

Aan:
de gemeenteraad

Onderwerp:

Rekenkamerrapport 'Zorg voor groen; onderzoek naar groene buitenruimte'

Gevraagd besluit:

Samenvattend stellen wij uw raad voor om de conclusies van het rapport van de Rekenkamer Rotterdam 'Zorg voor groen; onderzoek naar groene buitenruimte' (24bb003162) te onderschrijven en de aanbevelingen aan het college over te nemen.

Waarom dit voorstel? / Waarom nu voorgelegd?

Op 16 mei 2024 heeft de Rekenkamer Rotterdam het rapport 'Zorg voor groen; onderzoek naar groene buitenruimte' (24bb003162) gepresenteerd. Conform de verordening Rekenkamer Rotterdam artikel 12 lid 4 behandelt de raad een rapport binnen drie maanden na ontvangst. In verband met de recesperiode is deze termijn niet helemaal gehaald. Op 28 juni 2024 heeft de directeur van de Rekenkamer het rapport toegelicht in de commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte.

Conclusies op hoofdlijnen in het Rekenkamerrapport zijn:

Klimaatadaptatie

1 Binnen de gemeente is de aandacht voor en inzet op klimaatadaptatie de afgelopen jaren toegenomen. Verdere concretisering van klimaatadaptatie is echter nodig om invulling te geven aan gemeentelijke doelstellingen.

a De gemeente heeft als doelstelling om in 2030 klimaatadaptief te handelen en om in 2050 klimaatbestendig te zijn ingericht. Deze doelen zijn echter onvoldoende concreet, wat de implementatie van het klimaatadaptatiebeleid kan bemoeilijken.

b In verschillende stappen in het buitenruimteproces kunnen klimaatadaptieve maatregelen worden toegepast. Klimaatadaptatie is echter niet structureel geborgd binnen het gemeentelijk buitenruimteproces, ondanks diverse inspanningen om de borging van klimaatadaptatie binnen de organisatie te verbeteren. Maatregelen voor het tegengaan van overlast door extreme neerslag zijn meer ingebed dan maatregelen gericht op hittestress.

2 De gemeente heeft het doel om te vergroenen op locaties waar dat het meeste bijdraagt aan klimaatadaptatie. Het lukt de gemeente maar ten dele om hier invulling aan te geven:

a De gemeente heeft inzicht op welke locaties in Rotterdam er kans is op overlast door hitte of extreme neerslag, maar een prioritering welke locaties als eerste moeten worden aangepakt, ontbreekt. Prioritering wordt bemoeilijkt doordat er gemeentelijk, maar ook landelijk, geen breed gedragen normen bestaan die kaders bieden voor die prioritering.

b De gemeente stelt geen structurele middelen beschikbaar om invulling te geven aan klimaatadaptatie en vanuit het beleid voor klimaatadaptatie worden geen buitenruimteprojecten geïnitieerd. Doordat het toepassen van klimaatadaptatie meelift en dus afhankelijk is van de uitvoering van andere projecten in de buitenruimte, zoals rioolvervanging, bestaat het risico dat niet die plekken worden aangepakt waar vanuit klimaatadaptatie de meeste urgentie bestaat.

3 De rekenkamer acht het aannemelijk dat het groen dat in de vorige collegeperiode (2018-2022) is aangelegd een bijdrage zal leveren aan verschillende aspecten van klimaatadaptatie, zoals het bieden van verkoeling en het vasthouden van water. De mate waarin bij de aanleg van groen rekening is gehouden met klimaatadaptatie blijkt in de praktijk echter sterk per project te verschillen. Dit beeld sluit aan bij conclusie 1 dat klimaatadaptatieve maatregelen niet structureel zijn geborgd binnen het buitenruimteproces.

Beheer en kwaliteit groene buitenruimte

De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van het door haar beheerde groen in de openbare ruimte. De gemeente heeft daartoe kwaliteitsambities gesteld waar dit gemeentelijk groen aan dient te voldoen. In contractafspraken over het onderhoud van het groen stuurt de gemeente echter op frequentie in plaats van op kwaliteit.

4 Ruim de helft van het door de rekenkamer beoordeelde groen voldoet niet aan de gestelde kwaliteitsnorm. Daarbij geldt dat de gemeente in het onderhoud soms bewust afwijkt van de voorgeschreven beeldkwaliteit om voordelen te behalen voor klimaatadaptatie of biodiversiteit. Dit sluit aan bij landelijke ontwikkelingen om deze aspecten meer mee te nemen in het beheer van de groene buitenruimte. Verder constateerde de rekenkamer op diverse onderzochte locaties verschillen tussen het groen dat is aangelegd en de vooraf gemaakte plannen. Dit kan ertoe leiden dat vooraf afgewogen inrichtingskeuzes ten behoeve van bijvoorbeeld klimaatadaptatie of de biodiversiteit niet uitgevoerd worden en dat verwachtingen van bewoners en de gemeenteraad niet worden waargemaakt.

5 Bewoners zijn grotendeels tevreden over de uitstraling en het onderhoud van het groen in hun wijk, ondanks dat voor ruim de helft van het groen de beeldkwaliteit niet voldoet aan de door de gemeente gestelde kwaliteitsnorm (conclusie 4). Objectieve normen ten aanzien van het groen hoeven dus niet noodzakelijkerwijs overeen te komen met hoe de groene buitenruimte door bewoners wordt beleefd.

Meetmethoden en omvang groenareaal¹

6 Diverse methoden en databronnen bevatten gegevens over de omvang van het groen in de stad, maar de gemeente heeft geen eenduidige meetmethode om de omvang van het volledige Rotterdams groenareaal en ontwikkelingen daarbinnen accuraat inzichtelijk te kunnen maken.

7 Uit de analyse van de rekenkamer van (ontwikkelingen in) het groenareaal dat door de gemeente wordt beheerd, blijkt het volgende:

a Het areaal groen en bomen in gemeentelijk beheer is over de afgelopen 20 jaar fors toegenomen.

b Op wijkniveau zijn er in het afgelopen decennium zowel toe- als afnames te zien in het areaal groen in gemeentelijk beheer. Het aantal bomen in gemeentelijk beheer is in nagenoeg alle wijken toegenomen.

c In wijken aan de randen van Rotterdam en de wijken met stadsparken is het meeste groen in gemeentelijk beheer te vinden.

d Ongeveer twee derde van het areaal groen in gemeentelijk beheer bestaat uit grassen.

Informatievoorziening richting raad

8 Sinds 2018 is de financieringssystematiek van de groene buitenruimte inzichtelijker gemaakt, onder andere doordat het sindsdien wettelijk verplicht is om onderscheid te maken tussen de financiering van onderhoud en vervangingen. De informatievoorziening aan de raad is echter nog voor verbetering vatbaar. De gemeente rapporteert in de jaarstukken wel op financieel niveau over de bestede middelen voor vervangingen van groen, maar de koppeling met daadwerkelijk uitgevoerde vervangingen ontbreekt. Ook gebruikte de gemeente in de verantwoording naar de raad verouderde en deels onjuiste gegevens over de omvang van het groenareaal.

Aanbevelingen van de Rekenkamer

Op basis van het uitgevoerde onderzoek doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

Klimaatadaptatie

1 Zorg voor een werkwijze waarin (vergroenings)maatregelen getroffen worden op plekken waar klimaatadaptatie het meest urgent is.

a Prioriteer en concretiseer op welke locaties klimaatadaptatie het meest urgent is.

b Omdat de ontwikkeling van (landelijke) breed gedragen normen voor klimaatadaptatie hiertoe behulpzaam kan zijn, is het aan te bevelen dat de gemeente Rotterdam zich daar actief voor inzet.

2 Vergroot de mate waarin in een buitenruimteproces standaard rekening wordt gehouden met klimaatadaptatie zodat Rotterdam klimaatbestendiger wordt ingericht door:

a concretisering van de doelen om in 2030 klimaatadaptief te handelen en om in 2050 klimaatbestendig te zijn ingericht. Dit is nodig om meer richtinggevende kaders te bieden voor de implementatie en uitvoering van het beleid. Bovendien wordt de raad zo beter in positie gesteld om het klimaatadaptatiebeleid te controleren en zo nodig bij te sturen;

¹ De rekenkamer hanteert het begrip groenareaal om oppervlakten aan groen, zoals struiken, grassen en beplanting en bomen aan te duiden.

- b instrumenten voor klimaatadaptatie verder te borgen in het buitenruimteproces. Neem onder meer in het standaard Programma van Eisen (minimum)eisen op over klimaatadaptatie waar alleen gemotiveerd van afgeweken kan worden;
- c te borgen dat klimaatadaptatieve maatregelen op elkaar aansluiten zodat het geheel aan maatregelen meer is dan de som der delen. Maak onder andere het betrekken van een functionaris met kennis over de verschillende aspecten van klimaatadaptatie bij grote projecten in gebieden waar klimaatopgaven urgent zijn, verplicht;
- d structurele financiering voor klimaatadaptatie beschikbaar te stellen.

Registratie/beheersysteem groenareaal

- 3 Draag zorg voor de ontwikkeling van een integraal registratiesysteem voor al het groenareaal in de openbare ruimte binnen de gemeentegrenzen. Dit is nodig om een zo actueel mogelijk en volledig inzicht te hebben in het groenareaal. Betrek hierbij ook relevante partijen die (semi-)openbaar groen in eigendom hebben zoals woningcorporaties en het Havenbedrijf.

Informatievoorziening raad

- 4 Zorg bij de jaarstukken met betrekking tot het groenareaal voor juiste en actuele gegevens. Maak in die jaarstukken ook een koppeling tussen de prestaties en de bestede middelen en rapporteer hierover aan de raad.

Financiële en juridische consequenties/aspecten:

Niet van toepassing

Collegereactie

Op pagina 25 t/m 32 van de bestuurlijke nota leest u de collegereactie op het rapport. Het college onderschrijft de conclusies grotendeels met her en der een opmerking. Ook de aanbevelingen neemt het college grotendeels over. Bij aanbevelingen 2b en 2c neemt het college het doel van de aanbeveling wel over, maar de inzet van de door de Rekenkamer aanbevolen instrumenten niet. Bij aanbeveling 2d schuift het college de opvolging van de aanbeveling door naar de volgende raadsperiode.

Advies commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte (BWB)

De commissie BWB heeft het rapport besproken in de overlegvergadering van 18 september 2024 en heeft geadviseerd..... en het

Presidium van de raad van de gemeente Rotterdam,

De griffier,

De voorzitter,

I.C.M. Broeders

A.Aboutaleb



Ontwerpbesluit:**Rapport Rekenkamer Rotterdam 'Zorg voor groen; onderzoek naar groene buitenruimte'**

De Raad van de gemeente Rotterdam, in vergadering bijeen op 2024,
gelezen het voorstel van het Presidium van 18 september 2024 (raadsvoorstel 24bb00...);
gelet op de Gemeentewet en artikel 12 van de Verordening Rekenkamer Rotterdam;
gehoord de beraadslagingen in de commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte van
woensdag 18 september 2024;

BESLUIT

I De navolgende conclusies van het rapport van de Rekenkamer Rotterdam 'Zorg voor groen; onderzoek naar groene buitenruimte' te onderschrijven:

Klimaatadaptatie

- 1 Binnen de gemeente is de aandacht voor en inzet op klimaatadaptatie de afgelopen jaren toegenomen. Verdere concretisering van klimaatadaptatie is echter nodig om invulling te geven aan gemeentelijke doelstellingen.
 - a De gemeente heeft als doelstelling om in 2030 klimaatadaptief te handelen en om in 2050 klimaatbestendig te zijn ingericht. Deze doelen zijn echter onvoldoende concreet, wat de implementatie van het klimaatadaptatiebeleid kan bemoeilijken.
 - b In verschillende stappen in het buitenruimteproces kunnen klimaatadaptatieve maatregelen worden toegepast. Klimaatadaptatie is echter niet structureel geborgd binnen het gemeentelijk buitenruimteproces, ondanks diverse inspanningen om de borging van klimaatadaptatie binnen de organisatie te verbeteren. Maatregelen voor het tegengaan van overlast door extreme neerslag zijn meer ingebed dan maatregelen gericht op hittestress.
- 2 De gemeente heeft het doel om te vergroenen op locaties waar dat het meeste bijdraagt aan klimaatadaptatie. Het lukt de gemeente maar ten dele om hier invulling aan te geven:
 - a De gemeente heeft inzicht op welke locaties in Rotterdam er kans is op overlast door hitte of extreme neerslag, maar een prioritering welke locaties als eerste moeten worden aangepakt, ontbreekt. Prioritering wordt bemoeilijkt doordat er gemeentelijk, maar ook landelijk, geen breed gedragen normen bestaan die kaders bieden voor die prioritering.
 - b De gemeente stelt geen structurele middelen beschikbaar om invulling te geven aan klimaatadaptatie en vanuit het beleid voor klimaatadaptatie worden geen buitenruimteprojecten geïnitieerd. Doordat het toepassen van klimaatadaptatie meelift en dus afhankelijk is van de uitvoering van andere projecten in de buitenruimte, zoals rioolvervanging, bestaat het risico dat niet die plekken worden aangepakt waar vanuit klimaatadaptatie de meeste urgentie bestaat.
- 3 De rekenkamer acht het aannemelijk dat het groen dat in de vorige collegeperiode (2018-2022) is aangelegd een bijdrage zal leveren aan verschillende aspecten van klimaatadaptatie, zoals het bieden van verkoeling en het vasthouden van water. De mate waarin bij de aanleg

van groen rekening is gehouden met klimaatadaptatie blijkt in de praktijk echter sterk per project te verschillen. Dit beeld sluit aan bij conclusie 1 dat klimaatadaptatieve maatregelen niet structureel zijn geborgd binnen het buitenruimteproces.

Beheer en kwaliteit groene buitenruimte

De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van het door haar beheerde groen in de openbare ruimte. De gemeente heeft daartoe kwaliteitsambities gesteld waar dit gemeentelijk groen aan dient te voldoen. In contractafspraken over het onderhoud van het groen stuurt de gemeente echter op frequentie in plaats van op kwaliteit.

4 Ruim de helft van het door de rekenkamer beoordeelde groen voldoet niet aan de gestelde kwaliteitsnorm. Daarbij geldt dat de gemeente in het onderhoud soms bewust afwijkt van de voorgeschreven beeldkwaliteit om voordelen te behalen voor klimaatadaptatie of biodiversiteit. Dit sluit aan bij landelijke ontwikkelingen om deze aspecten meer mee te nemen in het beheer van de groene buitenruimte. Verder constateerde de rekenkamer op diverse onderzochte locaties verschillen tussen het groen dat is aangelegd en de vooraf gemaakte plannen. Dit kan ertoe leiden dat vooraf afgewogen inrichtingskeuzes ten behoeve van bijvoorbeeld klimaatadaptatie of de biodiversiteit niet uitgevoerd worden en dat verwachtingen van bewoners en de gemeenteraad niet worden waargemaakt.

5 Bewoners zijn grotendeels tevreden over de uitstraling en het onderhoud van het groen in hun wijk, ondanks dat voor ruim de helft van het groen de beeldkwaliteit niet voldoet aan de door de gemeente gestelde kwaliteitsnorm (conclusie 4). Objectieve normen ten aanzien van het groen hoeven dus niet noodzakelijkerwijs overeen te komen met hoe de groene buitenruimte door bewoners wordt beleefd.

Meetmethoden en omvang groenareaal²

6 Diverse methoden en databronnen bevatten gegevens over de omvang van het groen in de stad, maar de gemeente heeft geen eenduidige meetmethode om de omvang van het volledige Rotterdams groenareaal en ontwikkelingen daarbinnen accuraat inzichtelijk te kunnen maken.

7 Uit de analyse van de rekenkamer van (ontwikkelingen in) het groenareaal dat door de gemeente wordt beheerd, blijkt het volgende:

- a Het areaal groen en bomen in gemeentelijk beheer is over de afgelopen 20 jaar fors toegenomen.
- b Op wijkniveau zijn er in het afgelopen decennium zowel toe- als afnames te zien in het areaal groen in gemeentelijk beheer. Het aantal bomen in gemeentelijk beheer is in nagenoeg alle wijken toegenomen.
- c In wijken aan de randen van Rotterdam en de wijken met stadsparken is het meeste groen in gemeentelijk beheer te vinden.
- d Ongeveer twee derde van het areaal groen in gemeentelijk beheer bestaat uit grassen.

² De rekenkamer hanteert het begrip groenareaal om oppervlakten aan groen, zoals struiken, grassen en beplanting en bomen aan te duiden.

Informatievoorziening richting raad

8 Sinds 2018 is de financieringssystematiek van de groene buitenruimte inzichtelijker gemaakt, onder andere doordat het sindsdien wettelijk verplicht is om onderscheid te maken tussen de financiering van onderhoud en vervangingen. De informatievoorziening aan de raad is echter nog voor verbetering vatbaar. De gemeente rapporteert in de jaarstukken wel op financieel niveau over de bestede middelen voor vervangingen van groen, maar de koppeling met daadwerkelijk uitgevoerde vervangingen ontbreekt. Ook gebruikte de gemeente in de verantwoording naar de raad verouderde en deels onjuiste gegevens over de omvang van het groenareaal.

II De aanbevelingen van het rapport 'Zorg voor groen; onderzoek naar groene buitenruimte' van de Rekenkamer Rotterdam over te nemen:

Klimaatadaptatie

- 1 Zorg voor een werkwijze waarin (vergroenings)maatregelen getroffen worden op plekken waar klimaatadaptatie het meest urgent is.
 - a Prioriteer en concretiseer op welke locaties klimaatadaptatie het meest urgent is.
 - b Omdat de ontwikkeling van (landelijke) breed gedragen normen voor klimaatadaptatie hiertoe behulpzaam kan zijn, is het aan te bevelen dat de gemeente Rotterdam zich daar actief voor inzet.
- 2 Vergroot de mate waarin in een buitenruimteproces standaard rekening wordt gehouden met klimaatadaptatie zodat Rotterdam klimaatbestendiger wordt ingericht door:
 - a concretisering van de doelen om in 2030 klimaatadaptief te handelen en om in 2050 klimaatbestendig te zijn ingericht. Dit is nodig om meer richtinggevende kaders te bieden voor de implementatie en uitvoering van het beleid. Bovendien wordt de raad zo beter in positie gesteld om het klimaatadaptatiebeleid te controleren en zo nodig bij te sturen;
 - b instrumenten voor klimaatadaptatie verder te borgen in het buitenruimteproces. Neem onder meer in het standaard Programma van Eisen (minimum)eisen op over klimaatadaptatie waar alleen gemotiveerd van afgeweken kan worden;
 - c te borgen dat klimaatadaptatieve maatregelen op elkaar aansluiten zodat het geheel aan maatregelen meer is dan de som der delen. Maak onder andere het betrekken van een functionaris met kennis over de verschillende aspecten van klimaatadaptatie bij grote projecten in gebieden waar klimaatopgaven urgent zijn, verplicht;
 - d structurele financiering voor klimaatadaptatie beschikbaar te stellen.

Registratie/beheersysteem groenareaal

- 3 Draag zorg voor de ontwikkeling van een integraal registratiesysteem voor al het groenareaal in de openbare ruimte binnen de gemeentegrenzen. Dit is nodig om een zo actueel mogelijk en volledig inzicht te hebben in het groenareaal. Betrek hierbij ook relevante partijen die (semi-)openbaar groen in eigendom hebben zoals woningcorporaties en het Havenbedrijf.

Informatievoorziening raad

- 4 Zorg bij de jaarstukken met betrekking tot het groenareaal voor juiste en actuele gegevens. Maak in die jaarstukken ook een koppeling tussen de prestaties en de bestede middelen en rapporteer hierover aan de raad.

III Het college van burgemeester en wethouders op te dragen de aan het college gerichte aanbevelingen uit te voeren en daarover aan de raad te rapporteren.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 2024,

De griffier,

De voorzitter,

CONCEPT

