

Raadsvoorstel

Raadsvergadering
xx xx xxxx

Onderwerp
Kadernota Groenblauwe hoofdstructuur Apeldoorn 2026-2040 'Groen geeft ruimte'

Voorstel nr

Datum
22 januari 2026

Portefeuille
D.S. Huizer

Aan de gemeenteraad

Voorstel (concept-besluit)

1. De kadernota Groenblauwe hoofdstructuur Apeldoorn (2026-2040) 'Groen geeft ruimte' (GBHS) met bijbehorende kaart op hoofdlijnen vast te stellen als richtinggevend kader voor het behouden, versterken en verder ontwikkelen van de gemeentelijke groenblauwe hoofdstructuur ten behoeve van klimaatadaptatie, biodiversiteit, gezondheid en identiteit van de woonomgeving. Met deze nota verleggen we het accent van een behoudende naar een meedenkende, ontwikkelgerichte aanpak, waarbij ruimtelijke ontwikkelingen welkom zijn en samen opgaan met versterking of verdere ontwikkeling van de Groenblauwe hoofdstructuur.
2. De kaart op hoofdlijnen in de periode 2026-2027 uit te werken naar groenblauwe structuurkaarten voor de stad, dorpen en buitengebieden waarbij de Groenblauwe hoofdstructuur concreet wordt begrensd en de prioritaire netwerkwaarden worden aangeduid.
3. Het beleidskader 'De groene mal van Apeldoorn' (2002) – waarin de visie op de hoofdgroenstructuur en bijbehorende groenruimtelijke opgaven zijn vastgelegd – in te trekken, gelijktijdig met het vaststellen van de kadernota GBHS.
4. Het Groenplan (2018) - waarin de groene doelen en hieruit voortvloeiende hoofdogaven zijn verwoord – in te trekken en de aan het Groenplan (2018) gekoppelde en resterende investeringsgelden beschikbaar te houden voor de uitvoering van reeds lopende groenblauwe projecten.

Toelichting

1. Inleiding

Aanleidingen

De gemeente staat voor grote ruimtelijke opgaven zoals woningbouw, energie, landbouw en recreatie. Tegelijkertijd groeit de behoefte aan een gezonde leefomgeving met voldoende groen, natuur en water. De Omgevingsvisie (2022) benadrukt het belang van de groenblauwe hoofdstructuur als fysiek fundament. In het Coalitieakkoord (2022) is afgesproken om de positie van de Groene Mal uit 2002 te actualiseren binnen ons ruimtelijk beleid. De inzet van de actualisatie is om inmiddels gerealiseerde onderdelen vast te leggen en ruimte te maken voor nieuwe ambities.

Bestuurlijk belang

Apeldoorn heeft als groene en royale hoofdstad van de Veluwe een verantwoordelijkheid om haar groene identiteit te behouden en te versterken. De Kadernota Groenblauwe hoofdstructuur helpt om een evenwichtige balans te vinden tussen stedelijke groei enerzijds en ontwikkeling van de Groenblauwe hoofdstructuur anderzijds op een zodanige wijze dat beide kanten versterken en meervoudig ruimtegebruik mogelijk is.

Klimaatadaptatie, biodiversiteit en een gezonde leefomgeving zijn urgente maatschappelijke opgaven waarvoor de gemeente een grote verantwoordelijkheid draagt. Door actief in te zetten voor behoud, versterking en ontwikkeling van groenblauwe waarden, draagt de gemeente bij aan brede welvaart (Coalitieakkoord 2022-2026).

Centrale vraag

- Kan de Raad instemmen met het in de kadernota geformuleerde beleid voor de Groenblauwe hoofdstructuur, de bijbehorende kaart op hoofdlijnen en de voorgestelde behoud- en ontwikkelstrategie?

2. Kader

De Omgevingsvisie (2022) vormt het overkoepelende kader waarbinnen het nieuwe beleid voor de Groenblauwe hoofdstructuur past. Het beleid geeft verdieping aan beleidsdoelen uit de Omgevingsvisie en werkt de beoogde 'ontwikkeling van de groenblauwe hoofdstructuur als onderdeel van het fysieke fundament' uit.

De kadernota Groenblauwe hoofdstructuur (GBHS) geldt als richtinggevend kader om als gemeente te sturen op het behouden, versterken en ontwikkelen van groenblauwe kwaliteiten. De kadernota formuleert op hoofdlijnen de gemeentelijke ambities, doelen en opgaven voor groen en water. Ook dient de kadernota als overkoepelend plan voor het bredere groenblauwe beleidsinstrumentarium zoals vastgelegd in de Ecogids (2016), het Programma beken en sprengen (2018) en de Bomennota (2024). Naast het beleidskader De groene mal van Apeldoorn (2002) vervangt de kadernota hiermee ook het Groenplan (2016). Met de vaststelling van het nieuwe beleid komen genoemde plannen te vervallen. Zodra de raad de kadernota Groenblauwe hoofdstructuur heeft vastgesteld, zal het daarmee samenhangende juridische instrumentarium - zijnde de verordening Groene Balans - worden geactualiseerd.

Met dit nieuwe beleid zetten we een duidelijke stap ten opzichte van de Groene Mal. Voor de bestaande groenblauwe structuren lag het accent met name op bescherming. De Groenblauwe hoofdstructuur werkt juist ontwikkelgericht: bij iedere ruimtelijke opgave kijken we hoe deze in positieve zin kan bijdragen aan de groenblauwe waarden door het nieuw toevoegen of versterken van groen en water. Dit vraagt zowel creativiteit als flexibiliteit van beide partijen en biedt wederzijds meerwaarde.

De kadernota geeft ook handvatten om invulling te geven aan de landelijke Bossenstrategie (Klimaatakkoord, 2020), de Europese natuurherstelwet (2024), Groen In en Om de Stad (GIOS, rijk), Bodem Water Sturend (BWS, rijk) en de Blauwe OmgevingsVisie (BOVI, waterschap).

Relevante besluitvorming die vooraf ging:

- Beleidskader de Groene Mal van Apeldoorn (2002) met een langjarige visie op gewenste ontwikkeling van de groenblauwe structuren (raadsbesluit)
- Groenstructuurkaart (2017) met begrenzing van de Groene Mal en de wijkgroenstructuur (raadsbesluit)
- Verordening Groene Balans (2018) voor compensatie en verevening van groene waarden (raadsbesluit)
- Groenplan (2018) met de groene doelen en de hoofdopgaven (raadsbesluit)
- Omgevingsvisie (2022) met als opgave ontwikkeling van de groenblauwe hoofdstructuur (raadsbesluit)
- Coalitieakkoord (2022-2026) met als afspraak het actualiseren van het beleid voor de Groene Mal (collegebesluit)
- Agenda Klimaatadaptatie en Natuur (2024-2027) met als opgave Doorontwikkelen groenblauwe casco (collegebesluit) en toekenning kredieten MPB 2024 en 2025 (raadsbesluiten)

- Adviesnotitie Actualisatie Groene Mal (juni 2024) met voorgestelde ontwikkelingsrichting voor de nieuwe kadernota (collegebesluit)

Tijdens de Politieke Markt van 26 september 2024 is de adviesnotitie met voorgestelde ontwikkelingsrichting gepresenteerd en heeft uw raad de volgende hoofdpunten meegegeven:

- De Groenblauwe hoofdstructuur moet een langjarig robuust kader bieden voor behoud en realisatie van groenblauwe ambities van Apeldoorn, regio en Waterschap
- Ruimtelijke ontwikkelingen en de Groenblauwe hoofdstructuur moeten elkaar wederzijds versterken ('rood en groenblauw gaan samen op')

3. Beoogd (maatschappelijk) resultaat

Door te investeren in de Groenblauwe hoofdstructuur dragen we bij aan de kwaliteit van onze leefomgeving, natuur en beleefbaarheid en daarmee de gezondheid en het welzijn van onze inwoners (Brede Welvaart). Bewoners profiteren van meer schaduw, groenere routes en betere wateropvang in de eigen wijk. We werken actief aan herstel van biodiversiteit met meer groenblauwe verbindingen en leefruimte voor flora en fauna. Voor ontwikkelaars en initiatiefnemers ontstaat een helder en flexibel kader dat helpt om plannen te maken die toekomstbestendig zijn en aansluiten op de groenblauwe ambities van Apeldoorn. Door vanaf het begin mee te denken, wordt snel duidelijk welke kansen er zijn en hoe een project kan bijdragen aan een prettige en gezonde leefomgeving.

4. Argumentatie

De betekenis, visie, doelen (H2) en opgaven voor groenblauwe waarden in het algemeen en de Groenblauwe hoofdstructuur (H3) in het bijzonder zijn beschreven in de kadernota.

In de nota staan de volgende punten centraal:

- Iedere ruimtelijke ontwikkeling – klein of groot – nabij of binnen de Groenblauwe hoofdstructuur heten we welkom mits deze samen opgaat met versterking of verdere ontwikkeling ervan. Dit vraagt creativiteit en flexibiliteit van alle partijen, maar biedt wederzijds meerwaarde. Hierbij is het van groot belang om 'groenblauw' direct aan het begin van de planvorming mee te nemen;
- We gebruiken netwerkwaarden om te bepalen waarom, hoe en waar groen en blauw van betekenis zijn. Deze waarden - klimaatadaptief, ecologisch, gezond, sociaal, herkenbaar en (zachte) mobiliteit – geven richting bij ruimtelijke keuzes. Ze helpen ons om niet alleen naar één functie te kijken, maar naar het samenhangende geheel dat bijdraagt aan een leefbare en toekomstbestendige omgeving;
- Toewerken naar een (op termijn) volledig aaneengesloten, robuust en samenhangend netwerk van groene en blauwe onderdelen. Dit maakt dat de positieve effecten van groen en blauw optimaal tot hun recht kunnen komen en voor iedereen beschikbaar zijn;
- Werken aan de Groenblauwe hoofdstructuur via drie sporen: (1) koesteren wat nu al van waarde is, (2) versterken waar verbetering nodig is en (3) ontwikkelen van aanvullende schakels en nieuwe onderdelen;
- Realiseren van de Groenblauwe hoofdstructuur door deze opgave in samenhang te bezien met de opgaven vanuit de andere beleidsvelden (stedenbouw, bedrijven & economie, mobiliteit, energie, landbouw, sociaal & gezond). Vanuit een integrale houding zoeken naar slimme combinaties gericht op een 'win-win' voor alle partijen.

Voor wat betreft de kaart op hoofdlijnen staan centraal:

- Bestaande onderdelen van de Groene mal zoals de parken, lanen, beken en sprengen zijn 1-op-1 overgenomen in de nieuwe kaart. Belangrijke nieuwe toevoegingen binnen de bebouwde kom zijn het vanuit de Omgevingsvisie geïntroduceerde Stadspark Binnenstad, het Spoorpark en het Kanaalpark. Buiten de bebouwde kom zijn de grote bos- en natuurgebieden, de groenblauwe verbindingzones, levendige landschappen en de enken opgenomen als nieuwe dragers binnen de Groenblauwe hoofdstructuur.
- De kaart op hoofdlijnen is geen 'blauwdruk' maar een uitnodiging. Het laat zien wat het belangrijke groen en water is en waar kansen liggen om bij ruimtelijke plannen hieraan groen en water toe te voegen. Daarmee helpt de kaart ontwikkelaars, partners en onszelf om al vroeg in de ideevorming samen te kijken wat het project kan bijdragen aan

de Groenblauwe hoofdstructuur en – vice versa – wat de Groenblauwe hoofdstructuur kan betekenen voor het project. Zo gaan planvorming voor projecten en de Groenblauwe hoofdstructuur samen op en ontstaat er ruimte voor slimme combinaties die meerwaarde geven aan onze woon- en werkomgeving.

Met de kadernota Groenblauwe hoofdstructuur zetten we als gemeente opnieuw een langjarige ontwikkelingsrichting neer. Daarmee bouwen we verder op wat met de Groene Mal is gestart, maar verschuift de aanpak naar meedenken met ruimtelijke ontwikkelingen. Zo blijft het waardevolle groenblauwe karakter van Apeldoorn behouden en kan het tegelijk worden versterkt en verder ontwikkeld wanneer nieuwe plannen ontstaan. Dat vraagt soms om het afwegen van verschillende belangen en het maken van scherpe keuzes. Vanuit de houding 'groen geeft ruimte' bieden we ontwikkelaars en initiatiefnemers ruimte om mee te bouwen aan de groene kwaliteit van de omgeving. De kadernota en de kaart op hoofdlijnen helpen om niet alleen naar het project zelf te kijken, maar ook vanuit een breder perspectief naar de gevolgen op de lange termijn voor onze groenblauwe waarden.

5. Maatschappelijk draagvlak / Burgerparticipatie

De kadernota is via een interactief planproces met alle relevante gemeentelijke vakdisciplines, partnerorganisaties (terreinbeherende organisaties, belangenorganisaties natuur en landbouw) en andere overheden (buurgemeenten, provincie, waterschap) tot stand gekomen. Hiervoor zijn verschillende werkateliers en bijeenkomsten georganiseerd. Ook zijn de concept-producten voor feedback teruggelegd en verwerkt.

Vanwege het abstractieniveau is het een bewuste keuze geweest om inwoners en wijk-/dorpsraden in deze fase nog niet actief te betrekken. Wel hebben we in januari 2026 een 'klimaatcafé' georganiseerd waarbij de aanwezige inwoners zijn geïnformeerd over het voorgestelde nieuwe beleid voor de Groenblauwe hoofdstructuur en de vervolgstappen.

Het actief betrekken van inwoners is voorzien in de uitwerkingsfase, waarbij we samen met hen en andere stakeholders de kaart op hoofdlijnen gaan vertalen naar groenblauwe structuurkaarten op wijk-, dorps- of gebiedsniveau.

Verder gaan we inzetten op het breed communiceren en informeren over de Groenblauwe hoofdstructuur gericht op de verschillende doelgroepen (bv. inwoners, ontwikkelende partijen, partnerorganisaties, bedrijven).

6. Risico's

Voor de uitvoering van voorgenomen beleid zien wij de volgende risico's:

- Risico: De nieuwe ontwikkelgerichte en uitnodigende aanpak leidt niet tot de gewenste balans tussen 'rood' en 'groen'
Beheersmaatregel: Toetsing van voorontwerpen op benutten van kansen voor versterking en ontwikkeling van de Groenblauwe hoofdstructuur. Monitoring ontwikkeling areaal en kwaliteiten Groenblauwe hoofdstructuur. Ontwikkelmethode 'Groen geeft ruimte' uitdragen binnen projecten en organiseren werkatelier
- Risico: In reeds lopende uitwerkingen voor projecten is (nog) geen of onvoldoende rekening gehouden met kansen voor de versterking of ontwikkeling van Groenblauwe hoofdstructuur
Beheersmaatregel: In overleg gaan met projectleider/programmamanager wat in betreffende fase haalbare aanpassingen zijn. Alternatief plan opstellen en als variant aanbieden aan college
- Risico: Continuïteit van de uitvoering van de kadernota GBHS komt in het geding in geval na 2027 geen middelen beschikbaar gesteld worden voor versterking en de ontwikkeling van de Groenblauwe hoofdstructuur
Beheersmaatregel: tijdig voorbereiden van een nieuwe agenda Klimaatadaptatie en Natuur voor de periode 2028 en verder.

De kadernota is ter toetsing voorgelegd aan juridische zaken, toegespitst op een beoordeling óf en, zo ja, in welke mate deze juridisch bindend is. Het advies luidt als volgt:

‘De kadernota Groenblauwe hoofdstructuur kan worden gezien als een nadere uitwerking van de Omgevingsvisie en de hierin verwoorde hoofdlijnen voor de hierin benoemde Groenblauwe hoofdstructuur. Met de nota geven we als gemeente aan welke koers we gaan volgen en hoe we dit willen gaan bereiken. De kadernota is niet juridisch bindend, maar wel in zekere mate zelfbindend: in principe volgen we deze koers en kunnen we erop worden aangesproken als we dat niet doen. Dit neemt niet weg dat er altijd bestuurlijke afwegingen zijn te maken, waarom we in bepaalde gevallen anders kiezen. Immers: het is een visie voor de lange termijn en daarmee zal hieraan altijd op basis van de dan geldende omstandigheden invulling gegeven moeten worden.

De kadernota krijgt een indirect juridische werking wanneer hiernaar verwezen wordt vanuit regelgeving als bijvoorbeeld de verordening de Groene balans. Deze verordening verwijst nu nog naar de beleidsnota de Groene Mal van Apeldoorn en zal – na vaststellen van groenblauwe structuurkaarten – moeten verwijzen naar de Groenblauwe hoofdstructuur. Het vaststellen van de Groenblauwe structuurkaarten is een bevoegdheid van het college en daarmee een besluit dat later nog genomen moet worden.

De kadernota krijgt pas een direct juridische status als deze wordt opgenomen in een Omgevingsprogramma en/of het Omgevingsplan. Daar is nu nog geen sprake van en dat vergt in ieder geval een apart besluitvormingstraject.’

7. Financiële paragraaf

Voor het versterken en ontwikkelen van de Groenblauwe hoofdstructuur is voor de periode tot en met 2027 € 12,1 miljoen (MPB 2024, MPB 2025) beschikbaar vanuit de agenda Klimaatadaptatie en natuur. Daarnaast zijn er nog resterende investeringsgelden beschikbaar vanuit het Groenplan, waarmee lopende groenprojecten gefinancierd worden. Het vaststellen van de kadernota Groenblauwe hoofdstructuur heeft daarom op dit moment geen financiële gevolgen. Voor de continuering van de opgave zijn echter ook na 2027 middelen nodig - hetzij via een nieuwe agenda, hetzij via een structureel budget. Alleen dan kunnen we ervoor zorgen dat proactief ontbrekende schakels worden gerealiseerd en nieuwe groenblauwe gebieden ingericht. In 2026 start de voorbereiding voor het opstellen van de agenda Klimaatadaptatie en natuur voor de periode 2028-2031, waarin ook wordt bepaald of de benodigde middelen incidenteel of structureel worden geborgd. De nieuwe agenda wordt vervolgens betrokken bij de integrale afweging van de MPB 2028-2031.

8. Communicatie van het besluit

Na besluitvorming in de raad wordt de kadernota Groenblauwe hoofdstructuur bekendgemaakt.

9. Realisatie van het besluit

Na vaststelling van de kadernota door de raad wordt de kaart Groenblauwe hoofdstructuur op hoofdlijnen in de periode 2026-2027 uitgewerkt naar Groenblauwe structuurkaarten op wijk-, dorps- en gebiedsniveau. Deze structuurkaarten worden vastgesteld door het college en ter kennisgeving aangeboden aan uw raad.

Burgemeester en wethouders van Apeldoorn,

de secretaris,

S. de Bruin

de burgemeester,

A.J.M. Heerts