

**Initiatiefvoorstel van
de Partij voor de Dieren**

Bouwen aan de Hoofdgroenstructuur



Amsterdam, 11 april 2012

Initiatiefvoorstel Bouwen aan de Hoofdgroenstructuur

Partij voor de Dieren (fractie Amsterdam)
Amsterdam, april 2012

Inleiding

Amsterdam is een stad omgeven door groen. Ook in de stad zelf is veel groen aanwezig. De wensen om enerzijds te bouwen en anderzijds het groen te behouden, zorgt voor een continu spanningsveld. Daarom heeft veel groen de status van Hoofdgroenstructuur (HGS) gekregen.

In de HGS gelden strenge regels voor bouwplannen en andere ingrepen in de openbare ruimte. Dit is nodig om het groen groen te houden. De Technische Advies Commissie (TAC) beoordeelt of plannen die een beroep doen op ruimte in de HGS inpasbaar zijn of niet. Het advies van de TAC is echter niet doorslaggevend voor het wel of niet verlenen van toestemming voor een plan in de HGS. Uiteindelijk ligt de bal bij de gemeenteraad van Amsterdam. De gemeenteraad beslist of ze met het advies van de TAC wil instemmen.

De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders hebben sinds de oprichting van de HGS in 1996 zowel adviezen van de TAC overgenomen als naast zich neergelegd. De gevallen waarin bouwplannen doorgang konden vinden tegen het advies van de TAC in, zoals in het geval van het te bouwen crematorium op de Noorderbegraafplaats en de zorgboerderij in Zunderdorp, betekenen dat de HGS wordt aangetast in haar ongedeeldheid en aan oppervlak moet inboeten.

De gemeenteraad kan verzoeken om compensatie wanneer ze zelf akkoord gaat met een bouwplan in de HGS. Dat is in het geval van de twee voorbeelden ook gebeurd. De compensatie zorgde er in beide gevallen echter niet voor dat het totale oppervlak van de HGS constant bleef of toenam. In beide gevallen leidde het afwijken van het TAC-advies tot een kleiner wordende HGS.

De Partij voor de Dieren is van mening dat de HGS een zeer belangrijke functie heeft voor mensen, dieren en het milieu in en om de stad en is van mening dat de HGS niet in oppervlak of kwaliteit mag afnemen. Bouwinitiatieven en een ontbrekende compensatieregeling zorgen er nu voor dat de HGS steeds kleiner wordt. Dit initiatiefvoorstel heeft dan ook tot doel om de HGS van extra bescherming te voorzien in de gevallen waarin er door de raad en het college wordt afgeweken van een negatief advies van de TAC.

Initiatiefvoorstel Bouwen aan de Hoofdgroenstructuur

Aanleiding

Dit voorstel is geschreven naar aanleiding van een aantal ontwikkelingen die de HGS niet ten goede zijn gekomen. De voornaamste reden voor het indienen van dit voorstel is het feit dat college en raad regelmatig afwijken van het door henzelf opgestelde toetsingskader HGS en negatieve TAC-adviezen.

De Hoofdgroenstructuur is de verzamelnaam voor groen in en om de stad, en is in 1996 vastgesteld als onderdeel van het structuurplan voor Amsterdam. In de Structuurvisie wordt de HGS op verschillende manieren omschreven:

“De Hoofdgroenstructuur omvat de minimaal benodigde hoeveelheid groen die Amsterdam wil borgen, bestaande uit gebieden die waardevol zijn voor de stad en de metropool, omdat zij een onmisbare functie vervullen voor groene recreatie, verbetering leefklimaat, waterhuishouding, hittedemping, verbetering luchtkwaliteit, biodiversiteit en voedselproductie. Behoud van cultuurhistorische waarden en een gevarieerd totaalaanbod aan groen zijn belangrijke aspecten.” (Structuurvisie Amsterdam 2040, p. 239)

Binnenstedelijk verdichten kan alleen slagen als er hoogwaardige woon- en werkmilieus worden gemaakt. Voor die hoogwaardige milieus is het groen op alle niveaus, van straatboom tot Waterland, een essentieel onderdeel.” (Structuurvisie Amsterdam 2040, p. 134)

In de Hoofdgroenstructuur zijn die gebieden opgenomen waar de functies groen en groene recreatie voorop staan. Woningbouw, werkgerelateerde functies, wegeaanleg of het vestigen van voorzieningen die verkeer aantrekken of die ten koste gaan van groen zijn niet in overeenstemming met de doelstellingen van deze structuurvisie. Ingrepen die de recreatieve gebruikswaarde en/of de natuurwaarde of andere functies van het groen verhogen worden juist gestimuleerd.” (Structuurvisie Amsterdam 2040, p. 239)

In 2002 heeft de gemeenteraad ervoor gekozen om een adviescommissie in het leven te roepen die plannen met betrekking tot de HGS op inpasbaarheid zou gaan toetsen. Dit werd de Technische Advies Commissie Hoofdgroenstructuur (TAC). De TAC beoordeelt plannen en geeft soms ook al tijdens de planfase advies aan het college. Wanneer plannen niet in de HGS passen, geeft de TAC hierover een negatief advies. Hiermee wordt beoogd de HGS te beschermen tegen ontwikkelingen die volgens het toetsingskader niet wenselijk zijn voor de HGS.

In de praktijk blijkt echter dat plannen voor woningbouw en werkgerelateerde functies in de Hoofdgroenstructuur soms goedkeuring krijgen van het college en gemeenteraad, ondanks een negatief advies van de TAC. In zo'n geval kan de raad eisen dat er gecompenseerd moet worden. Dit kan zowel kwantitatief (in vierkante meters groen) als kwalitatief zijn (een stuk bestaande HGS wordt dan ontwikkeld, ten gunste van de natuurwaarden). Voor deze compensatievoorstellen bestaan geen regels of richtlijnen. Deze gang van zaken leidt ertoe dat de HGS langzaam kleiner wordt.

Groen delft op den duur altijd het onderspit, getuige de gestage afname van het groen en de doorgaande verrommeling van het nog overblijvende groen. Het meest recente voorbeeld hiervan is het plan 'Zorgboerderij Broekergouw', deze casus speelt al enkele jaren. Het plan voor het (ver)bouwen van de zorgboerderij aan de Broekergouw kreeg al twee keer een negatief advies van de TAC; de eerste keer bij het pre-advies in 2007 en de tweede keer bij het definitieve advies in 2009. De raad oordeelde vervolgens positief over het plan, met de voorwaarde dat gecompenseerd moest worden. Het college van burgemeester en wethouders nam dit advies over.

Het compensatievoorstel houdt in dat binnen de HGS grond kwalitatief zal worden verbeterd. Het gaat dan om de verbreding van sloten en realisatie van een terrastalud rondom de zorgboerderij; het aankopen van 9,2 hectare paardenland en het weer geschikt maken voor huisvesting van weidevogels; de nieuwbouw dusdanig benutten dat zij bijdraagt aan het behoud van weidevogels in Waterland en bescherming van de boerenzwaluw.

Initiatiefvoorstel Bouwen aan de Hoofdgroenstructuur

Andere recente voorbeelden van negatieve TAC-adviezen die door de gemeenteraad genegeerd werden, stammen beide uit 2010. De eerste keer betrof het het plan voor de bouw van een crematorium op de Noorderbegraafplaats. In maart 2010 heeft de TAC advies uitgebracht over het voornemen om nieuwbouw ten behoeve van onder meer het crematorium te realiseren op de Noorderbegraafplaats. In het advies is aangegeven dat het volume dat nodig is voor de bouw van een crematorium en een kantoorruimte een te groot beslag legt op de beperkt beschikbare ruimte. De primaire functie van een begraafplaats als oord van rust, stilte en inkeer, wordt volgens de TAC daardoor zeer ingeperkt. Het beleidskader waaraan de TAC dient te toetsen acht een dergelijke functie op een relatief kleinschalige begraafplaats als deze niet inpasbaar.¹ Na instemming met het plan door de gemeenteraad vond het plan in de Hoofdgroenstructuur echter toch doorgang.

De tweede keer betrof het het bestemmingsplan voor de Volgermeerpolder. Het plan betrof niet slechts het saneren van de grond, maar ook het toegankelijk maken van de polder voor fiets- en wandelverkeer. Ook had volgens de TAC het plan niet genoeg rekening gehouden met de verkeersaantrekkende werking en was het te flexibel opgesteld wat betreft de mogelijkheden voor agrariërs om een boerengolf of camping in te richten en het creëren van parkeergelegenheid. De gemeenteraad heeft het TAC-advies niet overgenomen en heeft voor het bestemmingsplan gestemd.

¹ Projectbesluit crematorium Noorderbegraafplaats, 21 mei 2010: p. 8, 9

Initiatiefvoorstel Bouwen aan de Hoofdgroenstructuur

Voorstel

De Partij voor de Dieren vindt het belangrijk dat de Hoofdgroenstructuur optimaal wordt bewaakt. Daarom denken wij dat bouwplannen in de HGS die volgens het college en de gemeenteraad zo waardevol zijn dat er mag worden afgeweken van het toetsingskader van de HGS, moeten worden benut om de HGS uit te breiden en kwalitatief te verbeteren. Zo wordt 'bouwen in de Hoofdgroenstructuur' omgevormd tot 'bouwen aan de Hoofdgroenstructuur'.

In de huidige situatie is het zo dat er, wanneer de TAC negatief over een plan adviseert en de raad toch besluit om tot bouw over te gaan, om een compensatievoorstel gevraagd kan worden. Dit is echter niet noodzakelijk. Daarnaast worden compensatievoorstellen beoordeeld door de dienst Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO) en dus niet door de TAC.

De Partij voor de Dieren vreest vanwege de vrijblijvendheid inzake het wel of niet compenseren voor verdere afbraak van de HGS, en is van mening dat wanneer wordt ingestemd met het uitvoeren van bouwplannen in de HGS, een compensatieregeling altijd moet worden toegepast om te zorgen dat de HGS niet alleen beschermd, maar ook verbeterd wordt. Dit betekent een toename in oppervlak en in kwaliteit. Zo worden bouwplannen, ondanks hun overwegend negatieve invloed op de eenheid en natuurwaarden van de HGS, toch ingezet om bij te dragen aan een Amsterdam met meer en hoogwaardiger groen.

In de compensatieregeling wordt vastgelegd dat aan initiatieven voor bouwen in de HGS de eis wordt verbonden dat de initiatiefnemer bij het indienen van zijn plan voor de bouw tevens een plan moet indienen voor kwalitatieve en kwantitatieve compensatie. Bijvoorbeeld: een initiatiefnemer wil iets bouwen in de HGS. Hij levert zijn plan in bij het stadsdeel, maar is verplicht om hier ook een plan voor compensatie bij in te leveren. Dit compensatievoorstel wordt samen met het bouwplan voorgelegd aan de TAC ter beoordeling. Waarbij:

- Een initiatiefnemer zich meldt bij de gemeente Amsterdam of het stadsdeel omdat hij iets wil bouwen in de HGS. Hij krijgt te horen dat hij, omdat het plangebied zich bevindt in de HGS, naast een bouwplan ook een compensatieplan moet indienen. Dit dient hij in.
- De TAC zich buigt over het bouw- en compensatieplan om te beoordelen of het plan inpasbaar is in de HGS of niet.
- Wanneer de TAC negatief adviseert, wordt het bouwplan samen met het compensatieplan ter advisering en instemming naar de gemeenteraad gestuurd.
- Wanneer de raad, ondanks het negatieve TAC-advies, toch instemt met het bouwplan, dit niet kan zonder compensatie. De initiatiefnemer krijgt toestemming om zijn plan uit te voeren en moet compenseren. Waarbij de gemeenteraad de eisen ter compensatie nog kan verzwaren. De eisen in dit initiatiefvoorstel zijn minimumeisen.
- De initiatiefnemer over de juiste vergunningen moet beschikken. De schop kan pas in de grond als eerst het te bebouwen groen is gecompenseerd. Als dit betekent dat er eerst bebouwing moet worden gesloopt en grond 'groenrijp' moet worden gemaakt, wordt er geen bouwvergunning verstrekt voordat dit groen is gerealiseerd.

Voor compensatie moet een aantal regels en voorwaarden gaan gelden:

☞ 1. Oppervlakte x3, kwaliteit x2

Compensatie moet altijd netto bijdragen aan de Hoofdgroenstructuur. Dit is verwoord in de eis dat de oppervlakte drie keer zo groot moet zijn als het perceel van het te bebouwen stuk HGS en de natuurwaarde moet twee keer zo hoog zijn (gemeten naar ecologie, biodiversiteit en uitstraling).

☞ 2. De wijk blijft groen, de scheg blijft heel

De Partij voor de Dieren vindt dat groen in de wijk niet verloren mag gaan. Compensatie van groen moet binnen de bebouwde kom daarom plaatsvinden in dezelfde wijk als het bebouwde stuk grond in de HGS. Buiten de bebouwde kom dient het compensatiegroen aan te sluiten aan de grenzen van de huidige HGS. Dit komt de eenheid van groene ruimte om de stad heen ten goede.

Initiatiefvoorstel Bouwen aan de Hoofdgroenstructuur

☞ 3. Toegangswegen worden ook gecompenseerd

Van toegangswegen die verhard of verbreed worden of intensiever worden gebruikt vanwege de bestemming van de nieuwe bebouwing, dient de oppervlakte te worden opgeteld bij de oppervlakte van het te bebouwen perceel, zodat ook dit verlies aan HGS wordt gecompenseerd.

☞ 4. Compensatie gerealiseerd voordat bouw begint

De compensatie dient gereed te zijn op het moment dat het bouwen in de HGS aanvangt.

☞ 5. Onttrekken en toevoegen aan de HGS

Het nieuw bebouwde perceel wordt onttrokken aan de HGS en het compensatiegebied aan de HGS toegevoegd.

☞ 6. Geen nieuwe knelpunten creëren, bestaande knelpunten opheffen

De combinatie van bouwplan en compensatieplan mag niet leiden tot nieuwe ecologische knelpunten of het verergeren van een bestaand knelpunt. Waar mogelijk moet het compensatieplan bijdragen aan het oplossen van ecologische knelpunten.

☞ 7. Beoordeling per casus

De hierboven genoemde eisen zijn minimumeisen. De gemeenteraad kan per casus besluiten om de compensatie-eisen aan te scherpen.

Via deze compensatieregeling wordt de HGS, wanneer er toch een bouwplan wordt uitgevoerd in deze zone, garantie op compensatie die zowel kwantitatief als kwalitatief van aard kan zijn. Verlies aan kwaliteit en oppervlakte van de HGS wordt hiermee tegengegaan.

Dit voorstel komt tegemoet aan de doelstellingen voor de HGS zoals verwoord in de Structuurvisie:

“De Hoofdgroenstructuur omvat de minimaal benodigde hoeveelheid groen die Amsterdam wil borgen, bestaande uit gebieden die waardevol zijn voor de stad en de metropool, omdat zij een onmisbare functie vervullen voor groene recreatie, verbetering leefklimaat, waterhuishouding, hittedemping, verbetering luchtkwaliteit, biodiversiteit en voedselproductie.” (Structuurvisie Amsterdam 2040, p. 239)

Woningbouw, werkgerelateerde functies, wegeaanleg of het vestigen van voorzieningen die verkeer aantrekken of die ten koste gaan van groen zijn niet in overeenstemming met de doelstellingen van deze structuurvisie. Ingrepen die de recreatieve gebruikswaarde en/of de natuurwaarde of andere functies van het groen verhogen worden juist gestimuleerd.” (Structuurvisie Amsterdam 2040, p. 239)

Initiatiefvoorstel Bouwen aan de Hoofdgroenstructuur

Besluit

De gemeente Amsterdam voert een compensatieregeling in voor bouwplannen in de Hoofdgroenstructuur, die als extra bescherming dient voor de HGS, naast het bestaande toetsingskader HGS en het verplichte TAC-advies;

De gemeente verplicht hiermee de initiatiefnemer die een (bouw)plan wil uitvoeren in de HGS tot het indienen van een compensatieplan;

De compensatieregeling is gestoeld op de volgende principes. Compensatie moet altijd voldoen aan de compensatieregels:

☞ 1. Oppervlakte x3, kwaliteit x2

Compensatie moet altijd netto bijdragen aan de Hoofdgroenstructuur. Dit is verwoord in de eis dat de oppervlakte drie keer zo groot moet zijn als het perceel van het te bebouwen stuk HGS en de natuurwaarde moet twee keer zo hoog zijn (gemeten naar ecologie, biodiversiteit en uitstraling).

☞ 2. De wijk blijft groen, de scheg blijft heel

De Partij voor de Dieren vindt dat groen in de wijk niet verloren mag gaan. Compensatie van groen moet binnen de bebouwde kom daarom plaatsvinden in dezelfde wijk als het bebouwde stuk grond in de HGS. Buiten de bebouwde kom dient het compensatiegroen aan te sluiten aan de grenzen van de huidige HGS. Dit komt de eenheid van groene ruimte om de stad heen ten goede.

☞ 3. Toegangswegen worden ook gecompenseerd

Van toegangswegen die verhard of verbreed worden of intensiever worden gebruikt vanwege de bestemming van de nieuwe bebouwing, dient de oppervlakte te worden opgeteld bij de oppervlakte van het te bebouwen perceel, zodat ook dit verlies aan HGS wordt gecompenseerd.

☞ 4. Compensatie gerealiseerd voordat bouw begint

De compensatie dient gereed te zijn op het moment dat het bouwen in de HGS aanvangt.

☞ 5. Onttrekken en toevoegen aan de HGS

Het nieuw bebouwde perceel wordt onttrokken aan de HGS en het compensatiegebied aan de HGS toegevoegd.

☞ 6. Geen nieuwe knelpunten, bestaande knelpunten opheffen

De combinatie van bouwplan en compensatieplan mag niet leiden tot nieuwe ecologische knelpunten of het verergeren van een bestaand knelpunt. Waar mogelijk moet het compensatieplan bijdragen aan het oplossen van ecologische knelpunten.

☞ 7. Beoordeling per casus

De hierboven genoemde eisen zijn minimumeisen. De gemeenteraad kan per casus besluiten om de compensatie-eisen aan te scherpen.