



Aan de gemeenteraad

Zaaknummer

643003

ONDERWERP: Beleid voor groene tuinen

Voorstel

1. Regels op te nemen over de maximale hoeveelheid verharding in particuliere tuinen conform Bijlage 1 in bestemmingsplannen of het omgevingsplan voor nieuwe plannen, dus die nieuwbouw en/of herstructurering van bestaand stedelijk gebied betreffen;
2. Bij het opbouwen van het Omgevingsplan Arnhem
 - a. Een thema "Groen" conform de thematische aanpak (Plan van Aanpak Omgevingsplan) uit te werken;
 - b. In dit thema "Groen" een strategie uit te werken die op termijn tot een uniforme regeling leidt voor maximale verharding voor alle particuliere tuinen, in elk geval in 2029, met inachtneming van het overgangsrecht indien van toepassing.
 - c. De regels zoals in 1) over te nemen in het Omgevingsplan Arnhem;
3. Bovenop de in het voorontwerp Omgevingsvisie onderdelen van het programma "Arnhem, groene, gezonde en leefbare stad" mee te nemen:
 - a. De verantwoordelijkheid van woningcorporaties en vastgoedbeheerders voor het behoud van groen en onverhard oppervlak vastleggen in convenant(en) met de sector, waaronder het voortzetten van de gemaakte prestatieafspraken met woningcorporaties conform motie 19M76;
 - b. Bevorderen van vergroenen en ontstenen van verharde tuinen door ondersteuning in natura met extra aandacht voor ondersteuning van mensen met een laag inkomen.
 - c. De ontwikkeling van verharding op particuliere terreinen te monitoren;
4. Na inwerkingtreding Omgevingswet dient bij het vertalen van de 'bruidschatregels' voor vergunningsvrij bouwen in het Omgevingsplan, onder het toegestane aantal m² bijbehorende bouwwerken ook verharding conform de definitie tuinverharding uit bijlage 1 te worden begrepen. Hierbij dient het overgangsrecht indien van toepassing in acht te worden genomen.
5. Indien de Omgevingswet niet wordt ingevoerd of de invoering verder wordt uitgesteld dan de beoogde invoerdatum 1-7-2022:
 - a. Beslispunt 2 uit te werken binnen de kaders van de actuele wetgeving.
 - b. Beslispunt 3 uit te werken en te continueren als normaal gemeentelijk beleidsprogramma

Inleiding

Veel privétuinen worden ontdaan van gras, vaste beplanting en bomen en worden verhard en/of deels overkapt. Uit recent onderzoek blijkt dat het in Arnhem om 27,5% van de tuinoppervlakte gaat¹. De biodiversiteitsagenda geeft aan dat slechts 32% van de Arnhemse tuinen uit vegetatie bestaat. Niet alleen de openbare ruimte kan dus versteend zijn, maar ook veel tuinen. Verschillende wijken in de stad zijn duidelijk meer versteend dan anderen. De impact van verharding en ontgroening op het groene aanzicht van buurten, en belangrijker nog op de biodiversiteit, het microklimaat en de lokale waterhuishouding is dan ook groot.

Door de verhardingstrend staan deze zaken onder toenemende druk. Een initiatief zoals Operatie Steenbreek probeert deze trend te doorbreken. Lokaal zijn diverse organisaties zoals Natuurcentrum

¹ <https://www.ad.nl/wonen/ruim-een-derde-van-de-tuinen-bestaat-uit-tegels-risico-op-wateroverlast~a047fa76/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>



Arnhem actief. Bewonersgroepen zetten zich in om hun straat en buurt groen te krijgen en te houden. Dit jaar is het NK Tegelwippen gehouden waarmee de bewustwording op gang wordt gebracht. De gemeente heeft in het kader van de Strategie Klimaatadaptatie beleid geformuleerd dat mede gericht is op het groen houden en krijgen van privé groen en op het 'ontstenen' van de stad met het oog op hittestress, waterhuishouding en biodiversiteit.

De initiatiefnemers van dit voorstel achten de urgentie groot en zijn van mening dat gezien de zorgwekkende trend, het groen krijgen en houden van privé-tuinen eigenstandig beleid en een structurele inspanning nodig is. Ze stellen voor om samenhangend beleid te ontwikkelen bestaande uit regelgeving in het Omgevingsplan ten aanzien van maximale verharding aan de ene kant en aan de andere kant een lang lopend programma om groene en onverharde tuinen te behouden en laten toenemen in aantal en oppervlak.

Beoogd effect

De sluipend doorgaande verharding van particuliere tuinen een halt toe te roepen en waar mogelijk ongedaan te maken. Voor nieuwe situaties een bovengrens aan het verharde oppervlak in particuliere tuinen te stellen en te handhaven. Op termijn voor de gehele gemeente een uniforme regeling te hebben voor de maximale verharding van particuliere tuinen. Bewustzijn en mentaliteitsverandering bij de Arnhemmers over het belang en de waarden van een groene tuin voor biodiversiteit, microklimaat en waterhuishouding te stimuleren. En vaardigheid en mogelijkheid van de Arnhemmers om een groene tuin in te richten en te onderhouden.

Argumenten

- 1.1 *Groene tuinen zorgen voor meer biodiversiteit*
Er is steeds minder gelegenheid voor kleine zoogdieren, insecten en vogels om zich in stedelijk gebied te handhaven. Dit treft algemene soorten maar ook zeldzamere zoals vleermuizen en zwaluwen. Hierdoor draagt sluipende tuinverharding bij aan de biodiversiteitscrisis. Het vergroenen van tuinen gaat deze trend tegen.
- 1.2 *Groene tuinen zorgen voor een beter microklimaat.*
Het risico van versteende tuinen is een ongunstig microklimaat met lokaal ernstige hittestress. Vergroende tuinen zorgen juist voor een beter microklimaat.
- 1.3 *Betere sponswerking van de bodem*
De bodem neemt regenwater op. Door tuinen te ontdoen van verharding kan de bodem het regenwater verdeeld opvangen en ontstaat er een goede sponswerking. In tuinen met veel verharding stroomt het regenwater allemaal weg naar een bepaalde punt, waar de bodem het water niet meer op kan nemen door de hoeveelheid water.
- 1.4 *Groene buurt, beter welbevinden*
Dit voorstel voorkomt volledig versteende tuinen. Daarmee ontstaan er groenere buurten. Groene buurten worden als fijner ervaren en hebben een positieve impact op het welbevinden van mensen.
- 1.5 *Hoe groter de tuin, hoe meer groen*
In de regels is opgenomen dat kleine tuinen (onder de 20 vierkante meter) volledig verhard mogen zijn. Hoe groter de tuin, hoe minder verharding er in verhouding wordt toegestaan. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de geplaatste/te plaatsen bijgebouwen, die ook onder verharding worden gerekend.
- 1.6 *Afwijkingsbevoegdheid als het nodig is*
Er zullen situaties voorkomen waarin er een dusdanig zwaarwegend belang is dat er afgeweken moet worden van de regels. Er is daarom een afwijkingsbevoegdheid voor het college ingebouwd.
- 2.1 *Groene tuinen onderdeel maken van het Omgevingsplan stelt kaders en regels.*
Gemeentelijk beleid voor het groen maken en houden van privétuinen is tot nu toe relatief beperkt van omvang, ingebed in ander beleid zoals het bomenbeleid, de Strategie Klimaatadaptatie en de Uitvoeringsagenda Klimaatadaptief Arnhem, en behelst stimuleringsmaatregelen zoals subsidies, voorlichting en prestatieafspraken



met woningcorporaties. Door het beleid samen te voegen wordt de urgentie ervan bevestigd. Hiermee ontstaat ook de mogelijkheid voor:

- regulering en in laatste instantie handhaving;
- een langer lopend programma met eigen middelen dat in de P&C cyclus kan worden getoetst.

Daar waar er raakvlakken zijn met ander gemeentelijk beleid, zoals klimaatadaptatie, kan beter worden afgestemd en kunnen de effecten beter worden beoordeeld. Met dit initiatief wordt voor particulier groen de ambitie vanuit de Strategie Klimaatadaptatie en het uitvoeringsprogramma verhoogd.

3.1

Het voorstel sluit aan bij de (ontwerp) omgevingsvisie

Op bladzijde 44 van de Ontwerp-omgevingsvisie wordt het beperken van verhardingen in particuliere tuinen en erven als doel genoemd, met het oog op wateroverlast, droge perioden en hittestress.

3.2

Ondersteuning zorgt voor meer actie

Het ondersteunen van inwoners kan door bijvoorbeeld eenmalig gratis zand en stenen af te voeren als de tuin daarna voldoet aan de onder beslispunt genoemde eisen. Mensen met een laag inkomen moeten aanspraak kunnen maken op extra ondersteuning bij het vergroenen van hun tuin.

3.3

Ook vrijwilligheid bevorderen

Naast het opstellen van regels is het ook belangrijk om vergroening te bevorderen en makkelijker te maken. Er zijn verschillende onderzoeken die laten zien welke redenen er zijn voor het verstenen of het niet vergroenen van tuinen^{2 3}. Door in te spelen op deze redenen kan de vrijwilligheid bevorderd worden.

4.1

De Omgevingswet biedt kansen om rijksregels anders in te zetten

Voor het behoud van groene, onverharde ruimte in privétuinen maakt het niet zoveel uit of deze door bijgebouwen, overkappingen of tegels verkleind wordt.

De mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen zijn nu landelijk vastgelegd⁴ en gaan vóór eventuele regels in het bestemmingsplan. Deze maken deel uit van de zogenaamde “bruidsschat” van rijksregels bij de omgevingswet. Deze regels mogen gemeenten na inwerkingtreding van de Omgevingswet aanpassen. Beslispunt 4 sorteert hier op voor en zal leiden tot een eenvoudige set regels voor verharding en bebouwing in tuinen.

De regels voor verharding moeten evenwel ook voor het zover is een samenhang hebben met de regels voor bijbehorende bouwwerken. De maximale verharding kan daartoe gekoppeld worden aan de regels uit het bestemmingsplan voor de maatvoering van het hoofdgebouw en de totale oppervlakte van een bouwperceel cq woonkavel. Deze vormt immers ook de basis voor de maximale oppervlakte voor vergunningvrij bouwen. Verharding en bijgebouwen worden bij elkaar opgeteld. De initiatiefnemer moet zelf afwegen waarvoor hij de beschikbare ruimte gebruikt: verharde of bebouwen. Zie als toelichting de illustratie in bijlage 2.

5.1

Uitstel van de Omgevingswet moet geen uitstel van beleid zijn

We bevinden ons in de overgangsfase naar de nieuwe omgevingswet. De datum van invoering daarvan is nog onzeker. Arnhem is al bezig met de voorbereidingen voor een omgevingsplan voor de hele gemeente dat bestaande bestemmingsplannen zal vervangen. Het besluit bevat voorstellen die aansluiten bij de terminologie en mogelijkheden die de Omgevingswet biedt. Mocht de Omgevingswet alsnog niet

² <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2016/07/07/tussen-groen-en-grijs> PDF hier: https://alphen.groei.nl/fileadmin/Afdelingen/afdeling_alphen_aan_den_rijn/Archief/q_Website_documenten/Documenten/Tussen_groen_en_grijs_WEB.pdf

³ <https://www.wur.nl/nl/nieuws/Waarom-richten-mensen-hun-tuin-in-zoals-ze-doen.htm>

⁴ https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brochures/2018/07/01/vergunningvrij-bouwen-bijbehorend-bouwwerk/BZK+Publieksbrochure+vergunningvrij+bouwen_aanpassing_juli2018.pdf



worden ingevoerd, of mocht er sprake zijn van verdere vertraging, dan kan het voornemen ook binnen het kader van de Wet ruimtelijke ordening worden uitgevoerd.

5.2 *Het voorstel sluit aan bij regels zoals gehanteerd in recent vastgestelde Chw- (Crisis- en herstelwet-)bestemmingsplannen*

De regels over verharding zoals opgenomen in Bijlage 1 sluiten aan bij bestaande categorieën die gehanteerd worden in de meest recent vastgestelde Chw bestemmingsplannen zoals De Laar 2020. Er komen dus geen nieuwe activiteiten of bestemmingen bij, wel nadere regels voor bestaande activiteiten of bestemmingen.

Kanttekeningen en risico's

1.1 *Het is mogelijk dat regels over verharding in de tuin als een inbreuk op de persoonlijke vrijheid wordt gezien.*

Het is niet gebruikelijk dat een gemeente regels stelt over de maximale verharding van particuliere tuinen. Het invoeren van regelgeving daarover kan dus als een inbreuk op de persoonlijke vrijheid gezien worden. De gemeente voert echter een ruimtelijk beleid in het algemeen belang. Daarom is bijvoorbeeld ook het te bebouwen oppervlak of de functie van een kavel gereguleerd. Het vergroenen van tuinen met het oog op biodiversiteit en waterhuishouding en het tegengaan van hittestress is onderdeel van het algemeen belang en daarmee is regulering (maar ook stimulering) gepast.

1.2 *Handhaving is beperkt*

Regels impliceren handhaving. Extra handhaving capaciteit is echter niet direct nodig. Daar waar toezicht wordt uitgeoefend wat betreft de naleving van bouwregels, kan tegelijk worden toegezien op de naleving van verhardingsregels. De tweede pijler van het initiatief is om in een periode van ongeveer vijf jaar via het bevorderingsbeleid een gedrags- en mentaliteitsverandering te bewerkstelligen. De mogelijkheid tot handhaving is daarbij een stok achter de deur, die in een later stadium eventueel geïntensiveerd kan worden.

1.3 *Het is niet altijd duidelijk wat er wel en niet onder verharding valt*

Tuinen kunnen op verschillende manieren ingericht worden, waarbij het niet altijd duidelijk is wat wel en niet onder verharding valt. De artikelen die aan de plannen toegevoegd worden geven een omschrijving en geven aan hoe er met twijfelgevallen omgegaan moet worden.

Participatie

De uitvoering van de stimuleringsmaatregelen kunnen per wijk verschillen. Aansluitend op de wijkgroenprogramma's, die in participatie opgesteld worden, kan het thema daarbij aan bod komen.

Financiën

Dit voorstel heeft geen directe financiële gevolgen. Naast regelgeving wordt er beleidsmatig aangesloten bij bestaande processen en strategieën. Mocht blijken dat er extra middelen nodig zijn om de stimuleringsmaatregelen uit te voeren, dan komt het college met een voorstel.

Uitvoering

Nadat de raad heeft ingestemd met dit voorstel, zal de tabel uit de bijlage opgenomen worden in bestemmingsplannen of omgevingsplannen, daar waar nieuwbouw plaatsvindt. In de verdere uitwerking van de Omgevingswet (vooral in de programma's en in het thema 'Groen' in het omgevingsplan zal gewerkt worden aan het verder stimuleren van groene tuinen en naar een uniforme regelgeving voor het hele grondgebied.

Communicatie



De regelgeving zal in elk bestemmingsplan en/of omgevingsplan opgenomen worden en zal gemeld worden via publicatie in het digitale gemeentebblad.

De stimuleringsmaatregelen gaan mee in bestaande projecten.

Bijlagen

Bijlage 1 definities en regels voor maximale verharding

Bijlage 2 toelichting aansluiting regels voor maximale verharding op regels, gehanteerd in recente Chw-bestemmingsplannen

Ter inzage stukken voor gemeenteraad

<niet van toepassing>



Besluit van

Zaaknummer

643003

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het initiatiefvoorstel van de fracties Partij voor de Dieren en GroenLinks van 16 februari 2022;

gezien het belang van particuliere tuinen voor biodiversiteit, waterhuishouding en microklimaat in Arnhem;

Besluit het college opdracht te geven om een samenhangend beleid en regelgeving voor particuliere tuinen te ontwikkelen met in ieder geval de volgende onderdelen:

1. Regels op te nemen over de maximale hoeveelheid verharding in particuliere tuinen conform Bijlage 1 in bestemmingsplannen cq het omgevingsplan voor nieuwe plannen, dus die nieuwbouw en/of herstructurering van bestaand stedelijk gebied betreffen;
2. Bij het opbouwen van het Omgevingsplan Arnhem
 - a. Een thema "Groen" conform de thematische aanpak (Plan van Aanpak Omgevingsplan) uit te werken;
 - b. In dit thema "Groen" een strategie uit te werken die op termijn tot een uniforme regeling leidt voor maximale verharding voor alle particuliere tuinen, in elk geval in 2029, met inachtneming van het overgangsrecht indien van toepassing.
 - c. De regels zoals in 1) over te nemen in het Omgevingsplan Arnhem;
3. Bovenop de in het voorontwerp Omgevingsvisie onderdelen van het programma "Arnhem, groene, gezonde en leefbare stad" mee te nemen:
 - a. De verantwoordelijkheid van woningcorporaties en vastgoedbeheerders voor het behoud van groen en onverhard oppervlak vastleggen in convenant(en) met de sector, waaronder het voortzetten van de gemaakte prestatieafspraken met woningcorporaties conform motie 19M76;
 - b. Bevorderen van vergroenen en ontstenen van verharde tuinen door ondersteuning in natura met extra aandacht voor ondersteuning van mensen met een laag inkomen.
 - c. De ontwikkeling van verharding op particuliere terreinen te monitoren;
4. Na inwerkingtreding Omgevingswet dient bij het vertalen van de 'bruidschatregels' voor vergunningsvrij bouwen in het Omgevingsplan, onder het toegestane aantal m2 bijbehorende bouwwerken ook verharding conform de definitie tuinverharding uit bijlage 1 te worden begrepen. Hierbij dient het overgangsrecht indien van toepassing in acht te worden genomen.
5. Indien de Omgevingswet niet wordt ingevoerd of de invoering verder wordt uitgesteld dan de beoogde invoerdatum 1-7-2022:
 - a. Beslispunt 2 uit te werken binnen de kaders van de actuele wetgeving.
 - b. Beslispunt 3 uit te werken en/of te continueren als normaal gemeentelijk beleidsprogramma

De griffier,

De voorzitter,



BIJLAGE 1 – definities en regels voor maximale verharding

[...artikel...] Definities

x.1 tuin:

Met een tuin zoals bedoeld in onderstaande tabel, wordt bedoeld de oppervlakte van een bouwperceel minus het oppervlak van de aanduiding “maatvoering”. Dit is de plek waar het gebouw of hoofdgebouw op een perceel zich bevindt indien de aanduiding “maatvoering” wordt gehanteerd. Indien de aanduiding “maatvoering” niet wordt gehanteerd, is de oppervlakte van het hoofdgebouw zoals bij eerste vergunningverlening bepaald, maatgevend. In de tuin kunnen zich bijgebouwen bevinden of kan verharding zijn aangebracht. Het totaal oppervlak van bijgebouwen plus verharding is aan een maximum gebonden.

x.2 tuinverharding

Onder tuinverharding wordt verstaan elke materiaal dat de (tuin)bodem in een perceel afsluit en normaal bodem- en plantenleven en het zoeken van voedsel, nest- of rustgelegenheid voor kleine dieren waaronder insecten beperkt of onmogelijk maakt en/of natuurlijke inzigging van regenwater voorkomt of beperkt. Daaronder vallen (niet limitatief):

- Stenige en bitumineuze verharding zoals tegels, klinkers, natuursteen, plavuizen al dan niet op een funderingslaag van zand of ander materiaal, beton en asfalt
- Grind, zand, split, gebroken puin, gravel en ander inorganisch bulkmateriaal, voorts doorlatende verharding
- Kunstgras of tuintapijt, met en zonder funderingslaag en drainage
- Worteldoek
- Vlonders, al dan niet op een funderingslaag of worteldoek

x.3 onverhard oppervlak:

Onder onverhard oppervlak wordt verstaan elk bodemmateriaal dat geschikt is om inheemse grassen, planten, mossen, paddestoelen, heesters en bomen op te laten groeien en waarin regenwater in principe kan wegzijgen alleen afhankelijk van de lokale waterhuishouding en bodemgesteldheid.

x.4 uitzonderings- en twijfelgevallen:

	Wel rekenen tot verhard oppervlak	Niet rekenen tot verhard oppervlak



RAADSVOORSTEL

Rotstuin	Geen gevallen	Alle gevallen
Vijver(s) groter dan 10 m2	Vijver met ondoorlatende bodem zonder watervegetatie	Overige gevallen
Vijver(s) kleiner dan 10m2	Geen gevallen	Alle gevallen
Wadi of helofytenfilter	Geen gevallen	Alle gevallen
Organische bodembedekkers zoals houtsnippers, bastsnippers of cacaodoppen	Indien gefundeerd, gedraineerd of op ondoorlatend materiaal gestort	Indien regenwater vrij kan inzijgen
Overig	Ter beoordeling bevoegd gezag	



[...artikel...] Regels voor maximale tuinverharding

[aanvulling op bouwregels]

[...letter...] Een tuin, behorende tot een perceel met woonbestemming, mag verhard worden met tuinverharding tot een maximum conform onderstaande tabel.

tuin	
oppervlak (m2)	maximaal verharden
<20	100%
20-100	50% van de tuin minus het oppervlak van de bijbehorende gebouwen
100-300	50 m2 + 20% van de tuin boven 100 m2 -/- het oppervlak van de bijbehorende gebouwen
>300	90 m2 + 10% van de tuin boven 300m2 -/- het oppervlak van de bijbehorende gebouwen

[...artikel...] Afwijkingsbevoegdheid

Burgemeester en wethouders kunnen met een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid [...] ten behoeve van een verhoging van het maximale verharde oppervlak mits er sprake is van een zwaarwegend persoonlijk belang zoals een ernstige lichamelijke beperking van een lid van het huishouden dat het perceel bewoont.



Bijlage 2. Hoe sluiten de regels voor verharding aan op de Chw bestemmingsplannen en de regels voor vergunningvrij bouwen op achtererven?



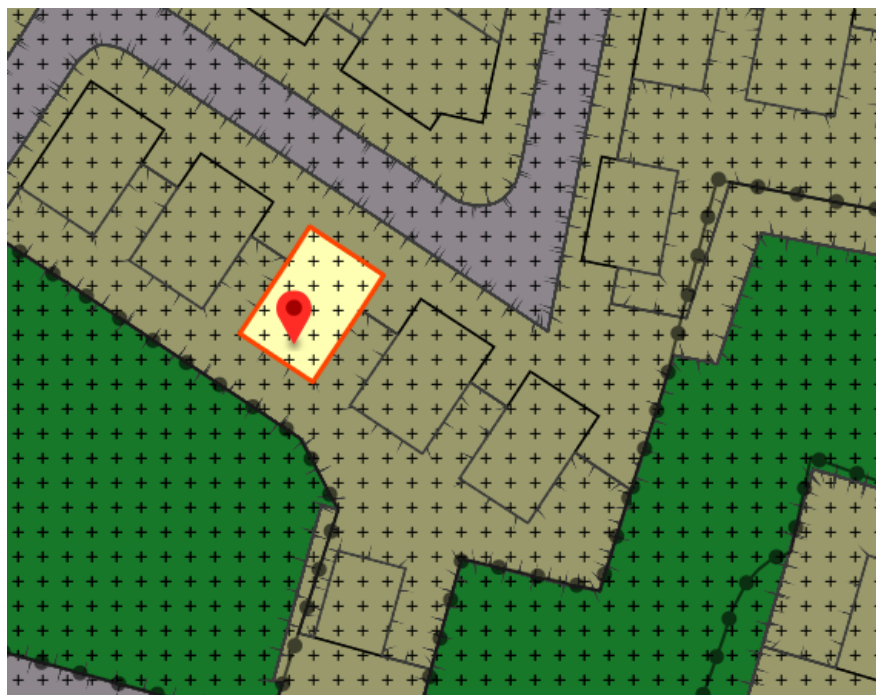
Illustratie 1: het roodomrande vlak heeft de bestemming woongebied. Dit is onderverdeeld in bouwpercelen.



Illustratie 2: Roodomrand is het bouwvlak, overeenkomend met het bebouwingsgebied zoals gehanteerd in de rijksregels voor vergunningvrij bouwen. Het bouwperceel minus het bouwvlak is het voorerf of de voortuin van een woning.



RAADSVOORSTEL



Illustratie 3: Het vlak aangeduid als “maatvoering” is de contour waarbinnen zich het hoofdgebouw (de woning) moet bevinden. Dit kan kleiner zijn dan de contour. De regels voor vergunningvrij bouwen gaan uit van een “nulsituatie” waarbij het oorspronkelijk opgeleverde gebouw, dus niet later toegevoegde aanbouwen, telt. De regels in het initiatiefvoorstel stellen geen maximale verharding in dit vlak.

Illustratie 4: bijbehorende bebouwing die niet bij het hoofdgebouw hoort mag binnen deze contour worden toegevoegd.



De definitie van “tuin” zoals beschreven in bijlage 1 wordt nu bepaald door de oppervlakte van de contour “Maatvoering” af te trekken van de oppervlakte van het bouwperceel. Met inachtneming van de regels voor vergunningvrij bouwen het maximaal te verhard oppervlak bepaald worden als een percentage van de tuin minus de oppervlakte van de gerealiseerde bijgebouwen. Wie meer bijgebouwen wil plaatsen zal dan eventueel verharding moeten wegnemen. In nieuwe situaties kan dit zonder rechtsgevolgen worden bepaald. Voor bestaande situaties zal hiervoor overgangsrecht in acht moeten worden genomen. Het initiatief

voorziet in gefaseerde invoering.

Bij het overgaan van de Bruidsschatregels kan de regel vereenvoudigd worden door bebouwing en verharding samen te nemen.