

# Een juridische onderbouwing van het 'Recht op groen'

door prof. mr. P.C.E van Wijmen

Voordracht ter gelegenheid van het jubileumcongres 'Recht op groen' van de Algemene Vereniging van Natuurbescherming op 21 september 2006

## Inleiding

De titel van deze beschouwing doet aan als een cirkelredenering: als ergens *recht* op bestaat, behoeft dat toch niet onderbouwd te worden en dan zeker niet 'juridisch'? Wellicht ware dit zo als het betreffende recht een gegeven zou zijn, een toegekend of gevestigd recht bijvoorbeeld door de wet. Of zelfs een grondrecht, een recht dat eenieder toekomt als inherent aan zijn menselijke aanwezigheid, aan elke normstelling, wet of regelgeving voorafgaand, daarop als het ware vooruitlopend als een noodzakelijk element voor werkelijk mens zijn. Men denke dan aan recht op vrijheid, op integriteit van lichaam en geest en op toegankelijkheid voor elk individu tot wat wel wordt aangeduid als de '*basic human needs*' zoals water, voedsel, onderdak, kleding, leefruimte.

En dan komen wij in de buurt van het onderwerp: leefruimte includeert immers ongerepte natuur, gezond milieu en gaaf landschap, kortom groene ruimte voor iedereen. En 'iedereen' omvat dan zowel de stedeling als de bewoner van het buitengebied, die daarin trouwens als boer ook vaak zijn werk vindt en ook de toekomstige generaties! Behalve op groen in en om de stad (GIOS) heeft dat begrip groene ruimte ook betrekking op dat buitengebied en op alle openbare ruimte, waarop het advies van de RLG 'Recht op groen' uit 2005 is gericht en dan met name op de kwaliteit van die openbare ruimte.

Het is op basis van dergelijke uitgangspunten, dat ik deze beschouwing kan indelen: eerst onderzoek ik of er een soort 'grondrecht op groen' te construeren en juridisch te onderbouwen valt en, zo ja, waar dat dan te vinden zou zijn.

Valt het antwoord op die vraag positief uit, dan moet worden nagegaan hoe zulk een recht op groen dan gestalte krijgt, ruimtelijk gezien en dit dan zowel op planologisch niveau als concreet, dat wil zeggen feitelijk in de vorm van groen, dat is in alle geval niet-bebouwde ruimte, zowel in en om de stad als ten plattelande, waar het begrip "niet-bebouwd" bovendien nog een andere invulling krijgt, namelijk niet benut voor akker- en tuinbouw of veeteelt.

## Een grond-recht op groen?

Uitgangspunt voor mijn onderzoek is het begrip leefruimte, zoals ik dat hierboven al invulde, te weten ongerepte natuur, een gezond milieu en een gaaf landschap en dit alles dan voor iedereen beschikbaar en toegankelijk. In het internationale recht is de noodzaak voor duurzaam behoud van de biodiversiteit duidelijk onderkend en wel in het Verdrag van Rio dat in Nederland op 10 oktober 1994 in werking trad. De biodiversiteit vormt de grondslag van alle natuurlijke ecosystemen op aarde met al hun genetische variëteit en het verdrag geeft voet aan wat ik aanduid als het *accessibiliteitsbeginsel*, dat wil zeggen het voor iedereen toegankelijk en beschikbaar zijn van de biodiversiteit in al haar genetische rijkdom, zoals die zich bevindt in het ecosysteem dat de aarde als geheel vormt (lithosfeer, atmosfeer biosfeer). Het ecosysteem aarde met al zijn subsystemen krijgt bij uitstek zijn neerslag in de natuur en de groene ruimte, waaronder ook het watersysteem van oceanen, zeeën en rivieren.

Dat de instandhouding van biodiversiteit een duidelijk ruimtelijke vertaling behoeft blijkt uit andere verdragen zoals dat van Bern of de Conventie van Ramsar die zich uitdrukkelijk (mede) richten op gebiedsbescherming, in het geval van Ramsar uitdrukkelijk gericht op zogenaamde wetlands. In Europees kader kennen we natuurlijk de Habitatrichtlijn met daarin Natura 2000, de Europese ecologische hoofdstructuur, die in ons land vorm krijgt in de EHS. Alvorens echter naar de ruimtelijke situatie van/voor het groen in ons land over te gaan, blijf ik nog even stilstaan bij die inter- en supranationale regelingen: zij brengen ons voor wat een recht op groen betreft dicht in de buurt van wat ik eerder als *basic human needs* aanduidde: iedereen heeft een onvervreemdbaar recht op duurzaam voortbestaan van de natuur en de biodiversiteit en dus op de ruimte en het milieu die daarvoor op aarde nodig zijn. We zijn dan in alle geval in de buurt van het type recht dat we onder de grondrechten kunnen rekenen. En al richten verdragen als de bovengenoemde zich dan niet rechtstreeks tot de burgers/inwoners van de verdragsluitende partijen – zij richten zich tot de diverse staten en soms ook de Europese Unie –, het staat wel vast, dat deze verdragen van invloed zijn op het gedrag van

de staten en op regelgeving die zij voor hun grondgebied tot stand brengen. Gaat het om Europese richtlijnen dan is implementatie via nationale wetgeving zelfs verplicht (en bij ons bijvoorbeeld uitgevoerd via de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet).

Bevinden we ons dus voor een recht op groen inter- en supranationaal gezien in alle geval in de sfeer van een grondrecht, ook nationaal lijkt zulks het geval te zijn. Hoofdstuk I van onze Grondwet heeft als titel 'Grondrechten' en daarin treffen we artikel 21 aan dat luidt als volgt: 'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu'. Ook al geldt hier evenzeer dat een burger op zulk een bepaling geen rechtstreeks beroep kan doen, voor de overheid roept zij een duidelijke verplichting in het leven. Een land is niet bewoonbaar zonder groene ruimte die dan ook in substantiële mate voorhanden dient te zijn en wederom: toegankelijk voor iedereen en behoorlijk bereikbaar vanuit de woonsituatie en dat is voor het overgrote deel van de bevolking de stad of het dorp. Ook in de stad bepaalt het groen in essentiële mate de bewoonbaarheid, bijvoorbeeld in de vorm van stadsparken, maar ook als verbinding, ecologisch gezien, met de omgevende buitenruimte, bijvoorbeeld via de zogenaamde 'groene vingers'. Vaak zijn die gekoppeld aan waterlopen door een stad.

De grondwettelijke overheidsverplichting om het leefmilieu te beschermen en te verbeteren, kan worden gezien als een fundering voor het recht op groen. Het is immers wel duidelijk dat het groen, de natuur, het landschap wezenlijke elementen zijn voor hetgeen met het containerbegrip 'leefmilieu' wordt aangeduid. Naast de (levenloze) 'dragerelementen' - bodem, water en lucht – wordt het milieu namelijk evengoed gevormd door de levende bewoners van eencellige en schimmel via plant en dier tot en met de mens zelf. Aldus zijn we weer terug bij het ecosysteem aarde met al zijn deel- en subsystemen, van oceaan, tropisch regenwoud, poolkap, savanne, woestijn en hooggebergte tot de kleinst mogelijke zoals een ven of paddepoel of zelfs een knotwilg die op zich zelf namelijk ook een mini-ecosysteem oplevert. (U kent wellicht de betreffende schoolplaat van het IVN). Ook de stad kan als een, zij het sterk door menselijke invloeden bepaald, ecosysteem worden beschouwd. De stad bevat trouwens tal van natuurlijke elementen zoals bijvoorbeeld bekend is uit de prachtige publicaties van de Amsterdamse stadsecologen ('Haring in het IJ', 'Baltzen tussen baksteen', e.a.).

Het is mogelijk om een conclusie te trekken en wel deze: zowel op grond van internationaal recht als op basis van onze Grondwet zijn in alle geval staten en overheden, ook de Nederlandse, gehouden om het groen, de groene ruimte in stand te houden, te eerbiedigen en waar nodig te herstellen. Of deze verplichting nu gestalte krijgt via waarden als duurzaamheid, biodiversiteit, (leef)milieu of wat dergelijks dan ook, er wordt in elk geval duidelijk mee erkend, dat de burgers, op wiens belang zich immers alle overheidshandelen moet zijn gericht, een recht wordt toegekend op de genoemde waarden, die elk voor zich ook vertaling vinden in groen, groene ruimte, natuur, landschap. Het bedoelde recht vindt, zoals al herhaaldelijk betoogd, uitdrukking in de toegankelijkheid, beschikbaarheid en bereikbaarheid van het groen voor iedereen, het accessibiliteitsbeginsel.

### **Uitwerking van het beginsel 'Recht op groen'**

Dat het beginsel uiteindelijk in de ruimtelijke praktijk concreet gestalte zal moeten krijgen en dit in de puur fysieke zin van het woord, moge duidelijk zijn. Het zal daarbij niet voor iedereen gelijkelijk zijn toe te passen: de bewoner van een grote stad zal zijn recht op groen anders geëffectueerd zien als degene die in een klein gehucht ten plattelande woont. Maar wat daar ook verder van zij – over belevingswaarde van groen worden rapporten genoeg geschreven – dit fysieke groen zal zijn plaats in de ruimte moeten krijgen/behouden en zo komen we uit bij de ruimtelijke ordening die in ons land op de drie niveaus van Rijk, provincie en gemeente wordt ter hand genomen. Hieronder gaan we na hoe daar het recht op groen al dan niet zichtbaar wordt gemaakt.

#### **a. Rijksniveau**

In 2000 verscheen de belangrijke nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' waarin vijf perspectieven worden geschetst voor een natuurlijker Nederland in 2020. Van die periode is inmiddels ruim een kwart verstreken... Belangrijk is vanzelfsprekend de EHS met haar kerngebieden maar ook de robuuste groene verbindingen daartussen. 'Meer natuur bij de stad' lezen we in perspectief 2 ('Nederland Groot(s)-Natuurlijk') en ook: 'De verbinding van het stedelijk gebied met natuur nabij de stad is over het algemeen goed' (blz. 25). Men houde voor ogen dat het hier streefdoelen betreft! En in het 5e perspectief ('Nederland Stedelijk-

Natuurlijk') krijgt het groen een prominente plaats: 'Stad en land sluiten goed op elkaar aan'. "Met name bij de grote steden is het omringende gebied voor veel burgers een 'park buiten de bebouwde kom". Het concrete perspectief biedt dan op weg naar 2020 voor 2010 - dat is dus over 3,5 jaar! - het volgende beeld: 'Gemeenten voelen zich verantwoordelijk voor natuur in en om de stad. Dit geldt zeker in gebieden waar druk wordt gebouwd'. VINEX, dus. 'Voor ieder huis en bedrijf dat wordt gebouwd, wordt gelijktijdig in de omgeving een afgesproken hoeveelheid hoogwaardig groen gerealiseerd'. 'Bebouwing vindt compact plaats, maar wel met voldoende ruimte voor hoogwaardig groen in en om de stad'. Natuurlijk passeert ook de Randstadgroenstructuur - wat een woord! - de revue evengoed als het duurzaam waterbeheer. Ook leest men: 'Natuur is een volwaardig onderdeel van plannen voor vitale steden en stedelijke vernieuwing' (blz. 31). Bij de uitwerking van dit een en ander 'geldt de inzet om woningbouw en de bouw van bedrijventerreinen te combineren met de gelijktijdige aanleg van nieuw groen in de directe nabijheid van de stad en het realiseren van goede fiets- en wandelverbindingen van de bebouwde kom naar het groen' (blz. 49). Wie zich realiseert hoe schamel het is gesteld met bijvoorbeeld de realisatie van het Bentwoud – onderdeel van die Randstadgroenstructuur -, betwijfelt de haalbaarheid van al dit soort prachtige voornemens. Het principe 'rood betaalt voor groen' biedt theoretisch een prima oplossing, maar de praktijk is weerbarstiger. Zelfs waar groen en natuur worden aangetast en opgeofferd, komt van de wettelijk (EU-Habitatrichtlijn, Nbwet '98) verplichte compensatie vaak weinig of niets terecht. Maar het overheidspapier blijft geduldig en nota's schrijven kost ook bijna niets. In 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' lezen we ook nog een concrete indicatie: er wordt 'uitgegaan van 10.000 hectare extra hoogwaardig groen bij de stad, gekoppeld aan nieuwe bouwopgaven', terwijl hier 'door middel van een goed landschappelijk ontwerp een veel groter gebied opgeknapt (kan) worden' (blz. 51).

Dit alles zou via de Vijfde Nota RO en het Tweede Structuurschema Groen worden geconcretiseerd, maar daarvoor in de plaats kregen we de Nota Ruimte die op een totaal ander concept en een andere sturingsfilosofie is gebaseerd: veel minder rijksdoelstellingen, veel meer eigen initiatief en invulling door lagere overheden en derden. Er bestaat een Monitor Nota Ruimte van het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau tezamen (2006) waarin verontrustende geluiden klinken. Onder het kopje '*Groen in en om de stad onder druk*' staat vermeld dat het Rijk 'zich het realiseren van een goede balans tussen rood en groen ten doel stelt', maar goed 10 regels verder, leest men: 'Wat een „goede balans tussen rood en groen” zou moeten inhouden, wordt uit de *Nota Ruimte* niet duidelijk'. Wel duidelijk wordt o.a. uit allerlei kaartjes en statistieken dat de oppervlakte groen per inwoner in de 50 grootste steden afneemt. De Nota Ruimte constateert dus terecht dat het groen in en om de stad 'de laatste jaren onder druk is komen te staan'. Dat betekent ook dat het rijk voor een aanzienlijke opgave staat om zijn doelen, gericht op behoud en verbetering van de hoeveelheid groen in de stad, de recreatiemogelijkheden om de stad en de balans tussen rood en groen, te realiseren. Daarbij zal de huidige richting van de ontwikkeling moeten worden gekeerd". Moge er dan een recht op groen met de mond worden beleden, de effectuering van zulk een recht laat op zich wachten.

#### **b. Provinciaal niveau**

Voor de provincie is er met name een rol weggelegd voor het groen *om de stad* - begrijpelijk want voor groen *in de steden/dorpen* ligt de verantwoordelijkheid, in alle geval planologisch gezien, bij de gemeenten. Het is vooral via het streekplan (een rechtsfiguur uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening die helaas gedoemd is te verdwijnen als de aanhangig zijnde herziening van deze wet in werking treedt) dat de provincie keuzes (zichtbaar) kan maken op het stuk van aan de steden grenzende groene (en groen blijvende!) gebieden, keuzes die de provincie dan hoort te concretiseren bij het goedkeuringsbeleid van de gemeentelijke bestemmingsplannen. Hier ligt een tamelijk directe realiseringmogelijkheid voor een recht op groen. Ook de provinciale medewerking aan doelen die het Rijk stelt kan daaraan overigens een bijdrage vormen. Zo hebben de provincies tot taak de EHS concreet, dat wil zeggen tot op perceelsniveau te begrenzen. Deze begrenzing wordt momenteel herzien. Ook dienen de provincies zogenaamde "afrekenbare prestaties" te formuleren en die ook op te nemen in een uitvoeringsprogramma bijv. het provinciaal milieubeleidsprogramma (e.e.a. te vinden in de Agenda voor een Vitaal Platteland, Meerjarenprogramma 2007-2013 van LNV) bijvoorbeeld gericht op de zogenaamde Nationale Landschappen (20 gebieden, zie de Nota Ruimte) en Recreatie om de Stad en Grootschalig Groen. De financiering verloopt via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en er is te dien aanzien een convenant tussen het Rijk en de provincies afgesloten. Het grote aantal projecten dat bijvoorbeeld alleen al in de randstadprovincies (Noord- en Zuid-Holland, Utrecht) op de rol staat voor recreatie om de stad (totaal ± 15.500 ha) geeft een indruk van belang en omvang van deze

manier om het recht op groen feitelijk gestalte te geven (zie MJP 2007-2013 Vitaal Platteland, bijlage 3 op blz. 130).

### **c. Gemeentelijk niveau**

Omdat het bestemmingsplan de enige planologische rechtsfiguur is die de burger direct bindt en die voor de gemeentelijke overheid bepalend is voor de afgifte van bouw- en aanlegvergunningen ligt hier wat de dagelijkse uitvoeringspraktijk betreft het zwaartepunt voor de verwezenlijking van het recht op groen. Men kan op hoger overheidsniveau plannen maken en doelen stellen tot men een ons weegt, als het beleid telkens en overal concreet wordt doorkruist en gefrustreerd doordat hetzij het bestemmingsplan verouderd is of "lekken" vertoont, hetzij de gemeenten er zich bij de afgifte van bouwvergunningen en bij haar toezicht- en handhavingsbeleid niet of maar ten dele aan (wensen te) houden, dan verrommelt het platteland en dus ook het groen steeds verder (behartigenswaardige woorden over deze verrommeling zijn te lezen in de al genoemde Monitor Nota Ruimte blz. 84, zie ook de kaart op blz. 85: delen van de randstad en de zuidelijke en oostelijke delen van ons land staan vol met storende elementen zoals silo's, paardenbakken, villa's, bedrijfsloodsen, campings, windturbines, geluidswallen, zendmasten e.d.).

Er doet zich ten aanzien van het bestemmingsplan trouwens nog een ander probleem voor van meer principiële aard: er bestaat niet de verplichting om een bestemming ook daadwerkelijk te realiseren, noch dus voor de gemeente, noch voor de burger (eigenaar/gebruiker). Er zijn dus de negatieve gevolgen voor de voortdurende (bouw)activiteiten in strijd met de bestemming enerzijds en het gebrek van positieve gevolgen doordat de groene bestemming (als die nog niet is verwezenlijkt) niet tot realisatie komt, bijvoorbeeld omdat de eigenaar daar niets voor voelt en de gemeente domweg niet over de middelen beschikt om de grond aan en de eigenaar uit te kopen, zulks ter fine van een bestemming die bijna bij definitie geld kost en geen directie, zichtbare baten oplevert.

Toch ligt ook hier een mogelijke oplossingsrichting en wel die via het rood voor groen-principe en het gemeentelijk grond(uitgifte)beleid. Voor 'rendabele' bestemmingen kan wel degelijk worden onteigend. Neemt de gemeente dan de gronden bestemd voor (openbaar) groen mee, dan kunnen de kosten die dit vergt worden goedgehaakt door de prijs waartegen de gronden voor die rendabele bestemmingen worden uitgegeven. Ook via het zogenaamde kostenverhaal bestaan mogelijkheden om onrendabele bestemmingen te realiseren. Het is trouwens en misvatting, dat een groene bestemming onrendabel zou zijn. Alleen vertoont het rendement (bijvoorbeeld een goede gezondheid) zich vaak pas op termijn en is het moeilijk meetbaar. Omdat een 'groene' omgeving bovendien een positieve vestigingsfactor is, ook voor bedrijven - zo zijn woningen in het groen of aan het water meer waard dan vergelijkbare andere - levert een beleid waarin het recht op groen behoorlijk is verdisconteerd op den duur voldoende positieve baten op. Er behoeft dus geen koudwatervrees te bestaan voor zulk een beleid, iets dat trouwens op allerlei plaatsen al is te zien. Ik geef enkele voorbeelden:

- De nieuwe ontwikkeling 'Blauwe Stad' ten oosten van Groningen werd door de provincie en verschillende gemeenten geëntameerd - zij is thans in volle gang.
- Breda stampte uit het niets (weidegebied, doorsneden door de Aa of Weerijds) het 16 ha grote Zwartpark uit de grond, een wijk-natuurpark op de (delicate!) grens tussen stad en platteland.
- De nieuwe Hollandse Waterlinie is een grootschalig, provinciegrensoverschrijdend project waarin landschappelijke, ecologische en cultuurhistorische waarden samenvloeien.
- Het Groene Woud is het gebied tussen de stedendriehoek Den Bosch, Eindhoven, Tilburg. In samenwerking met terreinbeheerders (met name het Brabants Landschap), ZLTO, gemeenten wordt hier een groene long van 8.000-10.000 ha gerealiseerd, waarin natuur, (extensieve) landbouw en recreatie samengaan. Er staan tal van concrete projecten op stapel of zijn reeds uitgevoerd, zoals een enorm ecodeuct over de A2 bij Boxtel, maar evengoed een uitzichtoren of een onderdoorgang voor vee en rood wild.
- Het plan Tureluur (1.000 ha natuur en water) aan de Zuidkust van Schouwen-Duiveland ten westen van Zierikzee, het geesteskind dat wijlen Thijs Kramer (mede) bedacht als functionaris bij de Zeeuwse Milieu Federatie en wist te realiseren als gedeputeerde van de provincie Zeeland.

Ik kan de lijst eindeloos verlengen. De Alterra-publicatie 'Vijf jaar GIOS' (2006) geeft een overzicht van tientallen projecten door het hele land van Alkmaar tot Zwolle en er ontstaan nog steeds nieuwe.

### **Slotbeschouwing**

Enerzijds bestaat er goede wil genoeg van Rijk tot gemeente en worden er overal succesvol groene projecten

gerealiseerd. Vanaf stadscentrum tot verre uithoek van/in het platteland treffen we groen aan, natuurlijke netwerken en groene vingers, al dan niet via beken en waterlopen tot in de steden toe. Ook de waterschappen doen tegenwoordig trouwens de nodige inspanningen om 'groene' waterlopen te realiseren. Anderzijds vinden er voortdurend en overal inbreuken plaats, hetzij 'officieel' (stads- en dorpsuitbreidingen, bedrijventerreinen, infrastructuur) hetzij en vooral 'clandestien'. Aan laatstbedoelde soort inbreuken moet het hoofd zijn te bieden. Krachtiger en consequenter bestemmingsplanbeleid, zowel bij de planvoering en -vorming als bij de vergunningverlening en striktere handhaving zijn zonder meer en overal mogelijk en ook geboden. De burger wenst zijn recht op groen geldend te kunnen maken en daartoe dient de overheid het bestaande instrumentarium adequaat en doeltreffend te gebruiken en in te zetten 'Politiek toezicht' vanuit de gemeenteraad (en vergeet niet het waterschap met zijn vergadering van ingelanden) is hier vereist, immers de raadslieden vertegenwoordigen juist direct die burgers met hun recht op groen.

Op de hogere niveaus van Rijk en provincie horen doelstellingen, coördinatie en financiering thuis, zulks voor de figuren van nationale en (boven)regionale betekenis zoals EHS, Ruimte voor de Rivier, Nationale Landschappen, Nationale Parken en cultuurhistorisch waardevol erfgoed.

De concrete realisatie van het groen in en om stad en dorp is en blijft in feite een taak voor de gemeenten, die ook via hun gronduitgifte- en kostenverhaalbeleid het met de mond zo fervent beleden principe van rood-voor-groen daadwerkelijk kunnen realiseren. Gelukkig bestaan er, zoals gezegd, veel goede voorbeelden.

Een saneringsbeleid ten slotte, zou, te beginnen met de ergste voorbeelden, de verrommeling kunnen stoppen. Dikwijls is het uitkopen van één groen-vijandige situatie (bijvoorbeeld een kas of een camping) al genoeg om een relatief groot gebied, daaromheen gelegen, tot werkelijk natuur- en groengebied te laten uitgroeien.