op basis van indicatoren en streefwaarden om te beoordelen of de hoeveelheid groen toereikend is. Met behulp van deskundigen hebben we zelf mogelijke indicatoren voor groen ontwikkeld. Dat wil zeggen dat we passende bronnen, meetgebieden en meeteenheden geselecteerd hebben om een beeld te kunnen geven van de hoeveelheid groen dat aanwezig is voor bewegen en ontmoeten, rust en herstel, klimaatadaptatie en natuur. De hoeveelheid groen is samengevat in kaarten waarin op wijkniveau het groen vanuit verschillende invalshoeken in beeld is gebracht. Deze kaarten laten zien dat er, afhankelijk van de invalshoek, telkens in andere delen van de stad sprake is van meer of minder groen dan de rest van de stad. Centrum en Oost vormen daar een uitzondering op. In die stadsdelen is er vanuit elk perspectief relatief weinig groen. Binnen Oost is het vooral IJburg waar relatief weinig groen is en het aanwezige groen ook relatief erg versnipperd is.

Groen in beeld gebracht

In de digitale versie van het rapport presenteren we een overzicht van de door ons gemaakte kaarten van het groen in Amsterdam. De kaarten kunnen desgewenst via de volgende link worden bekeken: <https://localfocuswidgets.net/61375a1b88ea0> Deze kaarten zijn afzonderlijk en met meer informatie te bekijken in het onderzoeksrapport, hoofdstuk 6.

4.1 Verschillende manieren om naar groen te kijken

In een stad die te maken heeft met een stedelijke verdichtingsopgave en waarin de druk op de openbare ruimte groeit, is de vraag of er nog voldoende, goed en bruikbaar groen is, niet onbelangrijk. Op basis van inzichten opgedaan in ons onderzoek naar het beleid inzake groen, de enquête onder Amsterdammers, het casuonderzoek en de input uit de gesprekken met deskundigen hebben we gekeken wat meer passende indicatoren (bronnen, meetgebieden en meeteenheden) zijn om het groen in kaart te brengen. Echter, of er voldoende, goed en bruikbaar groen in de stad aanwezig is, beperkt zich uiteraard niet alleen tot een vraag over de hoeveelheid groen in de stad. Het gaat er ook om of het

^f 'Bewegen en ontmoeten' en 'rust en herstel' zijn categorieën die zijn afgeleid van de functies gezondheid en sociaal welzijn. Na inhoudelijke analyse van deze functies en als gevolg van gesprekken met deskundigen hebben wij deze categorieën samengesteld waarin de belangrijkste aspecten voorkomen waaraan het groen een bijdrage moet leveren bij de functies gezondheid en sociaal welzijn.

groen in de stad gewaardeerd wordt. De enquêteresultaten laten bijvoorbeeld zien dat de waardering voor het groen door Amsterdammers voor een groot deel samenhangt met de aanwezigheid van groen in de directe woonomgeving. Deze bevinding onderstreept het belang van het selecteren van een meetgebied waarin de directe woonomgeving van Amsterdammers het beste in beeld komt. We kijken hier bijvoorbeeld naar twee verschillende actieradiussen mede ingegeven door de Groenvisie: vijftien minuten fietsen en tien minuten lopen vanaf het bewoond gebied. Echter zijn er daarnaast aspecten die van invloed zijn op de kwaliteit en de bruikbaarheid van het groen die minder makkelijk in cijfers zijn te vangen zoals de ecologische variatie en biodiversiteit. Het beeld dat de kaarten geven van de hoeveelheid groen in de stad dat een bijdrage kan leveren aan de verschillende functies, is dan ook nadrukkelijk een benadering.^g We hebben daarvoor gezocht naar passende indicatoren die het groen in beeld brengen dat geschikt is voor 'bewegen en ontmoeten', 'rust en herstel', 'klimaatadaptatie' en 'natuur'. Meer informatie over onze keuzes om tot passende indicatoren te komen staat in paragraaf 6.2 van het onderzoeksrapport.

Het meten van groen

Om de hoeveelheid groen in de stad in beeld te brengen, hebben we cijfermatige bronnen gebruikt die het groen in heel Amsterdam kunnen beschrijven. Bronnen van data die enkel inzicht geven in een deel van de stad of die anderszins nog niet compleet zijn, hebben we buiten beschouwing gelaten.^h We hebben voor onze analyses voornamelijk de volgende bronnen van data onderzocht: 1) Centraal Bureau voor de Statistiek-Bodemstatistiek, 2015 (hierna: CBS), 2) Basisregistratie Grootchalige Topografie (hierna: BGT), 2021 en 3) satelliet remote sensing (hierna: remote sensing), satellietfoto's, 2020.ⁱ

CBS

Het CBS (zie kaart 4.1) biedt een standaardbron van informatie over bodemgebruik in Nederland en wordt door de gemeente onder andere gebruikt om uitspraken te doen over de hoeveelheid groen in Amsterdam. Het CBS is ook de bron die de gemeente gebruikt bij een beschouwing van de hoeveelheid groen ten opzichte van de (niet-bestaande) norm van de World Health Organization (WHO). Het hanteren van deze bron heeft als voordeel dat er onderscheid wordt gemaakt in de verschillende functies van het gebied waar het groen voorkomt (bijvoorbeeld: begraafplaats, sportveld of park). Een duidelijk nadeel van het CBS als bron is dat de gegevens uitgaan van een ondergrens in hectare per subcategorie groen. Zo geldt voor parken en plantsoenen een ondergrens van 1 hectare. Als het groenoppervlak minder groot is, dan

^g In het kader *Groen in beeld gebracht* kunnen de kaarten worden benaderd via de link.

^h We hebben het Gisib-beheersysteem buiten beschouwing gelaten omdat deze bron ten tijde van het onderzoek nog niet ver genoeg gevorderd was. Van de ambtelijke organisatie hebben wij begrepen dat het inmiddels grotendeels compleet is.

ⁱ In het onderzoek hebben we tevens gekeken naar de gemeentelijke groenstructuren: ecologische structuur, hoofdgroenstructuur en recreatief groen (ook wel: stadsparken, plantsoenen en ander recreatief groen). Zie paragraaf 4.2 van het onderzoeksrapport.

wordt dit dus niet meegeteld als groen. Een ander nadeel is dat het groen in de private ruimte, zoals in binnentuinen of op daken, niet in beeld komt.

BGT

De BGT (zie kaart 4.2) is een digitale kaart van Nederland waarop gebouwen, wegen, waterlopen, terreinen en spoorlijnen eenduidig zijn vastgelegd. De BGT heeft verschillende bronhouders^j, zoals gemeenten en provincies. Een groot voordeel van de BGT is dat het op twintig centimeter nauwkeurig is en veel details bevat; hierdoor wordt ook het kleine groen meegenomen. Daarnaast geeft de BGT inzicht in het soort groen dat aanwezig is (loofbos, gemengd bos, heide, struiken, etc.). Een nadeel is dat de BGT geen informatie biedt over de functie van de grond (bijvoorbeeld: moestuin, sportveld, bouwgrond of begraafplaats). Tot slot komt het groen in de private ruimte niet in beeld met behulp van de BGT.

Remote sensing

Remote sensing (zie kaart 4.3) is een methode waarbij met een algoritme satellietfoto's worden geanalyseerd. Via remote sensing hebben we de bomen en het overige groen in Amsterdam en omgeving in kaart gebracht. Remote sensing heeft als groot voordeel dat het als enige bron in staat is om naast het (semi-)openbaar groen ook het privégroen in beeld te brengen. Daarnaast is het via remote sensing mogelijk om onderscheid te maken tussen bomen en overig groen. Verder komt via remote sensing alleen het 'levende groen'^k in beeld. Remote sensing biedt daarnaast de mogelijkheid om de versnippering^l van het groen te meten. De ondergrens voor groen bij remote sensing is (bij de door ons gehanteerde satellietfoto's) 2 bij 2 meter: ook relatief klein groen komt hiermee in beeld. Een nadeel van remote sensing is echter dat de functie van het gebied niet wordt meegenomen. Tevens het groen op braakliggend bouwterrein wordt bijvoorbeeld in beeld gebracht, terwijl dit alleen maar tijdelijk groen is om het jaar daarop bebouwd te worden.

Met behulp van CBS, BGT en remote sensing zijn gegevens beschikbaar over het groen binnen én buiten de gemeentegrenzen van Amsterdam. Daarnaast bieden deze

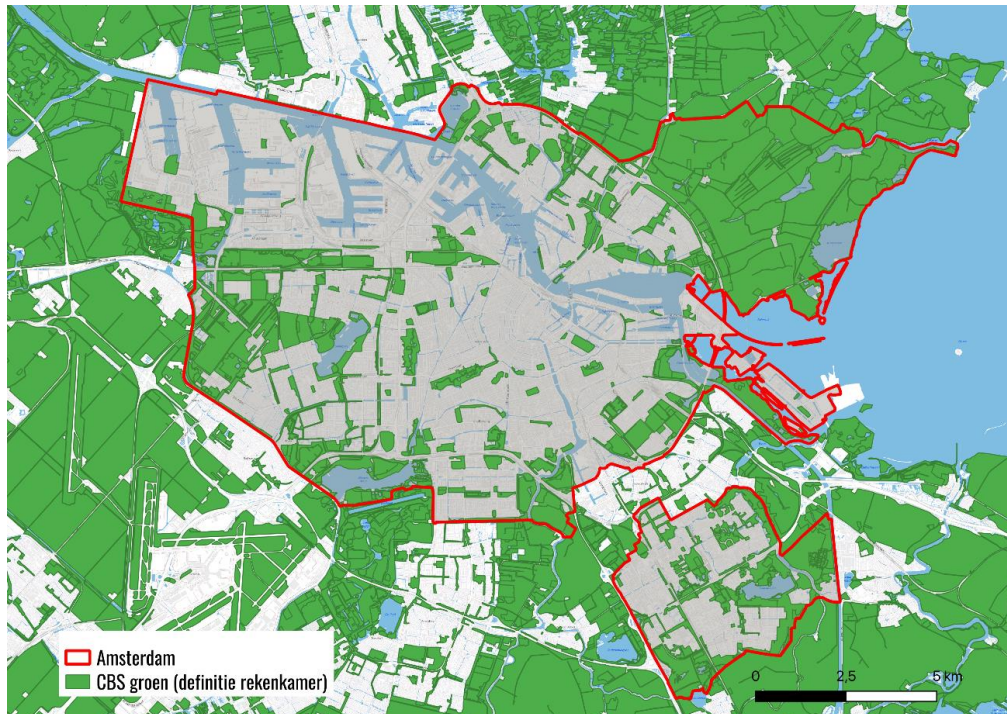
^j Bronhouders van de BGT zijn: gemeenten, provincies, waterschappen, het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het ministerie van Defensie, Rijkswaterstaat en ProRail. De bronhouders leveren de informatie over hun gebied aan bij Kadaster. Dat gebeurt volgens gestandaardiseerde afspraken, zodat iedereen met dezelfde definities werkt. Het Kadaster beheert het totale gegevensbestand in één landelijk systeem. Dit alles gebeurt in opdracht en onder toezicht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W).

^k 'Levend groen' is groen dat een levend organisme vormt dat zich door biologische processen in stand houdt. Kunstgrasvelden, bowlingbanen en gravelportvelden zijn voorbeelden van groensoorten die niet tot het 'levende groen' worden gerekend.

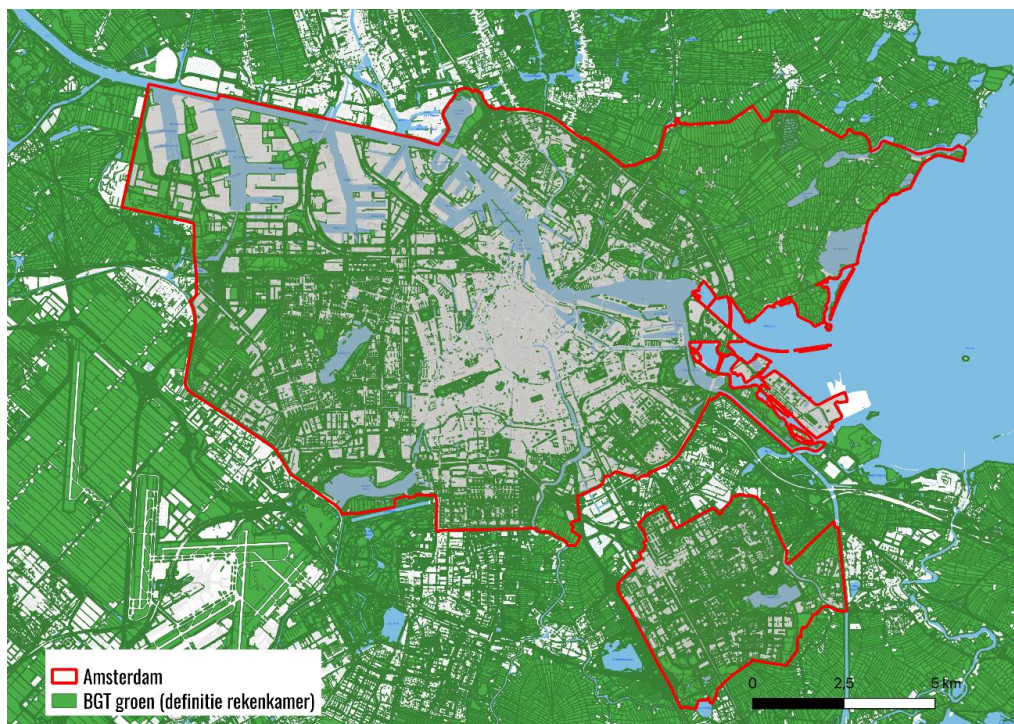
^l Door toenemende bebouwing of de aanleg van wegen kunnen groengebieden verdeeld raken. Als groengebieden of landschappen worden opgesplitst, noemen we dit 'versnippering' of 'fragmentatie'. Versnippering van het groen in de stad is nadelig omdat planten en diersoorten hierdoor moeilijker of niet meer kunnen migreren, genenpoelen niet uitgewisseld kunnen worden waardoor populaties kleiner worden of verzwakken. Ook zijn sommige diersoorten meer gediend met grote groengebieden dan anderen.

drie bronnen mogelijkheden om door middel van een vergelijking van jaren inzicht te geven in de ontwikkeling van het groen.

Kaart 4.1 - CBS-groen - definitie rekenkamer^m



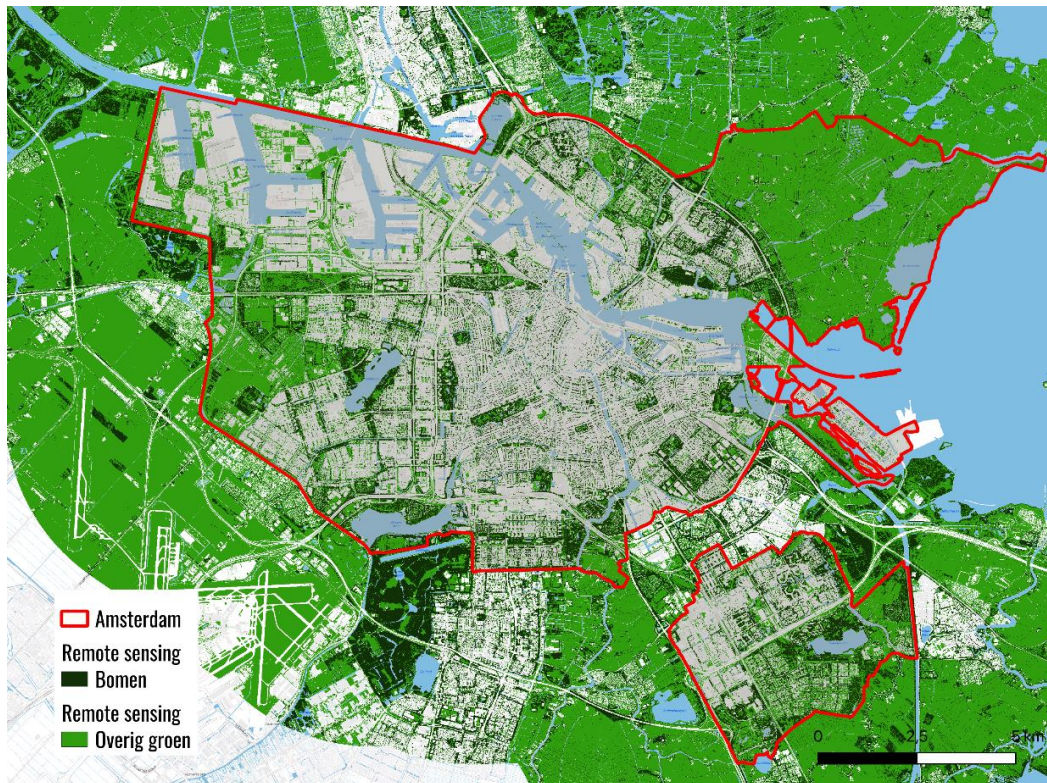
Kaart 4.2 - BGT-groen - definitie rekenkamerⁿ



^m CBS-Bodemstatistiek geraadpleegd in oktober 2020.

ⁿ BGT, geraadpleegd op 15 februari 2021.

Kaart 4.3 - Bomen en overig groen in Amsterdam op basis van remote sensing, satellietfoto 2020



De verschillende bronnen waaronder het CBS, de BGT en remote sensing geven een ander beeld af van de positionering en de hoeveelheid groen in Amsterdam. Deze verschillen zijn echter minder zichtbaar als alleen wordt gekeken naar het schaalniveau van kaarten 4.1, 4.2 en 4.3. De verschillen worden pas echt goed zichtbaar als wordt ingezoomd op een kleiner gebied. Film 4.1 toont ter illustratie het groen in de wijk Stadionbuurt in stadsdeel Zuid weergegeven vanuit alle verschillende bronnen en gemeentelijke groenstructuren die wij hebben betrokken in ons onderzoek. Hier wordt duidelijk zichtbaar dat niet alleen de positionering van het groen in de wijk, maar ook de hoeveelheid groen, verschilt per bron.

Film 4.1 - Groen in de Stadionbuurt per bron/meeteenheid



4.2 Vanwege ontbreken geschikte normen geen oordeel mogelijk over hoeveelheid groen

De kaarten die te benaderen zijn via de link in het kader *Groen in beeld gebracht* brengen de hoeveelheid groen op verschillende manieren in beeld. Desondanks willen wij benadrukken dat het op basis van de door ons gemeten hoeveelheden groen niet mogelijk is om een eenduidig antwoord te geven op de vraag of er voldoende groen in de stad is. Dit komt door het ontbreken van normen met bijbehorende indicatoren (richtlijnen over definities, meetgebieden en meeteenheden) en streefwaarden waarmee bepaald zou kunnen worden of er in Amsterdam sprake is van voldoende, goed en bruikbaar groen. De enige norm die voorhanden is, is de niet-bestaande WHO-norm die vraagt om ongeveer 20 tot 30 m² groen per woning in stedelijk gebied. Deze kan daarom illustratief worden toegepast.^o Als we, net als de gemeente, het CBS gebruiken om het groen in kaart te brengen, dan levert dat voor de gemeente als geheel een zeer positief beeld op: 60 m² per woning. Maar dat verandert als we naar afzonderlijke wijken kijken (zie kaart 1 – te benaderen via de link in het kader *Groen in beeld gebracht*). Dan blijkt dat er tussen wijken

^o Het gemeentelijk beleid bevat ook referentienormen voor groen. Echter, deze zijn gericht op nieuw te ontwikkelen gebieden en niet op bestaande wijken.

grote verschillen bestaan. In het bijzonder valt op dat de wijken in en rondom stadsdeel Centrum en de wijken in stadsdeel Oost (waaronder IJburg en het Oostelijk Havengebied) juist een aanzienlijk lagere hoeveelheid groen bevatten. Het is echter de vraag wat deze illustratieve berekening zegt: de norm is niet onderbouwd en het is niet duidelijk of de definitie van het gemeten groen passend is.

4.3 Relatief weinig groen voor bewegen en ontmoeten in Centrum, Oost, Noord en Zuidoost

Om het groen in beeld te brengen dat door Amsterdammers gebruikt kan worden voor 'bewegen en ontmoeten' hebben we gekeken naar het (grote) recreatieve groen dat met een fietsafstand van vijftien minuten te bereiken is vanuit het bewoonde gebied: gemiddeld is dat 51 m² per huishouden^p (zie kaart 2 – te benaderen via de link in het kader *Groen in beeld gebracht*). Ten opzichte van de kaart op basis van het CBS (zie kaart 1 – te benaderen via de link in het kader *Groen in beeld gebracht*) valt op dat vanuit de wijken in het centrum van Amsterdam binnen vijftien minuten fietsen relatief veel recreatief groen per huishouden te bereiken is (en niet zozeer dat er binnen deze wijken veel recreatief groen aanwezig is). Daarnaast zien we dat er veel wijken in Oost, Noord en Zuidoost zijn met relatief weinig recreatief groen per huishouden binnen deze fietsafstand. Als we vervolgens het groen in kaart brengen dat bereikbaar is binnen tien minuten lopen en gebruikt kan worden voor 'bewegen en ontmoeten', maken we gebruik van de BGT. Met behulp van de BGT wordt ook het kleine openbaar groen in beeld gebracht. Hieruit ontstaat weer een ander patroon (zie kaart 3 – te benaderen via de link in het kader *Groen in beeld gebracht*). Gemiddeld is er meer groen per huishouden beschikbaar in heel Amsterdam (80 m²), maar nu bevatten de wijken in het centrum zeer weinig groen. Verder is wel vergelijkbaar dat naarmate wijken verder van het centrum liggen, er meer groen aanwezig is. In mindere mate geldt dit eveneens voor de wijken in stadsdeel Oost.

4.4 Minder groen voor rust en herstel in Centrum, Oost, Zuidoost en direct ten westen van de Ring A10

Om een beeld te krijgen van het groen dat door Amsterdammers gebruikt kan worden voor 'rust en herstel' hebben we gekeken naar het levende groen dat bereikbaar is binnen tien minuten lopen vanaf bewoond gebied. Dit hebben we in beeld gebracht met behulp van remote sensing (zie kaart 4 – te benaderen via de link in het kader *Groen in beeld gebracht*). Als we op deze manier naar het groen kijken, is er sprake van gemiddeld (nog) meer groen per woning: 119 m². Ook hier is zichtbaar dat het centrum van Amsterdam minder groen bevat dan de omliggende wijken. Maar in het centrum is wél meer groen te vinden dan voor 'bewegen en ontmoeten' binnen tien minuten bereikbaar is: dat komt

^p Wij hebben in onze analyses van het groen in de stad de hoeveelheid groen per woning vertaald naar de hoeveelheid groen per huishouden. Omdat in Amsterdam per woning vaak meerdere huishoudens wonen, hebben wij besloten dat de hoeveelheid groen per huishouden beter aansluit bij de WHO-norm.

doordat met behulp van remote sensing tevens het groen in de private ruimte, zoals in binnentuinen, wordt meegeteld. Verder valt op dat er de nodige wijken zijn buiten het centrum waar relatief weinig groen is voor rust en herstel. Het gaat dan (opnieuw) vooral om wijken in stadsdeel Oost. Maar het gaat ook om wijken in stadsdeel Zuidoost en wijken ten westen van de Ring A10.

4.5 Centrum, IJburg, het Westelijk Havengebied en Nieuw-West hebben relatief weinig klimaatadaptief groen

Om zicht te krijgen op het groen dat een bijdrage kan leveren aan 'klimaatadaptatie' hebben we daarnaast gekeken naar het levende groen dat met behulp van remote sensing in beeld komt. In Amsterdam bestaat 53,8% van het totale landoppervlak uit levend groen. In de gesprekken met deskundigen is duidelijk geworden dat het tevens nut heeft om op verschillende schaalniveaus naar het groen voor 'klimaatadaptatie' te kijken.⁹ Wij richten ons nu echter op het groen dat in de wijk aanwezig is. Kaart 5 – te benaderen via de link in het kader *Groen in beeld gebracht*, toont het beeld op wijkniveau waarin zichtbaar wordt dat er duidelijk minder groen is in en rondom het centrum van Amsterdam dan aan de rand van de stad. Naast de wijken in en rondom het centrum van de stad, beschikken ook het Westelijk Havengebied en een aantal wijken op IJburg en in stadsdeel Nieuw-West over relatief weinig groen voor klimaatadaptatie. We hebben daarnaast specifiek gekeken naar groen dat een relatief grote bijdrage kan leveren aan het verkoelen van de stad: bomen die schaduw werpen (zie kaart 6 – te benaderen via de link in het kader *Groen in beeld gebracht*). Dit hebben we eveneens met behulp van remote sensing gedaan. In totaal wordt in Amsterdam zo'n 17,9% van het landoppervlak bedekt door boomkronen. Nu valt onder meer op dat Waterland, dat veel groen bevat, vrij weinig bomen heeft. Verder is zichtbaar dat bomen niet alleen weinig voorkomen in het oude stadshart van Amsterdam, maar dat vergelijkbare lage percentages tevens te zien zijn in IJburg en andere wijken van stadsdeel Oost, in de Zuidas en in het Westelijk Havengebied.

4.6 Natuur: relatief meer versnipperd groen in Centrum, IJburg en deel van Nieuw-West

Tot slot hebben we het groen dat een bijdrage kan leveren aan de functie 'natuur' in beeld gebracht. Ook dat hebben we allereerst gedaan door te kijken naar het levend groen op basis van remote sensing binnen de wijkgrenzen. Dit levert (uiteraard) hetzelfde beeld op als voor 'klimaatadaptatie' (zie kaart 5 – te benaderen via de link in het kader *Groen in beeld gebracht*). Ook hier geldt dat andere meetgebieden wellicht interessante inzichten

⁹ Uit de gesprekken met deskundigen is naar voren gekomen dat niet alleen het groen in de stad kan bijdragen aan klimaatadaptatie. Ook het groen in de omgeving van de stad levert hieraan een bijdrage. Zo spelen de groene scheggen rondom Amsterdam tevens een belangrijke rol in het verkoelen van de stad en het afvoeren van water. Vanuit deze gedachte zou het eveneens relevant zijn om het groen op het schaalniveau van de metropoolregio Amsterdam in beeld te brengen. Daarnaast zou juist een lager schaalniveau, zoals het schaalniveau van de straat, wellicht nuttiger zijn om het groen in beeld te brengen dat in staat is om voor verkoeling van woningen te zorgen en wateroverlast te voorkomen.

zouden kunnen opleveren over het groen dat een bijdrage kan leveren aan de functie 'natuur'.^r Als gevolg van de gesprekken met deskundigen hebben we, om beeld te krijgen van de bijdrage die het groen kan leveren aan de functie 'natuur', daarnaast gekeken naar de mate van versnippering van het groen binnen de wijken (zie kaart 7 – te benaderen via de link in het kader *Groen in beeld gebracht*). Daarbij wordt zichtbaar dat de versnippering van het groen het grootste is in het centrum van de stad en in een aantal wijken aan de rand van de stad, zoals IJburg West en IJburg Oost in stadsdeel Oost, en Middelveldsche Akerpolder in Stadsdeel Nieuw-West. Vermeldenswaardig is verder dat uit onze analyses blijkt dat het groen in de gemeentelijke groenstructuren aanzienlijk minder versnipperd is dan in de rest van Amsterdam.

5 Budget en daadkracht lijken niet in balans met ambities

In dit onderzoek naar groen in de stad hebben we de vraag centraal gesteld of er voldoende, goed en bruikbaar groen in Amsterdam is. Een van de manieren waarop we dit onderzocht hebben, is door het interviewen van een groot aantal deskundige ambtenaren die zich in verschillende hoedanigheden bezighouden met het groen. Deze gesprekken leverden niet alleen nuttige inzichten op voor het aanwezige groen in de stad. Tijdens deze gesprekken kwamen namelijk ook onderwerpen aan de orde die belangrijk zijn voor het kunnen realiseren van de groene ambities van Amsterdam. Deze onderwerpen hebben we niet uitputtend onderzocht, omdat het strikt genomen niet binnen de reikwijdte van dit onderzoek past. Maar ze kwamen zo nadrukkelijk terug dat we de belangrijkste punten hierna opsommen. Het gaat hierbij om signalen die wijzen op mogelijke knelpunten. De hierna volgende signalen en knelpunten zijn uitsluitend gebaseerd op de door ons gevoerde gesprekken.

In de gesprekken met ambtenaren voor dit onderzoek kwam veelvuldig het beschikbare budget voor groen ter sprake. Het knelpunt dat zij daarbij zagen is dat het de vraag is of de budgetten voor groen toereikend zijn en in het bijzonder toereikend zijn voor het beheer van groen. Een ander knelpunt dat in onze gesprekken met ambtenaren veelvuldig terugkwam, had te maken met de moeilijkheid voor de ambtelijke organisatie om 'werk te maken' van groen: de slagkracht van de organisatie lijkt niet passend te zijn voor de ambities. Dit heeft voor een deel te maken met de nieuwe organisatiestructuur waarin wordt gewerkt aan het groen. Deze nieuwe structuur komt nog wat onwennig en stroef over. Maar het gaat ook om de aandacht voor groen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dit is in de

^r Vanuit de functie 'natuur' is het volgens deskundigen onder andere essentieel dat er goede netwerken tussen de groengebieden bestaan. Het gaat dan niet alleen om de groengebieden in de stad, maar ook om de grotere groengebieden aan de randen van de stad. Daarom zou het tevens nuttig kunnen zijn om als ruimtelijke afbakening de metropoolregio Amsterdam te hanteren.

ervaring van ambtenaren nog geen vanzelfsprekendheid. Tot slot werd regelmatig opgemerkt dat het toepassen van medebeheer als ingewikkeld werd ervaren.

5.1 Geen totaaloverzicht beschikbare budgetten en kwaliteit groen in beheer

In diverse gesprekken kwam aan de orde dat het momenteel niet volledig helder is hoeveel budget er nodig is om groen in Amsterdam in te richten en te beheren. Dit komt enerzijds doordat budgetten van oudsher versnipperd waren. De budgetten werden gekenschetst als fragmentarisch en ondoorzichtig. Tegelijkertijd werd erop gewezen dat het ook nog moeilijk was om zicht te krijgen op het areaal aan groen dat moet worden beheerd en de kwaliteit daarvan. Daardoor is het moeilijk om precies aan te geven hoeveel budget er nodig is voor het bestaande groen in Amsterdam en hoe dit zich verhoudt tot de bestaande budgetten. In reactie op deze indruk uit onze gesprekken, is door de betrokken directies aangegeven dat het zicht op de budgetten en het areaal aan groen steeds verder wordt verbeterd. Zo is de verwachting dat er voor het eind van 2022 volledig zicht is op de bestaande budgetten. Ook wordt erop gewezen dat het areaal van het groen in de openbare ruimte dat door gemeente Amsterdam volledig zelf wordt beheerd, inmiddels wel vrijwel volledig in beeld is via het Gisib-beheersysteem.

5.2 Budgetten ontoereikend, in het bijzonder voor het beheer van groen

Een ander terugkerend onderwerp in onze gesprekken met ambtenaren was de ervaren spanning tussen de ambities die Amsterdam heeft voor het groen en het beschikbare budget. Deels werd deze ervaring ingegeven door de waarneming dat het budget tot op heden al niet toereikend zou zijn voor het beheer. Zo werd er gewezen op achterstallig onderhoud bij het groen dat nog weggewerkt moet worden en dat het gewenste kwaliteitsniveau nog niet overal kan worden gehaald. Het ervaren gebrek aan budgetten voor beheer leidt er volgens sommige gesprekspartners toe dat men terughoudend is met het aanleggen van nieuw groen, omdat men geen mogelijkheden ziet om dit nieuwe groen vervolgens goed te onderhouden. Hierin zien zij dan ook een knelpunt ten aanzien van de ambities om de hoeveelheid groen in de stad te vergroten. Dat geldt soms ook voor ambities ten aanzien van het beheer zelf: meer ecologisch beheer en meer medebeheer door bewoners zou ertoe kunnen leiden dat het beheer kostbaarder wordt. Verder werd erop gewezen dat het groen veel intensiever wordt gebruikt dan waarvoor het ontworpen is. Maar het betekent tevens dat de kwaliteit van het groen en het beheer daarvan samenhangt met andere beheertaken op het gebied van onder meer de aanpak van afval, evenementen, integraal beheer en overlast voor bewoners. Budgetten voor deze beheertaken, zoals het plaatsen van toiletten en afvalbakken, zijn daarmee eveneens van belang voor de kwaliteit van het groen.

5.3 Medebeheer is in de praktijk moeilijk voor de ambtelijke organisatie

Medebeheer van het groen door Amsterdammers heeft een duidelijke plaats in de Groenvisie. Tegelijkertijd horen wij in de gesprekken met ambtenaren dat in de praktijk

het vormgeven van medebeheer nog als ingewikkeld wordt ervaren. Duidelijk is dat de meerwaarde van medebeheer wordt onderschreven: men ziet Amsterdammers actief worden die normaliter niet zo snel participeren. Maar er wordt ook gesignaleerd dat het voor de ambtelijke organisatie lastig is om echt in te spelen op de wensen van bewoners en hen te ondersteunen bij het beheer. Een reden die hiervoor werd genoemd, zijn lopende contracten waarmee het beheer van groen is uitbesteed. Dat zou het moeilijker maken om ruimte te creëren voor medebeheer. Daarnaast zijn wij erop gewezen dat vaak begeleiding en advisering van bewoners nodig is bij medebeheer terwijl het lastig is om daar de benodigde capaciteit voor te vinden. Gebrek aan begeleiding kan ertoe leiden dat bewoners keuzes maken die het beheer bemoeilijken of niet bevorderlijk zijn voor de kwaliteit van het groen. Hierbij werd bijvoorbeeld het plaatsen van plantenbakken rondom bomen genoemd. Het dagelijks beheer van groen wordt ingewikkeld als niet helder is welke delen van het groen door bewoners worden onderhouden en wie waarvoor verantwoordelijk is. De betrokken directies bij het beheer van groen geven aan dat betrokkenheid van bewoners tevens tot uitdrukking komt door participatie bij planvorming. Maar ook voor deze vorm van participatie, in het bijzonder bij plannen voor parken, blijken er volgens de ambtelijke organisatie veel capaciteit en middelen noodzakelijk te zijn die er niet altijd zijn.

5.4 Aanlooppromen in nieuwe centrale structuur beheer groen

Sinds een paar jaar is er sprake van een nieuwe, meer gecentraliseerde structuur. Voorheen was de verantwoordelijkheid voor het beheer van het groen belegd bij de afzonderlijke stadsdelen. In 2018 is dit gewijzigd en is deze verantwoordelijkheid centraal belegd bij V&OR en Stadswerken. De stadsdelen zijn nog wel het aanspreekpunt voor bewoners gebleven en hebben hun eigen verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte. Deze nieuwe structuur heeft, zo begrijpen wij uit gesprekken, in ieder geval aanlooppromen gehad. De indruk is echter dat de nieuwe structuur inmiddels beter loopt. De betrokken directies bij het beheer van groen in de stad geven aan dat zij in de zogenoemde 'groene driehoek' werken aan samenwerking en dat er ook wordt ingezet op het introduceren van een ketenaanpak van het groen in de stad. Dit moet leiden tot een goede afstemming tussen visie, beleid, ontwerp, uitvoering en beheer voor groen. Toch werd aangegeven dat processen, mogelijk als gevolg van capaciteitsproblemen, soms nog stroef verlopen en dat het soms nog moeilijk is om elkaar te vinden. Lang niet iedereen zou van elkaar weten waar ze mee bezig zijn. Een ander probleem dat werd genoemd, was de moeilijkheid om maatwerk te leveren: inspelen bij het groenbeheer op de specifieke behoeften van een buurt. In dit kader werd genoemd dat het lastig is om kennis van de lokale situatie goed te benutten bij het beheer van groen. De centrale beheerorganisatie zou beter moeten aansluiten op de gebiedsgerichte aanpak van de stadsdelen waardoor een meer integrale aanpak mogelijk zou zijn.

5.5 Aandacht voor groen niet vanzelfsprekend

Tot slot werd veel genoemd dat aandacht voor groen niet vanzelfsprekend is. Vaak werden dan ruimtelijke ontwikkelingen genoemd. Wél werd daarbij veelal opgemerkt dat in de afgelopen jaren een kentering zichtbaar is: groen krijgt vaker de aandacht die het volgens de door ons gesproken ambtenaren verdient. Bij ruimtelijke ontwikkelingen spelen vaak verschillende belangen die in een beperkte ruimte en met een beperkt budget moeten worden gerealiseerd. Hoewel het belang van groen wel beter in beeld is, betekent dit nog niet dat bij de afweging tussen verschillende belangen het groen de aandacht krijgt die volgens onze gesprekspartners wenselijk is. Per ontwikkeling of project zou deze afweging worden gemaakt. Het gaat overigens niet alleen om het afwegen van belangen binnen de beschikbare ruimte op het 'maaiveld', maar nadrukkelijk ook om de ondergrondse ruimte en het rekening houden met de beheermogelijkheden van het nieuwe groen. Groen moet volgens onze gesprekspartners nog te vaak het onderspit delven. In het bijzonder wordt gewezen op het realiseren van klimaatadaptief groen. In reactie op deze indruk hebben de betrokken directies dit knelpunt nog verder benadrukt: zij signaleren dat als het inrichten van groen in de stad conform de huidige normen blijft plaatsvinden, dit niet afdoende zal zijn om de stad voor te bereiden op het veranderende klimaat. Dit zal volgens de directies ten koste gaan van de leefbaarheid van de stad.

Hoofdconclusie

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Is er voldoende, goed en bruikbaar groen in de stad?

Hoofdconclusie

Een eenduidig antwoord op de vraag is niet goed mogelijk. Het beleid biedt hiervoor nog onvoldoende houvast, en heldere normen ontbreken. Wél is het duidelijk dat de gemeente veel ambities heeft ten aanzien van het groen in de stad. Het beleid is echter nog in ontwikkeling. In het algemeen zien we dat Amsterdammers het groen in Amsterdam positief waarderen. Maar men beoogt met groen meer dan dat het zich leent voor gebruik door bewoners; het moet daarnaast bijdragen aan bijvoorbeeld klimaatadaptatie en biodiversiteit. Uit ons casusonderzoek blijkt dat deskundigen vanuit deze invalshoeken het groen nogal vaak onder de maat vonden. Daarnaast heeft de ambtelijke organisatie in reactie op dit onderzoek benadrukt dat het groen dat nodig is om een bijdrage te leveren aan klimaatadaptatie, meer aandacht behoeft om ook in de toekomst de stad leefbaar te houden. Uit onze meer globale inventarisatie van de hoeveelheid groen in de stad blijkt dat elke invalshoek een ander beeld oplevert. In Centrum en, meer verrassend, in Oost lijkt het groen onafhankelijk van de invalshoek het meest onder druk te staan.

Analyse

Belang van groen steeds meer benadrukt

Het belang van groen in Amsterdam wordt steeds meer benadrukt. Aan groei van de stad, en in het bijzonder aan verdichting, wordt de voorwaarde gesteld dat er sprake moet zijn van voldoende groen. Dat is uitdagend, omdat uit dit onderzoek blijkt dat Amsterdammers weliswaar positief zijn over het aanwezige groen, maar ook kritisch omdat ze het in de groene gebieden vaak te druk vinden. Daarnaast vinden deskundigen dat het huidige groen al onvoldoende bijdraagt aan andere functies zoals klimaatadaptatie. De groene ambitie heeft geleid tot een Groenvisie en daarnaast wordt het belang van groen duidelijk onderschreven in andere gemeentelijke beleidsdocumenten.

Maar groen in de stad is nog niet vanzelfsprekend

Ondanks deze nadruk op het belang van groen lijkt dit zich moeizaam te vertalen naar de praktijk. Daar worden keuzes gemaakt en prioriteiten gesteld bij het ontwerpen of herinrichten van buurten en het beheer van groen. Uit de vele gesprekken die wij hebben gevoerd, blijkt dat het bij deze keuzes en prioriteiten niet vanzelfsprekend is dat er gekozen wordt voor goed groen. Weliswaar is er steeds meer aandacht voor het groen, mede als gevolg van de Groenvisie. Maar in de strijd om de schaarse bovengrondse en ondergrondse ruimte en om financiële middelen, delft het groen toch vaak het onderspit. Er wordt dan, bijvoorbeeld, eerder gekozen voor een breder fietspad of een extra woning. En bij het resterende groen in het plan is niet altijd oog voor de verschillende functies die het groen moet dienen. Er wordt gekozen voor groen dat weinig onderhoud vraagt. Of er

wordt geaccepteerd dat bomen vanwege beperkte ondergrondse ruimte niet langer dan dertig jaar kunnen groeien. Dit levert groen op dat weinig waarde heeft voor de stad en de bewoners. Het motto van de groenvisie is 'Groen, tenzij'. De signalen die wij in dit onderzoek hebben ontvangen wijzen erop dat 'tenzij' toch vaak doorslaggevend is.

Beter zicht op groen essentieel voor realiseren groene ambities

Om de ambities voor groen in Amsterdam voor elkaar te krijgen, is het belangrijk om goed zicht te krijgen op de hoeveelheid, de kwaliteit en de bruikbaarheid van het groen in de stad. Zonder helder zicht op de ontwikkeling van het groen in de stad en een duidelijk idee over hoeveel en wat voor soort groen wenselijk is, valt niet te monitoren of het nu wel of niet de goede kant op gaat in Amsterdam. Dan zullen immers ook de (mogelijke) consequenties van keuzes die groen raken, zoals bij het herinrichten of ontwikkelen van nieuwe buurten, onvoldoende zichtbaar zijn. En als de consequenties dan toch gaandeweg in zicht komen, is het herstel niet eenvoudig (of soms simpelweg niet mogelijk).

Groen is onvoldoende zichtbaar in Amsterdam

In dit onderzoek constateren wij dat het niet mogelijk is om een antwoord te geven op de vraag of er voldoende, goed en bruikbaar groen in Amsterdam is. Het ontbreekt daarvoor aan een instrumentarium dat houvast biedt om de ontwikkelingen van het groen in Amsterdam in beeld te brengen en te beoordelen. Daarvoor zijn normen nodig die gebaseerd zijn op indicatoren met bijbehorende streefwaarden. Doordat dergelijke normen ontbreken, is het groen in Amsterdam onvoldoende zichtbaar om uit te sluiten dat (ruimtelijke) besluitvorming onbedoelde consequenties heeft voor het groen. Maar het ontwikkelen en gebruik van normen is niet eenvoudig.

Groen is complex en niet eenvoudig zichtbaar te maken

De moeilijkheid om de ontwikkelingen van het groen in de stad voldoende zichtbaar te maken hangt samen met de, wellicht onverwachte, complexiteit die speelt bij groen. De ogenschijnlijk simpele vraag "is er voldoende groen in de stad?" blijkt bij nader inzien complex. Dat komt deels door alle verschillende invalshoeken die mogelijk zijn bij het kijken naar groen. Dat roept namelijk al direct de vraag op: "wat is groen?" Het antwoord daarop zal variëren per invalshoek. Een kunstgrasveld is voor sport en beweging mogelijk relevant groen, maar vanuit het perspectief van klimaatadaptatie en natuur waarschijnlijk niet. Behalve meerdere invalshoeken zijn er ook meerdere schaalniveaus waar je naar kunt kijken. Voldoende groen in de stad als geheel betekent niet dat er voldoende groen is in elke wijk of in elke buurt. Tot slot is er nog de heel praktische, maar niet eenvoudige vraag: "hoe kan het groen worden gemeten?"

Maatwerk is belangrijk

De complexiteit neemt verder toe doordat de kwaliteit van groen tevens afhangt van allerlei details. Groen moet passen bij de buurt. Er moet ingespeeld worden op de behoeften in de buurt. Maar het gaat daarnaast om details van het groen zelf. Bij de ecologische waarde van groen, bijvoorbeeld, gaat het om de bijdrage die groen levert aan de biodiversiteit en ecologische opbouw van het gebied. Daarbij moet rekening worden

gehouden met de reeds bestaande flora en fauna. Het aanleggen van voldoende, goed en bruikbaar groen is dan ook een kwestie van maatwerk.

Zinnig gebruik van normen maakt ook maatwerk mogelijk

In gesprekken met ambtenaren hebben wij, soms hartstochtelijke, pleidooien gehoord tegen het gebruik van normen bij het groen. Het zou averechts kunnen uitpakken omdat er dan te weinig oog is voor het belang van maatwerk. Normen negeren de details en dat levert een vertekend beeld op van de werkelijke kwaliteit en waarde die groen de stad brengt (of niet brengt). Wij zien dit risico heel goed, maar toch vinden we het gebruik van normen zinnig. Op elk beleidsterrein vergt het gebruik van normen zorgvuldigheid. Een set van normen die met alle details rekening houdt, is meestal onhaalbaar en vaak onwerkbaar. Normen zijn vaak ruw en vergen dus bijna altijd het verhaal over de afwijking van de regel. En dat geldt zeker voor groen. Maar zonder heldere normen op basis van goed gekozen indicatoren en streefwaarden hangt dat verhaal in de lucht. Wij denken dat aandacht voor het groen, en daarmee ook voor het benodigde maatwerk, juist ondermaats blijft als groen niet zichtbaarder wordt gemaakt met normen.

Genuanceerd gebruik van normen is zinnig gebruik

Bij het maken en evalueren van plannen moet evenwichtig en genuanceerd worden omgegaan met normen. Normen moeten geen doel op zich worden, maar een middel blijven om ontwikkelingen en mogelijke knelpunten zichtbaar te maken. Er moet nadrukkelijk voor worden gewaakt dat blindelings op streefwaarden wordt afgekoerst zonder oog te hebben voor het achterliggende doel. In onze optiek geven normen dus nooit het definitieve antwoord op de vraag of er in Amsterdam sprake is van voldoende, goed en bruikbaar groen. Maar ze bieden wel een goed begin voor een helder verhaal en gesprek daarover.

Goed doordachte normen nodig, maar geen perfecte normen

Genuanceerd gebruik van normen vraagt nog steeds dat de normen goed zijn doordacht. Dat begint met een heldere operationalisering van de vraag: wat voor soort groen hebben we waarvoor nodig? Vervolgens moeten de normen zelf goed worden onderbouwd. Zinnige normen sluiten aan op de relevante invalshoeken, maar zitten ook technisch goed in elkaar. Bij dat laatste gaat het om de indicator, waarbij er aandacht is voor de gekozen bron, meetgebied en meeteenheid en om een passende streefwaarde. Bij het ontwikkelen van normen is het belangrijk voor ogen te houden dat de perfecte norm niet bestaat. Het is dus niet zinnig om daarnaar op zoek te gaan. Dat werkt verlamdend en het leidt daarmee niet tot het noodzakelijke zicht op groen. Het is vooral belangrijk dat, als eenmaal is gekozen voor indicatoren en streefwaarden, de beperkingen helder zijn en duidelijk is wat er niet in beeld komt met de gekozen normen.

Evenwicht tussen middelen, mogelijkheden en ambities noodzakelijk

Tot slot vragen wij aandacht voor een andersoortig vraagstuk. Dit onderzoek heeft zich hoofdzakelijk gericht op het onderzoeken van het groen in Amsterdam. Maar tijdens dit onderzoek hebben wij veelvuldige signalen ontvangen uit de ambtelijke organisatie dat de gemeentelijke ambities op het vlak van groen niet in evenwicht zijn met de (financiële)

mogelijkheden om hier invulling aan te geven. Dat is een zorgwekkend signaal dat serieuze aandacht verdient. Het is daarom in onze ogen niet alleen zaak dat er een systematiek met heldere normen wordt opgetuigd die groen meer zichtbaar maakt; het is daarnaast belangrijk dat deze informatie een zichtbare en natuurlijke rol krijgt in de besluitvorming over groen of over zaken die het groen raken. Wij pleiten er daarom voor om te onderzoeken of besluiten die het groen in Amsterdam raken, wel op het juiste ambtelijke en bestuurlijke niveau worden genomen. En daarbij na te gaan of de mogelijke consequenties van voorgenomen besluiten voor het groen voldoende inzichtelijk worden gemaakt. Daarnaast adviseren wij meer precies na te gaan in hoeverre de beschikbare budgetten voor aanleg en beheer van groen toereikend zijn voor de groene ambities voor Amsterdam.

Aanbevelingen

Om de ambities voor groen een goede kans te geven, moet het groen meer zichtbaar worden gemaakt. Meer zichtbaar, zodat beter te volgen is hoe het groen in Amsterdam zich ontwikkelt. Maar ook meer zichtbaar zodat bij ruimtelijke besluitvorming de gevolgen voor het groen op verschillende schaalniveaus helder in beeld zijn en goed kunnen worden afgewogen. Onze aanbevelingen richten zich daarom grotendeels op het meer zichtbaar maken van het groen in de stad. Daarvoor gaan we eerst in op de noodzaak dat groen meer concreet moet worden gemaakt: wat wordt verstaan onder groen en wat wordt ervan verwacht? Vervolgens doen we aanbevelingen voor het gebruik van zinnige normen om ontwikkelingen in het groen goed zichtbaar te maken. Of de ambitie voor groen uiteindelijk wordt gerealiseerd, is mede afhankelijk van de genomen besluiten waarin niet alleen het belang van het groen, maar ook andere belangen worden gewogen en met elkaar in evenwicht worden gebracht. Daarvoor doen wij tot slot nog een tweetal aanbevelingen.

6 Concreet maken van groen

Groen is veelzijdig: het kent veel verschillende verschijningsvormen, het dient verschillende functies en komt voor in verschillende soorten ruimtelijke omgevingen. Deze veelzijdigheid maakt het lastig om groen in één definitie of begrip te vangen. Juist omdat niet al het groen zich leent voor de verschillende functies. Om groen meer zichtbaar te maken, is het nodig om meer specifiek aan te geven over welk groen het nu precies gaat. Het startpunt daarvoor is het systematisch duidelijk maken welke verschillende doelen of functies het groen precies dient. Deze duidelijkheid ontbreekt momenteel in het Amsterdamse beleid ten aanzien van groen en daarom doen wij de volgende aanbeveling.

6.1 Aanbeveling 1: Maak meer expliciet welk doel het groen dient voor de stad

Groen kan verschillende doelen vervullen voor een stad en haar bewoners. Maar niet al het groen draagt bij aan al deze doelen. Het is daarom per doel belangrijk om precies te bepalen wat er verwacht wordt van het groen. Concreet leidt dit vervolgens tot heldere definities van zowel de nagestreefde doelen als van het groen dat daarvoor noodzakelijk wordt geacht.

De functies van het groen volgens de Groenvisie 2020-2050

In de *Groenvisie 2020-2050* worden vier functies beschreven die het groen voor de stad vervult. Het gaat om functies die, zo blijkt onder meer uit gesprekken met deskundigen, gangbaar zijn en de verschillende mogelijke effecten van groen voor een stad lijken te dekken. Desalniettemin zijn deze functies niet heel concreet uitgewerkt. In de *Groenvisie* zijn de vier functies als volgt samengevat:

- **Gezondheid:** een groene omgeving is essentieel voor de mentale en fysieke gezondheid en draagt bij aan een gezonde leefstijl.
- **Sociaal welzijn:** een prettige, groene leefomgeving is van en voor iedereen en nodigt uit tot ontmoeting en initiatief.
- **Klimaatadaptatie:** Amsterdam wil goed voorbereid zijn op het veranderende klimaat.
- **Natuur:** natuur en biodiversiteit vormen de basis van al het leven, dus ook het leven in de stad.

Functies van groen meer precies bepalen dan in de Groenvisie

In de Groenvisie worden vier functies onderscheiden: gezondheid, sociaal welzijn, klimaatadaptatie en natuur. Deze functies zijn in verschillende mate verder geconcretiseerd, maar in de meeste gevallen bieden ze nog te weinig houvast. Daarbij komt dat de functies sociaal welzijn en gezondheid elkaar lijken te overlappen (sociaal welzijn wordt ook als onderdeel gezien van de functie gezondheid). Wij raden daarom aan meer precieze bepalingen van de doelen van groen te formuleren die meer direct aangeven wat het groen mogelijk moet maken en welk groen zich daarvoor leent. In dit rapport hebben wij een indeling gehanteerd die daarvoor bruikbaar zou kunnen zijn:

- Groen voor bewegen en ontmoeten. Bijvoorbeeld: openbaar toegankelijk groen dat zich leent voor een actieve leefstijl en uitnodigt om mensen te ontmoeten.
- Groen voor rust en herstel. Bijvoorbeeld: levend groen in de stad waarin bewoners kunnen verblijven om rust te vinden of door erop uit te kijken rust kunnen vinden.
- Groen voor klimaatadaptatie. Bijvoorbeeld: levend groen in de stad dat bijdraagt aan het opvangen van water en het tegengaan van hitte.
- Groen voor natuur. Bijvoorbeeld: levend groen in de stad dat voldoende biodiversiteit is.

Zie voor meer informatie over hoe wij tot deze indeling zijn gekomen paragraaf 6.2 van het onderzoeksrapport.

Blijf scherp op functies ook als wordt ingezet op multifunctioneel groen

In de Groenvisie wordt aangegeven dat het streven is zoveel mogelijk multifunctioneel groen te realiseren. Het gaat dan om groen dat, idealiter, in één keer alle functies kan vervullen. Dit is op zich een doelmatige gedachte en lijkt ogenschijnlijk de noodzaak overbodig te maken om meer precies te bepalen welke functies groen heeft. Dat is echter een valkuil. Niet alleen blijkt in de praktijk dat groen lang niet altijd alle functies kan bedienen. Zo zijn daktuinen nuttig voor klimaatadaptatie, maar bieden ze geen mogelijkheden aan Amsterdammers om meer te bewegen. En een gazon leent zich wellicht voor bewegen of rust zoeken, maar de waarde voor de natuur is mogelijk weer beperkt. Maar zonder scherp te zijn in de beoogde functies van groen kan het gebeuren dat het uiteindelijk aanwezige groen in Amsterdam onvoldoende levert wat de stad en de natuur

nodig hebben. Als er bijvoorbeeld vooral groen zou worden gerealiseerd op daken, dan is het de vraag of het groen in de toekomst voldoende bijdraagt voor bewoners, zeker bij een verder verdichtende stad.

7 Zinnige normen

Zichtbaarheid van groen in Amsterdam valt of staat ook met bruikbare normen. Een norm valt uiteen in twee elementen: een indicator en een streefwaarde. Met de indicator wordt de stand van zaken in beeld gebracht (bron, meeteenheid en meetgebied), met de streefwaarde wordt deze stand van zaken beoordeeld. Voor bruikbare normen over groen is het belangrijk dat zowel de indicator als de streefwaarde goed doordacht en op elkaar afgestemd zijn. Het gaat daarnaast om zinnig gebruik van de normen: ze moeten geen doel op zich worden. Daarom doen we hierna drie aanbevelingen. De eerste aanbeveling richt zich op het meten van groen via passende indicatoren, de tweede op de onderbouwing van de streefwaarden. De derde aanbeveling gaat over het gebruik van normen.

7.1 Aanbeveling 2: Kies passende indicatoren (bron, meeteenheid en meetgebied)

Op een zinnige manier meten van de hoeveelheid groen, vergt dat de meting goed is doordacht. Daarvoor is het minimaal nodig dat wordt beoordeeld wat de best passende bron is. Daarnaast moeten de eenheid waarmee wordt gemeten en het gebied waarbinnen het groen in kaart wordt gebracht, goed zijn gekozen. Dit alles moet vervolgens goed aansluiten op het specifieke doel dat het groen voor de stad dient te vervullen (zie aanbeveling 1).

Precies bepaalde en passende indicatoren ontbreken voor het groen

Bij het meten van de hoeveelheid groen is niet alleen de keuze voor de bron van belang, maar ook het gebied waarbinnen het groen in beeld wordt gebracht (het meetgebied). Groen kan binnen verschillende ruimtelijke afbakening, op verschillende schaalniveaus en binnen verschillende servicegebieden in kaart worden gebracht. Daarnaast moet er in de rapportage over groen nagedacht worden over een passende meeteenheid. De keuze voor een passende bron, meeteenheid en meetgebied hangt af van het doel van de berekening. Dergelijke precies bepaalde indicatoren ontbreken momenteel voor het groen.

Gebruikte bron van grote invloed op (hoeveelheid) groen dat in beeld komt

Voor het meten van het groen in de stad is het noodzakelijk om precies te bepalen wat een geschikte bron is (zie paragraaf 4.1). Er zijn allerlei verschillende bronnen of combinaties van bronnen mogelijk. In dit onderzoek hebben wij gebruikgemaakt van onder meer het CBS, de BGT en remote sensing op basis van satellietfoto's. Duidelijk is dat elke bron ander groen laat zien doordat er verschillen zijn in soorten groen die worden meegenomen, de nauwkeurigheid waarmee het groen wordt gemeten en in hoeverre het gaat om openbaar groen en privaat groen. De gekozen bron moet zo passend mogelijk zijn voor het doel

waarvoor het groen in beeld wordt gebracht. Het groen dat een bijdrage kan leveren aan de functies van groen uit de Groenvisie beperkt zich in veel gevallen niet tot het groen dat in beheer is bij de gemeente. Het overige groen, zoals het groen dat in beheer is bij woningcorporaties of het groen in de private ruimte kan tevens een bijdrage leveren aan deze functies. Hiermee willen wij benadrukken dat niet zomaar alleen moet worden gekeken naar het door de gemeente beheerde groen dat met behulp van het Gisib-beheersysteem in beeld komt. In dit onderzoek hebben wij uiteindelijk vooral gekozen tussen de BGT (met name als het belangrijk was om groen in de openbare ruimte in beeld te brengen) en remote sensing (als het ging om levend groen waarbij het onderscheid tussen private en openbaar groen niet of minder van belang was). Het CBS vonden wij te onnauwkeurig en te beperkt om te gebruiken voor metingen van het aanwezige groen.

Meetgebied moet passend zijn

Een andere keuze bij het meten van groen betreft het gebied waarbinnen het groen wordt gemeten. Ook dat moet goed zijn afgestemd op het doel waarvoor het groen in beeld wordt gebracht. Het gaat dan bijvoorbeeld over het schaalniveau waarop het groen wordt gemeten: het schaalniveau van de straat, buurt, wijk of, bijvoorbeeld, de gemeente. Maar net zo belangrijk is het om na te denken over het zogenoemde servicegebied van het groen: moet er rekening worden gehouden met een actieradius? Dit laatste is, denken wij, vooral nuttig als het gaat om groen dat een functie voor Amsterdammers heeft. Via een actieradius kan bijvoorbeeld een gebied worden onderzocht dat voor Amsterdammers binnen een beperkte loop- of fietsafstand bereikbaar is. Een voorbeeld waarbij dat nuttig zou kunnen zijn, is als het groen onderzocht wordt dat zich leent voor sporten of ontspannen. Het hanteren van een actieradius helpt dan om het groen te meten binnen het gebied wat dichtbij en bereikbaar genoeg is voor bewoners. Hierbij is het belangrijk om niet zozeer te kijken naar een 'hemelsbrede' actieradius, maar juist te kijken naar het gebied dat daadwerkelijk toegankelijk is via de openbare weg.

Meeteenheden geven richting aan de duiding van de gemeten hoeveelheid groen

Tot slot moet er een keuze worden gemaakt voor een passende meeteenheid. De meeteenheid bepaalt hoe 'uitgedrukt' wordt hoeveel groen er is gemeten binnen een bepaald meetgebied. Daarmee geeft de gehanteerde meeteenheid al richting aan de verdere analyse en duiding van de gemeten hoeveelheid groen. Het beeld dat ontstaat van het gemeten groen verandert immers als, bijvoorbeeld, het gemeten groen wordt uitgedrukt als percentage van het totale grondgebied of als percentage van het totale landoppervlak (exclusief het wateroppervlak). In dit onderzoek hebben we er, grofweg, voor gekozen om groen dat een functie vervult voor bewoners uit te drukken als groen in vierkante meter per inwoner of per huishouden. Als het gaat om groen voor klimaatadaptatie of natuur, dan hebben we de hoeveelheid groen uitgedrukt als een percentage van het landoppervlak binnen het meetgebied.

7.2 Aanbeveling 3: Zorg voor een goede onderbouwing van streefwaarden

Een bruikbare streefwaarde hoeft niet precies de grens aan te geven tussen een onvoldoende en voldoende situatie ten aanzien van het groen. Maar een streefwaarde moet de gebruiker niet op een dwaalspoor zetten. Daarom is het noodzakelijk dat de streefwaarde goed is onderbouwd en passend is.

Streefwaarden moeten aansluiten op gekozen meetwijze

Dit is wellicht een open deur, maar het is belangrijk om streefwaarden goed af te stemmen op de gekozen bron. Zoals hiervoor al uiteengezet, leveren de verschillende bronnen verschillende waarden op voor het gemeten groen (zie paragraaf 4.1). De huidige referentienormen van de gemeente zijn afgestemd op het CBS. Als gekozen wordt om andere bronnen (of misschien wel combinaties van bronnen) te gebruiken, dan is het zaak dat de streefwaarden daarop worden aangepast. De bestaande referentienormen op basis van het CBS zijn namelijk niet toepasbaar op waarden die worden verkregen uit, bijvoorbeeld, de BGT of remote sensing. De reden daarvoor is dat deze bronnen ander (en vaak ook meer of minder) groen in beeld brengen. Zonder aanpassing ontstaat dan een vertekend beeld en worden onzinnige signalen afgegeven.

Onderbouw streefwaarden goed en differentieer waar nodig

De WHO-normen voor groen waar aanvankelijk aan werd gerefereerd bij het beschrijven van de referentienormen in Amsterdam, bestaan niet. De huidige referentienormen zijn gebaseerd op de ervaringen bij de ontwikkeling van IJburg. Omdat er geen duidelijke (wetenschappelijke) normen voorhanden zijn, is het op zich geen slecht idee om te kijken naar een praktijksituatie. Het is dan wel belangrijk dat het gekozen gebied op basis waarvan de streefwaarden worden bepaald, passend is voor de ambities met groen: reflecteert IJburg in dit geval de wenselijke situatie voor het groen in Amsterdam? In dit licht is het natuurlijk opvallend dat juist IJburg in ons onderzoek vrij vaak als gebied in beeld kwam waar het nodige was aan te merken op het aanwezige groen. Los daarvan is het de vraag of één streefwaarde voor de hele stad zinnig is. Een streefwaarde die passend is in een buitenwijk, verhoudt zich waarschijnlijk slecht tot het oude centrum. Wij adviseren daarom ook te differentiëren naar verschillende typen wijken of stedenbouwkundige typologieën. Daarnaast gelden de huidige referentienormen enkel voor nieuwe gebieden in de stad. Wij adviseren dat streefwaarden voor groen worden ontwikkeld voor zowel nieuw te ontwikkelen gebieden als bestaande buurten en wijken, zodat het groen in de hele stad kan worden gevolgd.

7.3 Aanbeveling 4: Gebruik normen verstandig: houdt oog voor het belang van maatwerk en details

Het in kaart brengen van de hoeveelheid groen in Amsterdam en het duiden daarvan met normen, is een hulpmiddel om (verwachte) ontwikkelingen van het groen zichtbaar te maken. Starre toepassing daarvan kan echter averechts uitpakken. Het is daarom belangrijk, zoals altijd het geval is met normen, om oog te

houden voor het belang van maatwerk en details bij het realiseren van groen in de stad. Zorg dat het realiseren van voldoende groen in de stad niet uitsluitend een vraagstuk wordt waarover centraal stedelijk wordt besloten en waarin voldoende ruimte is om kennis van de lokale situatie in te zetten.

Normen moeten geen doel op zich worden

Zinnig gebruik van normen om grip te krijgen op de groene ambities van de stad kent ook een valkuil. De indruk kan ontstaan dat het een doel moet zijn om de streefwaarden te behalen. Streefwaarden worden dan een starre doelstelling. Sterker nog: het kan zelfs zo zijn dat de streefwaarden bij star gebruik als een maximum worden gezien. Dit staat op gespannen voet met de praktijk waarin wat mogelijk en wenselijk is ten aanzien van groen, sterk afhankelijk is van de directe omgeving en de kenmerken van de buurt. Daarnaast zal het niet mogelijk zijn om binnen de streefwaarden recht te doen aan de eerder benoemde complexiteit van groen. Zo zal het bijvoorbeeld lastig worden om streefwaarden op te stellen die oog hebben voor de ecologische gelaagdheid van het groen in een gebied. Beargumenteerd afwijken van de streefwaarden moet mogelijk blijven en zal waarschijnlijk wenselijk zijn.

Waarde van groen zit in details en inpassing in omgeving

De waarde van groen hangt niet alleen af van de hoeveelheid. Het hangt tevens af van details die moeilijk in normen zijn te vatten en de specifieke vraagstukken die spelen in de buurt of directe omgeving. Pas als ook de details op orde zijn en het groen goed past in de omgeving, levert het echt waarde op voor de stad. Bij besluitvorming over groen is het daarom belangrijk dat er oog blijft voor de details en de inpassing van het groen in de buurt en dat er voldoende ruimte blijft voor maatwerk. Denk bijvoorbeeld aan openbaar groen dat ook goed bereikbaar moet zijn. De bereikbaarheid van groen aan de overkant van een drukke weg kan voor een gemiddelde Amsterdammer nog wel voldoende zijn, maar voor kleine kinderen of ouderen kan dat al heel anders zijn. Daarnaast kunnen de stedenbouwkundige uitstraling en mogelijkheden van een buurt zaken zijn waar rekening mee moet worden gehouden. Zo is in de tuinsteden, die gebouwd zijn als onderdeel van het Algemeen Uitbreidingsplan (AUP) en Post-Algemeen Uitbreidingsplan (Post-AUP), meer aandacht besteed aan het integreren van openbaar groen in het ruimtelijk ontwerp, dan in de wijken in de binnenstad, 19de-eeuwse Ring of de Gordel '20- '40, waar veel private, door bebouwing omsloten, binnentuinen te vinden zijn.

8 Evenwicht tussen aandacht, middelen en ambities

Tijdens dit onderzoek hebben wij in de vele gesprekken die wij hebben gevoerd met ambtenaren veelvuldig signalen gekregen dat er sprake is van knelpunten bij het realiseren van de gemeentelijke ambities voor groen. In dit onderzoek hebben we dit niet nader onderzocht, maar de signalen zijn dusdanig dat we adviseren hier nader naar te kijken. Het gaat allereerst om het signaal dat bij besluitvorming over ruimtelijke zaken groen nogal eens het onderspit delft bij andere belangen en prioriteiten, ondanks de

gemeentelijke ambities voor groen. Wij denken dat het belangrijk is dat het groen ook bij deze besluitvormingsprocessen voldoende zichtbaar is. Meer zichtbaarheid lost niet het probleem op dat er in ruimtelijke projecten altijd met meerdere belangen en vraagstukken rekening moet worden gehouden. Maar het zorgt er wel voor dat de gevolgen voor het groen goed in beeld zijn zodat een afgewogen beslissing mogelijk is. We doen daarvoor de aanbeveling om na te gaan of de mogelijke gevolgen voor het groen bij (ruimtelijke) besluitvorming voldoende aandacht krijgen. Het tweede signaal waarvoor we nadrukkelijk aandacht vragen, gaat over de beschikbare financiële middelen voor aanleg en beheer van groen. Wij bevelen aan na te gaan in hoeverre de ambities voor het groen in evenwicht zijn met de beschikbare financiële middelen.

8.1 Aanbeveling 5: Ga na of bij (ruimtelijke) besluitvorming groen voldoende aandacht krijgt

Groen concurreert met andere prioriteiten in de schaarse ruimte. Dat betekent dat er telkens keuzes moeten worden gemaakt die verstrekkend kunnen zijn voor het groen. Daarom is het belangrijk dat de gevolgen van een beslissing voor het groen helder in beeld zijn zodat een goede afweging mogelijk is en dat deze afweging op het juiste ambtelijke en bestuurlijke niveau wordt gemaakt. Wij bevelen aan dat onderzocht wordt of groen in de (ruimtelijke) besluitvormingsprocessen voldoende en systematisch aandacht krijgt, zodat het realiseren van de ambities voor groei van de stad en de aanwezigheid van voldoende groen kunnen worden bewaakt.

Signalen dat aandacht voor groen in besluitvorming niet in evenwicht is met ambities voor groen

Voor dit onderzoek hebben wij uitgebreid gesproken met ambtenaren van de verschillende directies betrokken bij de 'groene driehoek', de GGD en vier stadsdelen. In deze gesprekken werden veelvuldig signalen afgegeven dat groen niet de aandacht krijgt die het op grond van de ambities zou moeten krijgen. Zo zien zij dat bij ruimtelijke ontwikkelingen vaak verschillende belangen spelen die in een beperkte (ook ondergrondse) ruimte en met een beperkt budget moeten worden gerealiseerd. Welke belangen uiteindelijk prioriteit krijgen en daarmee welke ruimte het groen krijgt, is volgens hen een besluit dat binnen een ruimtelijke ontwikkeling of project moet worden gemaakt. Daarbij werd veelal wél opgemerkt dat er in de afgelopen jaren een kentering zichtbaar is: groen krijgt daardoor vaker de aandacht die het volgens de door ons gesproken ambtenaren verdient. Maar het blijft in hun ogen toch te vaak voorkomen dat het belang van groen strijdig is met andere belangen en dan het onderspit delft.

Zorg ervoor dat er in (ruimtelijke) besluitvormingsprocessen voldoende aandacht is voor effecten op groen

Beslissingen over groen of die groen raken zijn vaak moeilijk omkeerbaar. Tegelijkertijd spelen er vaak ook andere belangen die van invloed zijn op de beslissing. Wij krijgen in dit

onderzoek diverse signalen dat deze beslissingen vaak binnen projecten worden genomen. Als dat zo is, ontstaat het risico dat, met de beste intenties, groen telkens ondergeschikt wordt gemaakt aan andere belangen die in de projecten spelen. Hoewel er dan per project een zorgvuldige afweging wordt gemaakt en beredeneerd wordt gekozen om andere belangen zwaarder te wegen, is het resultaat voor de stad onvoldoende. Wij adviseren daarom na te gaan of besluitvorming die van invloed is op het groen, op het juiste ambtelijke en bestuurlijke niveau wordt gemaakt en dat de ambities voor het groen in Amsterdam zodoende voldoende worden bewaakt.

Breng effecten op groen voor meerdere schaalniveaus systematisch in beeld

Als er besluiten worden genomen over groen of die groen raken, bestaat het risico dat alleen wordt gekeken naar het gebied waarop de beslissing betrekking heeft. Het effect van deze keuzes op het groen komt dan niet volledig in beeld. Het is belangrijk dat bij beslissingen ook inzichtelijk wordt gemaakt welke gevolgen dit heeft voor de rest van de stad. De effecten moeten systematisch en integraal in beeld worden gebracht. Voorkomen moet worden dat door eenzijdige aandacht voor één aspect van het groen, onbedoeld andere aspecten achterblijven of wegwijnen. Wij raden aan om hierbij gebruik te maken van een vaste systematiek op basis van normen die zijn gekozen en worden gebruikt overeenkomstig onze eerdere aanbevelingen in dit rapport.

8.2 Aanbeveling 6: Ga na of ambities en financiële middelen voor aanleg en beheer van groen met elkaar in evenwicht zijn

Als de ambtelijke organisatie niet beschikt over de middelen om groen aan te leggen en te beheren, dan staat dit de ambities ten aanzien van groen in de weg. Breng daarom in beeld welke budgetten er nu zijn, en hoe deze zich verhouden tot de huidige staat van het groen in Amsterdam en de gewenste staat van dit groen.

Signalen dat budget niet in evenwicht is met ambities voor groen

Voor dit onderzoek hebben wij uitgebreid gesproken met ambtenaren van de verschillende directies betrokken bij de 'groene driehoek', de GGD en vier stadsdelen. In deze gesprekken kwam regelmatig aan de orde dat het momenteel niet volledig helder is hoeveel budget er nodig is om het bestaande groen in Amsterdam te beheren. Een ander terugkerend onderwerp in onze gesprekken met ambtenaren was de ervaren spanning tussen de ambities die Amsterdam heeft voor het groen en het beschikbare budget. Deels wordt deze ervaring ingegeven door de waarneming dat het budget in hun ogen tot op heden al niet toereikend is voor het beheer. Maar er werd daarnaast gesignaleerd dat de nieuwe ambities voor het groen nog hogere budgetten vereisen. Het gaat daarbij niet zozeer om budgetten voor de aanleg van nieuw groen, maar vooral om budgetten voor het beheer daarvan. Ook wezen sommige ambtenaren erop dat de ambitie om groen met bewoners samen te beheren in de praktijk ingewikkeld is en meer capaciteit en budget vraagt.

Kijk zowel naar budgetten voor aanleg als naar budgetten voor het beheer

Uit gesprekken met ambtenaren hebben we veelvuldig te horen gekregen dat budgetten voor groen ontoereikend zijn om de ambities te verwezenlijken. In de gesprekken werd erop gewezen dat de aandacht al snel gaat naar de vraag of er voldoende budgetten zijn voor de aanleg van nieuw groen, maar dat er te weinig wordt stilgestaan bij de benodigde budgetten voor beheer. Dit leidt volgens hen tot (grote) knelpunten in het beheer en remt de aanleg van nieuw groen. Wij begrijpen dat er steeds meer zicht komt op de beschikbare budgetten en het huidige areaal aan groen dat in beheer is. Dat betekent dat een steeds duidelijker beeld kan ontstaan van de mate waarin de budgetten in de huidige situatie toereikend zijn en dat ook kan worden beredeneerd welke impact de ambities op het gebied van groen hebben op de budgetten.

Reactie college en nawoord rekenkamer

9 Bestuurlijke reactie

Op 7 september 2021 hebben wij een conceptversie van dit rapport aan het college aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Daarbij hebben wij in het bijzonder verzocht om een reactie op onze conclusies en aanbevelingen. Op 21 september 2021 hebben wij de bestuurlijke reactie van het college ontvangen. De integrale tekst van de bestuurlijke reactie is hieronder te lezen. Deze kan worden gedownload in de digitale versie van dit rapport.

Hartelijk dank voor het toezenden van de Nota van bevindingen van het onderzoek *Groen in de stad* (publieksonderzoek 2020) voor een bestuurlijke reactie. Dit onderzoek is door de Rekenkamer uitgevoerd omdat Amsterdammers in een verdichtende en steeds drukker wordende stad de aanwezigheid van groen steeds belangrijker zijn gaan vinden. Het huidige college heeft in het Coalitieakkoord 2018 -2022 *Een nieuwe lente en een nieuw geluid* aangegeven dat de openbare ruimte, juist omdat die door steeds meer Amsterdammers moet worden gedeeld, groen en gezond moet zijn. Tegen deze achtergrond heeft u met dit Rekenkameronderzoek de vraag gesteld in hoeverre er in Amsterdam voldoende, goed en bruikbaar groen is. Wij zijn wij u erkentelijk voor dit lijkende en diepgravende rapport.

We zijn blij te lezen dat een overgroot deel van de Amsterdammers tevreden is over het groen in onze stad. En dat een positief gevolg van de corona crisis is dat men het groen steeds beter weet te vinden en te waarderen. Het college herkent zich in dit beeld en is blij met het rapportcijfer 7 dat Amsterdammers geven aan het groen. Amsterdam samen met het Amsterdamse Bos was en is een groene stad en daar zijn we trots op.

Het verder vergroenen van de stad heeft met het bestuurlijk vaststellen van de Groenvisie, 2020-2050 een belangrijke stap gezet. Met het strategisch huisvestingsplan Groen (SHP) is vervolgens een financiële basis gelegd. Recent is de Omgevingsvisie door de raad vastgesteld met hierin de pijler: het rigoureuze vergroenen van de stad. Via programma Stadsbehoud krijgen we ook steeds meer inzicht wat er nodig is om het groen goed te kunnen onderhouden. Dit gaat ons allemaal helpen om de ambities voor groen beter te verankeren in de stad.

Echter onderkennen we dat we hard aan de slag zullen moeten gaan met de conclusies uit het rapport. In het kader van de afspraak tussen rekenkamer, gemeenteraad en gemeentesecretaris over de gewenste concreetheid en een plan van aanpak voor de uitvoering van de aanbevelingen gaan we dieper in op het bestuurlijke concept-rapport, hierin geeft u 6 aanbevelingen:

- 1 Maak meer expliciet welk doel het groen dient voor de stad
- 2 Kies passende indicatoren (bron, meeteenheid en meetgebied)

- 3 Zorg voor een goede onderbouwing van streefwaarden
- 4 Gebruik normen verstandig: houdt oog voor het belang van maatwerk en details
- 5 Ga na of bij (ruimtelijke) besluitvorming groen voldoende aandacht krijgt
- 6 Ga na of ambities en financiële middelen voor aanleg en beheer van groen met elkaar in evenwicht zijn.

In uw onderzoek constateert u dat er geen duidelijke definitie is geformuleerd voor groen en dat er onhelderheid bestaat over het al dan niet hanteren van groennormen en wat hier precies onder wordt verstaan. Ook concludeert u dat het verband tussen groen, gezondheid en welzijn onvoldoende is uitgewerkt en onderbouwd. Daarnaast geeft u aan dat wij beter moet bepalen wat de functies en de kwaliteit van het groen zijn, waardoor de relatie met klimaatadaptie en biodiversiteit beter gelegd kan worden. Ook mist u hier uitleg en onderbouwing. U geeft aan dat het beheer van groen beter moet, anders georganiseerd moet worden en de budgetten niet altijd toereikend zijn, want goed groen is duurzaam als het ook goed beheerd wordt. U wijst terecht op het feit dat het groen moet concurreren met andere prioriteiten van de verdichtende stad. U pleit er daarom voor om groen een belangrijkere positie in de besluitvorming te geven. En u geeft aan dat het daarbij belangrijk is te kijken naar de hele groenketen, van ontwerp naar beheer.

Wij herkennen ons in deze analyse en zijn ook blij met de methodologische handreikingen die het rapport doet, ook ter mogelijke verbetering van onze eigen systemen. We delen daarnaast ook de conclusie dat de hoofdvraag - *Is er voldoende, goed en bruikbaar groen in de stad?* - een complexe opgave is, waar niet een eenduidig antwoord voor te geven is. Alleen door een goede afstemming tussen visie, beleid, ontwerp, uitvoering en beheer voor groen, kan onze ambitie slagen. En niet zonder de samenwerking met externe partners en Amsterdammers. We maken daar als organisatie stappen in en uw conclusies en aanbevelingen helpen daarbij.

De aanbevelingen sluiten aan op de uitvoering van de Groenvisie. Na bestuurlijk vaststellen van de Groenvisie in december 2020 is de ambtelijke organisatie begonnen om de kansen en uitdagingen voor het realiseren van de Groenvisie vorm te geven. Hiervoor werkt de groenorganisatie binnen de gemeente samen in de groenketen (van beleid tot beheer) en met bewoners en groene partners buiten de gemeentelijke dienst. Middels een ketenstructuur worden op bovengenoemde punten plannen en acties uitgevoerd. Bij de volgende rapportage Realisatie Groenvisie, begin 2022, komen we terug op hoe we uitvoering gaan geven aan de aanbevelingen.

Naast het maken van plannen en nadenken over normen worden er ook groenprojecten dit jaar en komend jaar uitgevoerd, zodat er steeds meer groen in de stad komt. De realisatie van de Groenvisie is nog geen jaar begonnen en we zien nu al mooie verbeteringen in het samenwerken in de groenketen, waardoor Amsterdam groener, klimaatadaptiever, natuurinclusiever en gezonder wordt. De realisatie van de Groenvisie en SHP zijn echter langlopende opgaven en we hebben nog niet alle antwoorden.

Zoals gezegd zijn wij verheugd om te zien hoeveel tijd en energie de Rekenkamer heeft gestopt in het onderzoek Groen in de stad. De bevindingen van dit onderzoek, als ook de benadering, kunnen ons goed helpen bij de doorontwikkeling van de Groenketen en het groen waaraan momenteel wordt gewerkt.

U heeft in uw onderzoek een goed beeld weten te schetsen van de complexe groenopgave in deze stad. We zien het definitieve rapport graag tegemoet.

10 Nawoord rekenkamer

Wij danken het college voor de bestuurlijke reactie. Uit de bestuurlijke reactie blijkt dat het college onze conclusies en analyses onderschrijft. Ook geeft het college aan alle aanbevelingen over te nemen. Onder verwijzing naar de afspraak tussen rekenkamer, gemeenteraad en gemeentesecretaris over de gewenste concreetheid van de bestuurlijke reactie en een plan van aanpak voor de uitvoering van de aanbevelingen kondigt het college aan bij de volgende rapportage *Realisatie Groenvisie*, begin 2022, aan te geven hoe precies uitvoering zal worden gegeven aan onze aanbevelingen.^s Deze toezegging past bij de eerder genoemde afspraak. Dat neemt niet weg dat wij de gemeenteraad adviseren om erop aan te dringen dat het college met een plan van aanpak dit inzicht wel voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 geeft. Wij zullen in ieder geval de verdere uitwerking van het college met interesse volgen.

^s Lees de afspraak over de opvolging van aanbevelingen op onze website:
<https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2021/05/Afspraken-Amsterdam-opstellen-plan-van-aanpak-opvolgen-aanbevelingen-def.pdf>

Onderzoeksverantwoording

Dit is het concept-bestuurlijk rapport van het onderzoek van de rekenkamer naar *Groen in de stad*. Het volledige rapport bestaat naast dit bestuurlijk rapport, ook uit het onderzoeksrapport dat vanaf **29 september 2021** staat op [de projectpagina](#).

11 Onderzoeksteam

| Rekenkamer Amsterdam | |
|----------------------|--------------------------------|
| Directeur | dr. Jan de Ridder |
| Onderzoekers | Jurriaan Kooij (projectleider) |
| | Tessa Gulpers |
| | Erik Oppenhuis |
| | Daniëlle van der Wiel |

12 Afbakening en aanpak

Afbakening

De nadruk van dit onderzoek ligt op het in beeld brengen van het groen in Amsterdam en de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden: is er voldoende, goed en bruikbaar groen in de stad? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, was het ook nodig om na te gaan wat in het gemeentelijke beleid voor groen staat over wat voldoende, goed en bruikbaar groen is. Dit betekent dat we in dit onderzoek niet alleen de staat van het groen in Amsterdam hebben onderzocht, maar dat we ook (beperkt) beleidsonderzoek hebben uitgevoerd. We hebben er echter expliciet niet voor gekozen om de gemeentelijke (beleids- en beheer-) processen voor groen afzonderlijk en diepgaand te onderzoeken. Hier hebben we voor gekozen met het oog op de (aanvullende) onderzoeksinspanningen die dit zou vergen en het publiekskarakter van dit onderzoek. Dat neemt niet weg dat wij gedurende dit onderzoek diverse indrukken hebben opgedaan die hiermee te maken hebben. Deze indrukken hebben wij in onze rapportage op een rij gezet.

Aanpak

Voor dit onderzoek hebben we allereerst documenten onderzocht over het (beleid ten aanzien van) groen in Amsterdam en interviews gehouden met betrokken ambtenaren. Vervolgens hebben we informatie ingewonnen over de staat van het groen. Daarvoor

hebben we een representatieve enquête gehouden onder Amsterdammers, casusonderzoek uitgevoerd en geografische analyses gemaakt. Tot slot hebben we de uitkomsten van het casusonderzoek besproken met ambtelijke en wetenschappelijke deskundigen. Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode van juli 2020 tot en met juni 2021.