BELEID DAT HOUT SNIJDT

Onderzoek naar beleid, uitvoering en communicatie rondom het vellen van houtopstand

Rekenkamercommissie Groningen
November 2019

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
0. Samenvatting	3
1. Inleiding & Aanleiding	5
2. Doel en verantwoording onderzoek	6
3. Normenkader	8
4. Beleid en ontwikkelingen	10
5. Procedures omgevingsvergunning	14
6. Uitvoering van het kapbeleid	19
7. Communicatie en participatie	25
8. Spiegelen aan andere gemeenten	29
9. Rol en taak gemeenteraad	31
10. Conclusies en aanbevelingen	33
Bijlage 1	39
Bijlage 2	41
Bijlage 3A	46
Bijlage 3B	48
Bijlage 4	49
Bijlage 5	50

0. Samenvatting

De rekenkamercommissie heeft met dit onderzoek het beleid met betrekking tot het behoud en het kappen van bomen (houtopstand), de werking van dat beleid en de wijze waarop die werking in de praktijk wordt ervaren in beeld willen brengen. De voormalige gemeenten Ten Boer, Haren en Groningen hebben de afgelopen jaren een uiteenlopend kapbeleid gevoerd. Dat verschil betreft met name de vraag wanneer een vergunning benodigd is voor het kappen van een houtopstand, maar daarnaast bijvoorbeeld ook de verplichting tot herplant of de mogelijkheid tot het opleggen van een compensatievergoeding.

Het kappen van bomen lijkt tegenstrijdig met het streven naar uitbreiding van het aantal bomen als belangrijk onderdeel van verdere vergroening van de gemeente. Er kunnen echter gerechtvaardigde redenen zijn om bomen te vellen. Dat hoort bij de dynamiek van de natuur en de samenleving, maar vraagt wel om regelgeving. Met inachtneming van de drie nu nog geldende verordeningen wordt regie gevoerd op verzoeken om houtopstand te vellen. Het beleid wordt deskundig en zorgvuldig uitgevoerd, maar laat weinig ruimte voor maatwerk. Dat maatwerk is ook nodig waar het gaat om herplant. Naast de nadruk op kwantitatieve compensatie is er steeds meer oog voor een kwalitatieve benadering: niet alleen het aantal stammen is van belang, maar ook de conditie van bomen en hun groeimogelijkheden. De rekenkamercommissie beveelt aan die ontwikkeling verder te versterken en te overwegen binnen de gemeentegrenzen te (blijven) differentiëren in te voeren beleid vanwege de diversiteit in leefomgeving.

In de planvorming op ruimtelijk gebied (huizen, wegen) komt bescherming van bomen vaak laat in beeld. De introductie van een compensatiefonds (met verplichte storting wanneer niet door herplant gecompenseerd kan worden) zorgt er in de praktijk voor dat in een eerdere fase aandacht wordt besteed aan het behoud van bomen of compensatie in het plangebied. De rekenkamercommissie beveelt aan om ook bij planvorming contact te onderhouden met partijen voor wie het behoud van bomen en versterking van het bomenbestand relevant is. Dat geldt niet alleen voor overleg met belangengroepen, maar bijv. ook met de provincie (vergunningverlener buiten bebouwd gebied). Instelling van een adviescommissie is een optie.

Belangrijk verbeterpunt in de communicatie is de wijze waarop inwoners kennis kunnen nemen van verstrekte vergunningen. Naast de wettelijk verplichte publicatie dat een vergunning is verstrekt of geweigerd, krijgen omwonenden daarvan ook rechtstreeks bericht. Het kunnen opvragen van (informatie over) een verstrekte vergunning is echter niet publieksvriendelijk. Het bieden van de mogelijkheid van digitale toezending op verzoek dringt de bureaucratie terug, versterkt de transparantie en vergroot het gemak voor betrokkenen.

[1] Algemene Plaatselijke Verordening Groningen 2009, hoofdstuk 4/afdeling 3 en Beleidsregels 'vellen van houtopstand', bijlage bij de APV Groningen, vastgesteld op 28 maart 2017, van kracht per 1 september 2017

Volgens huidig beleid verschaft de partij die het infrastructurele werk uitvoert informatie aan de bewoners. Een strakkere regie op de informatievoorziening vanuit de gemeente is wenselijk om het proces van communicatie en inspraak te stroomlijnen en verder te verbeteren. Ook de publieksinformatie over (alle aspecten van) bomen in het algemeen kan worden versterkt, mede om daarmee meer begrip te kweken voor afwegingen die leiden tot kappen van bomen.

De politieke aandacht voor behoud en (voornemens tot) kappen van bomen richt zich hoofdzakelijk op 'incidenten' en derhalve op de uitvoering. Daarbij speelt een rol dat de raad, volgens de huidige afspraken, slechts eens in de vier jaar wordt geïnformeerd over de uitvoering van het kapbeleid. Bij een regelmatiger informatievoorziening vanuit het college kan de raad ontwikkelingen beter volgen en zich richten op de kaders, algemene ontwikkelingen en trends. Daarvoor is nodig dat de raad expliciet formuleert welke informatie daarvoor gewenst is. Als in de ruimtelijke planvorming van de gemeente het kappen of behoud van bomen tijdig in beeld komt, kan de raad zich daarover gerichter uitlaten.

1. Inleiding & Aanleiding

Het kappen van bomen of een weigering tot vergunning om te mogen kappen (of breder gesteld in overeenstemming met de gemeentelijke regelgeving[1]: het vellen van houtopstand) leidt regelmatig bij inwoners tot onbegrip of zelfs emotionele reacties. Burgers laten zich vaak horen als er bomen gekapt worden of als een voornemen daartoe kenbaar is gemaakt. Diegene die een boom wil vellen, heeft veelal dit voornemen omdat de boom ziek is, in de weg staat of overlast geeft. De tegenstanders van het vellen hechten vaak aan de natuurlijke en esthetische waarde van houtopstand in hun omgeving. Het (willen) vellen van houtopstand roept dan ook bijna altijd reacties op vanuit omwonenden of uit de bredere samenleving. Die reacties richten zich dan op de eigenaar (als initiatiefnemer) en gelet op de te doorlopen procedure vooral ook op de gemeente als vergunningverlener. Regelmatig is de gemeente eigenaar en vergunningverlener tegelijk of is zij partij bij initiatieven om bomen te kappen. Ook toezicht en handhaving - door de gemeente - spelen een rol.

Het besef van het belang van bomen en andere houtopstand is de laatste jaren toegenomen door ruimere aandacht voor de kwaliteit van de leefomgeving en de bewustwording van de effecten van de klimaatverandering. Bomen spelen onder meer een rol in het proces van afvangen van CO2 en fijnstof en zijn noodzakelijk om erosie tegen te gaan. In steden vervullen bomen en ander groen ook nog een belangrijke rol in temperatuurregeling en bij de waterhuishouding. Anderzijds kunnen er voor de gemeenschap belangrijke initiatieven of ontwikkelingen zijn die leiden tot de noodzaak om bomen of andere houtopstand te verwijderen, naar verwacht mag worden op grond van een zorgvuldige afweging en veelal met compenserende maatregelen.

Met de samenvoeging van de gemeenten Groningen, Ten Boer en Haren heeft de huidige gemeente op dit moment te maken met drie verschillende regelingen voor het vellen van houtopstand. Elke regeling kent eigen aspecten die bij vergunningverlening regelmatig tot discussie leiden, maar er zijn ook overeenkomstige aspecten die regelmatig vragen oproepen. Uiteindelijk dient er één regeling te komen voor de gehele gemeente. Bij voorkeur een regeling die doelmatig en doeltreffend is, met een wijze van uitvoering die leidt tot een praktijk die voor de gemeenschap in het algemeen en belanghebbenden in het bijzonder transparant is en het mogelijk maakt een belangenafweging te maken die voor iedereen gelijk is. Tegen deze achtergrond heeft de rekenkamercommissie gemeend onderzoek te doen naar hoe het kapbeleid in de praktijk wordt uitgevoerd.

[1] *Algemene Plaatselijke Verordening Groningen 2009, hoofdstuk 4/afdeling 3 en Beleidsregels 'vellen van houtopstand', bijlage bij de APV Groningen, vastgesteld op 28 maart 2017, van kracht per 1 september 2017*

2. Doel en verantwoording onderzoek

Doel van het onderzoek
Door een onderzoek uit te voeren naar de huidige praktijk en de verschillen tussen de regelingen wil de rekenkamercommissie inzicht geven in de effecten van de huidige regelingen, waar mogelijk een handreiking doen om te komen tot een nieuwe regeling en daarbij aandachtspunten aanreiken voor beleid en uitvoering die de beoogde doelen realiseren en het begrip binnen de samenleving kunnen versterken.

Verder is ook aandacht besteed aan:
- verbeteringen die in de praktijk mogelijk zijn en die kunnen leiden tot beter begrip bij inwoners over beleid en vergunningverlening;
- aandachtspunten voor de raad bij de invulling van zijn rol op dit thema.

Onderzoeksvragen
In het onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal:
In hoeverre dragen de huidige regelingen en de uitvoeringspraktijk met betrekking tot het vellen van houtopstand bij aan het realiseren van de beoogde doelen (waaronder ook doelen m.b.t. natuurbeleid, terugdringen van CO2, e.d.) zoals deze zijn vastgelegd in verschillende visies en beleidsnota's en zijn de argumenten om wel/niet over te gaan tot kappen in overeenstemming met de beleidsuitgangspunten?

Deze vraagstelling kan in de volgende deelvragen worden ontleed:

A. Beleid
1. Welke doelen beoogt de gemeente (c.q. beoogden de voormalige gemeenten) te behalen met de verschillende visies en regelingen ten aanzien van het behoud en vellen van houtopstand?
2. Welke (beleids)afwegingen worden gemaakt en welke argumenten worden gehanteerd bij het al dan niet verlenen van vergunningen?
3. Welke criteria worden gehanteerd bij het verlenen van vergunningen voor het vellen van houtopstand en bij het verplichten tot herplanten?

B. Procedure
1. Wat is (zijn) de procedure(s) die wordt (worden) gevolgd bij het aanvragen van een kapvergunning?
2. Komen afwijkingen van de vastgelegde procedure voor en zo ja met welke redenen gebeurt dat?
3. Hoe verloopt de afweging om te komen tot een vergunningaanvraag bij gemeentelijk eigendom?
4. Op welke wijzen worden burgers geïnformeerd over (het voornemen tot) het afgeven van een kapvergunning?

C. Monitoring en verantwoording
1. Hoe vindt monitoring van het bereiken van beoogde doelen plaats?
2. Hoe is toezicht en handhaving geregeld in relatie tot de verleende vergunningen en verplichtingen tot herplanten?
3. In welke mate is vergunningverlening, toezicht en handhaving effectief in relatie tot de beoogde doelen, zoals vastgelegd in visie- en beleidsdocumenten?

D. Rol en taak raad
1. Op welke wijze geeft de raad uitvoering aan haar rol (kaderstellend en controlerend)?
2. Welke instrumenten heeft de raad gehanteerd om deze rol adequaat in te vullen?
3. Welke (verantwoordings)informatie ontvangt de raad?
4. Op welke wijze (proces en inhoud) wordt de raad geïnformeerd en wat is vanuit de raad in de onderzoeksperiode ondernomen om relevante informatie te verkrijgen?

Afbakening van het onderzoek
Het onderzoek richt zich op het beleid en de uitvoering daarvan met betrekking tot het vellen van houtopstand, waarbij met name aandacht is voor de recente en actuele praktijk. Hierbij worden de werkwijzen van de drie voormalige gemeenten beschouwd, alsmede de huidige werkwijze. De scope is verder beperkt tot het gebied waarvoor de gemeente Groningen bevoegd gezag is.

Aanpak van het onderzoek
Het onderzoek is gestart met een verkennend gesprek met een aantal bij het onderwerp betrokken gemeentelijke medewerkers om op die manier de onderzoekscope en de grenzen van het onderzoek goed te kunnen bepalen. Aanvullend op dit gesprek zijn de relevante documenten over het beleid en de uitvoering van het vellen van houtopstand opgevraagd. Hierna is de definitieve onderzoeksopdracht geformuleerd. Vervolgens is een startbijeenkomst georganiseerd waarbij zoveel mogelijk betrokken ambtenaren zijn uitgenodigd. Tijdens deze bijeenkomst zijn werkafspraken met de organisatie gemaakt over de uitvoering van het onderzoek.

Het onderzoek zelf bestaat uit dossieronderzoek naar de huidige werkwijze en de werkwijzen in de voormalige gemeenten en het houden van een aantal interviews met de meest betrokken gemeentelijke medewerkers en met betrokken inwoners die kenbaar hebben gemaakt dat zij ook de commissie willen voorzien van informatie om daarmee een bijdrage te leveren aan het onderzoek. De in het onderzoek betrokken documenten zijn in bijlage 5 opgenomen. De namen van de geïnterviewden staan in bijlage 4 vermeld. De verslagen van de gesprekken met de geïnterviewden zijn aan hen teruggekoppeld en op hun aangeven aangepast.

Conform het protocol van de rekenkamercommissie is, alvorens de rapportage definitief gemaakt is, een concept rapportage zonder conclusies en aanbevelingen voorgelegd aan de ambtelijke organisatie om te checken op onjuistheden. Wanneer daartoe aanleiding was, is de rapportage tekstueel aangepast. De definitieve rapportage, met conclusies en aanbevelingen, is in het kader van bestuurlijk wederhoor met de voor het kapbeleid verantwoordelijke wethouder besproken. Het verslag van dit gesprek is opgenomen in bijlage 1.

3. Normenkader

In dit onderzoek hanteert de rekenkamercommissie een normenkader om te komen tot een beoordeling van het beleidsproces en de uitvoering. In het normenkader hanteert de commissie onder meer de relevante (visie)nota's en de huidige regelingen.
Het normenkader bestaat uit vier onderdelen:
- Beleidsontwikkeling;
- Doeltreffendheid van beleid;
- Sturing;
- Transparantie.
Hierna is per onderdeel het normenkader beschreven, waarbij telkens is aangegeven wat de relatie is tussen de norm en de hiervoor beschreven onderzoeksvragen.

Beleidsontwikkeling
- Er zijn heldere en eenduidig geformuleerde doelstellingen (A1).
- De bijdrage van de beleidsinstrumenten aan de realisatie van de beleidsdoelen is onderbouwd (A1).
- Er zijn beleidsregels met criteria vastgesteld die een geobjectiveerde en controleerbare afweging mogelijk maken op basis waarvan na een aanvraag al dan niet een 'kapvergunning' kan worden verstrekt (A2).
- Binnen het beleid over houtopstand worden duidelijke criteria gehanteerd voor het vellen en verplichten tot herplanten (A3).

Doeltreffendheid
- Doelen zijn eenduidig en SMART geformuleerd (A1).
- Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn effectief in relatie tot de beoogde doelen (B1, C3).
- De gemeenteraad monitort of de gestelde doelen worden behaald (C1).
- Er is een logisch en effectief verband tussen de grondslagen waarop vergunningen worden toegekend en de door de gemeente gestelde beleidsdoelen (C2).

Sturing
- College en raad beschikken over heldere en transparante informatie om de voortgang van de realisatie van de vooraf gestelde doelen te toetsen; het college rapporteert volgens gemaakte afspraken aan de raad en doet dat transparant, juist, tijdig en volledig (D2, D3).
- De raad ontvangt afdoende informatie om te kunnen monitoren en vraagt hier zo nodig om (D2, D3, D4).
- De raad vervult de rollen "kaderstelling" en "controle" zodanig dat hij op afstand staat van individuele procedures en afwegingen (D1).
- De gemeente benut monitoringsgegevens en evaluaties voor (tussentijdse) besluitvorming over voortgang of bijsturing van beleid (D1, D3).

Transparantie
- De beleidsregels en de vastgelegde procedure(s) leiden tot een transparant proces (B1, B2).
- Er is sprake van een afdoende scheiding tussen de rol als eigenaar en de vergunningverlenende rol van de gemeente (B3).
- De informatie over relevante procedures is voor belanghebbenden goed toegankelijk (B4).

- De communicatie over (voorgenomen) vergunningverlening is tijdig, goed toegankelijk en voor belanghebbenden begrijpelijk (B4).
- Belanghebbenden kunnen op eenvoudige wijze kennisnemen van verstrekte vergunningen en plannen die leiden tot bomenkap (B4).

4. Beleid en ontwikkelingen

4.1 Beleid en regelgeving
Ten tijde van het uitgevoerde onderzoek en tot het moment van harmonisatie zijn er drie regimes voor het 'vellen van houtopstand'[2], één voor het grondgebied van elk van de drie voormalige gemeenten (Groningen, Haren en Ten Boer). De bestaande regelgeving blijft gehandhaafd tot het moment waarop de raad deze - voor 1 januari 2021 - voor de nieuwe gemeente heeft vastgesteld.

Het 'kapbeleid' voor het grondgebied van de 'voormalige' gemeente Groningen is vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen 2009 (APVG, vastgesteld door de raad)[3] en in de "Beleidsregels APVG Vellen van een houtopstand" (vastgesteld op 28 maart 2017 door het college van b&w, van kracht vanaf 1 september 2017, bijlage 1). Formeel is er bij vergunningverlening sprake van een 'Omgevingsvergunning vellen van een houtopstand' (in het vervolg van deze rapportage aan te duiden als 'kapvergunning').

Het kapbeleid voor het grondgebied van de voormalige gemeente Haren is op 27 juni 2016 door de raad vastgesteld en opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) Haren. Daarbij werden de regels vereenvoudigd. Meer bomen werden vergunningvrij door de stamomtrek waarboven een vergunning benodigd is te verhogen van 60 cm. naar 100 cm. (zie tabel 1). Bovendien werd het kappen van elke boom (behoudens monumentale) op achtererven kleiner dan 1000 m² vergunningvrij verklaard. Deze wijziging werd gemotiveerd vanuit de wens om te komen tot deregulering op basis van de constatering dat jaarlijks 98% van de vergunningaanvragen werd gehonoreerd. Met het vergunningvrij verklaren van meer bomen werd bewerkstelligd dat inwoners voortaan met minder vergunningprocedures zouden worden geconfronteerd en kosten konden besparen, terwijl de gemeente minder werk had (en dus ook minder kosten).

In de gemeente Ten Boer was het kappen van bomen al langere tijd vergunningvrij, met uitzondering van monumentale bomen en bomen in eigendom van de gemeente.

De leges die geheven worden voor het verlenen van een vergunning lopen niet ver uiteen: in Groningen-'oud': € 66,90 (elke volgende boom € 50,50, beplanting > 100 m² € 56,30), voor het grondgebied van de voormalige gemeente Haren € 56,08.

[2] *gedefinieerd als: "één of meer bomen, hakhout of een beplantingsvak van bosplantsoen en een natuurlijke groeihoogte van meer dan twee meter"*
[3] *hoofdstuk 4, afdeling 3, artikelen 4:8 t/m 4:21*

Tabel 1: Actuele regelgeving (geldend voor het grondgebied van de voormalige gemeenten)

Groningen (vm)	Haren (vm)	Ten Boer (vm)
Beleidsregels bij APV (vastgesteld 28 maart 2017)	*Opgenomen in APV (wijzigings-verordening dd. 27 juni 2016)*	
Vergunning nodig voor monumentale bomen	*Vergunning nodig voor monumentale bomen*	*Vergunning nodig voor monumentale en gemeentelijke bomen*
Vergunning nodig voor kappen boom > 20 cm. stamdoorsnede op 1,30 m. hoogte	*Vergunning nodig voor kappen boom > 100 cm. stamomtrek op 1,30 m. hoogte*	*Overige bomen vergunningvrij*
	Geen vergunning nodig voor kappen boom op achtererf van perceel < 1000 m²	
Toetsingscriteria vastgelegd om te hanteren bij aanvragen	*Weigeringsgronden opgenomen in APV*	

Het doel dat de gemeente nastreeft met het 'kapbeleid' is tweeledig. In eerste aanleg is het 'beleidsmatig doel' het behoud van bomen, houtopstand en groen. Het motto is 'niet kappen, tenzij……'. Het tweede doel is het 'bedrijfsvoeringsdoel': een bestuurlijk-juridische basis geven aan het proces om zakelijk gerechtigden de mogelijkheid te bieden om een kapvergunning te verkrijgen wanneer 'het belang van verwijderen' van een boom volgens de gehanteerde criteria groter is dan 'het belang van behoud'.

In de nieuwe Groennota, aan de opstelling waarvan ten tijde van het onderzoek werd gewerkt, komt het accent te liggen op het versterken van groen in stedelijk en landelijk gebied. Met Haren en Ten Boer erbij heeft de gemeente nu ook echt bos binnen de grenzen. Dat betekent ook dat er overleg is met Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en het Groninger Landschap. Ook heeft de gemeente met provinciaal natuurbeleid te maken, met name ook omdat de provincie op basis van de Wet Natuurbescherming (voorheen de Boswet) bevoegd gezag is voor vergunningverlening buiten bebouwd gebied (in definitie van de Wet natuurbescherming).

In de nota "Sterke stammen" (Groningen, februari 2014) zijn regels opgenomen over de herplantplicht, ook is daar aangegeven wanneer daar wel en niet aan is voldaan. In de nota is expliciet gemaakt dat kwaliteit boven kwantiteit gaat.
De laatste jaren wordt dan ook meer ingezet op (het verbeteren van de) kwaliteit en niet alleen gefocust op de kwantiteit (aantallen bomen). Dat betekent o.a. dat er meer aandacht is voor de ruimte voor groei, de ontwikkelingsmogelijkheid van de kroon, de bodemstructuur en de conditie van bomen. De kwaliteit wordt ook bevorderd door bij herplant bomen aan te planten met een relatief grote stamdikte, hetgeen leidt tot een grotere kans op het overleven van de boom en een groter en sneller optisch resultaat.

Haren kende een 'Bomenbeleidsplan', dat in 2010 werd vastgesteld (en in feite nog geldend is voor het grondgebied van de voormalige gemeente). Daarin werd v.w.b. het kapbeleid verwezen naar de geldende regelgeving in de APV en reeds aangegeven dat de (noodzaak voor) vergunningverlening ter discussie stond.

Met ingang van 1 september 2017 is (voor het grondgebied van de voormalige gemeente Groningen) de 'Groencompensatieregeling' van kracht, als uitwerking van hetgeen is geformuleerd in de groenstructuurvisie 'Groene Pepers' en de nota "Sterke Stammen' (beiden Groningen, 2014). Deze regeling is geformuleerd als onderdeel van de Beleidsregels 'Vellen van houtopstand': hierop wordt in paragraaf 5.4 van deze rapportage nader ingegaan.

De raad ontvangt eenmaal per vier jaar een rapportage over het Bomenbeheer inclusief een balans van vellen en herplant, laatstelijk in 2018 over de periode 2013 – 2017.

4.2 Analyse

De regels voor het vellen van houtopstand zijn voor (het grondgebied van) de 'oude' gemeente Groningen het meest streng vergeleken met die voor (het grondgebied van) de voormalige gemeenten Haren en Ten Boer. Haren is weliswaar de 'Groene Parel', maar een ruim oog voor het belang van deregulering, in combinatie met vertrouwen in de eigen inwoners en een minder grote ruimtelijke druk leidde tot ruimhartiger regelgeving voor het kappen van bomen. Voor de stad geldt: een grotere ruimtelijke druk en dito bebouwingsdichtheid maakt het behoud van bomen belangrijker voor het leefklimaat. Bij het maken van afwegingen ligt daarom daar meer het accent op. Het gaat daarbij om aandacht voor thema's zoals klimaatadaptatie, het verbeteren van het microklimaat, de CO2-opname en de ecologische waarde.

Ambities botsen in de praktijk. Er zijn hoge ambities op verschillende deelterreinen/ beleidsvelden, die met elkaar concurreren en die soms strijdig blijken te zijn. Er worden veelal sectorale documenten (en doelstellingen daarin) vastgesteld. Deze afzonderlijk hanteren bevordert niet de integraliteit. In situaties en bij nieuwe initiatieven moeten belangen worden afgewogen, waarbij niet aan alle sectorale doelstellingen kan worden voldaan. Dat geldt te meer bij een beleid dat gericht is op een 'compacte stad', waar het (efficiënt) ruimtegebruik onder druk staat. Dat leidt vaak tot strijdigheid tussen doelstellingen, vandaar dat vaak dan met alternatievenstudies gewerkt wordt. Desondanks zal hierbij vaak één of meer van de betrokken sectorale aspecten "verliezer" zijn. Meestal is het realiseren van een gewenste infrastructurele ontwikkeling de "winnaar" ten opzichte van het streven om bomen te behouden. Sommige ambities voor 'groen' zijn derhalve moeilijk waar te maken i.c.m. het 'compacte stad-beleid'. Dat neemt niet weg dat plannenmakers zich doorgaans inspannen om een zo optimaal mogelijke leefkwaliteit te realiseren en dat (behoud en/of realisatie van) groen, waaronder ook bomen, daarbij prominent aandacht krijgt.

Bij afwegingen tot behoud en ook bij het aanplanten van nieuwe bomen is er een relatie met de groenstructuur (hoofdstructuur/ nevenstructuur).

Er is binnen de gemeentelijke organisatie in toenemende mate aandacht voor kwaliteit naast kwantiteit en de 'juiste boom op de juiste plaats'. Om dat te realiseren kunnen er concessies gedaan worden aan de beeldkwaliteit. Niet (alleen) het aantal bomen is maatstaf gevend voor het beleven van een 'groene stad', maar ook (en steeds meer) zijn dat de variatie in bomen, de staat waarin zij verkeren, de

spreiding van groene 'oases' en de mogelijkheid voor bomen om tot wasdom te komen. Wat dat laatste betreft: het is beter om bomen een goede groei van de kroon te gunnen dan veel bomen te planten die elkaar uiteindelijk in de (groei)weg gaan staan.

'Maatwerk' kan objectiviteit in de weg staan. Toepassing van regels leidt wel tot een zekere mate van objectiviteit. Het streven naar meer 'ruimte' (voor initiatieven) leidt juist vaak tot meer regels. De toename van de regels kan voortkomen uit de noodzaak om de grenzen van de geboden ruimte te bepalen (als je een paard meer ruimte wilt geven heb je paradoxaal genoeg meer afrastering nodig, de omheining moet immers ruimer worden). Vergelijk ook het uitgebreide regelstelsel voor vergunningvrij bouwen: veel regels om ruimte te geven.

4.3 Ontwikkelingen

Er zijn diverse ontwikkelingen die in de nabije toekomst van invloed zullen zijn op het beleid voor en de praktijk van behoud en kap van bomen:

- De in de Omgevingswet voorgestane werkwijze gaat er toe leiden dat nog meer aspecten een rol gaan spelen bij afwegingen voor behoud/aanplant van bomen.
- Er zijn belangwekkende (reeds actuele of op komst zijnde) 'bedreigingen' voor bestaande bomen: bomenziektes (zoals kastanjebloedingsziekte en essentaksterfte) en aantasting in het kader van volksgezondheid (bijvoorbeeld eikenprocessierups), de energietransitie (wat gebeurt er met ondergrondse leidingen?), noodzakelijke vervanging van riolering, aanleg 5G-netwerk (trekken van glasvezel-leidingen).

- Toenemende complexiteit van planvoering: steeds meer organisaties spelen een rol bij het ontwikkelen van plannen (en dus ook regelmatig bij gewenste bomenkap), zoals provincie, waterschappen, Tennet, Pro Rail en ook particuliere eigenaren.
- Het klimaatbeleid: er is een sterk toenemende erkenning van de waarde en belang van bomen bij de klimaatmaatregelen.

5. Procedures omgevingsvergunning

5.1 Vergunningverlening
Aanvragen voor een omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstand komen binnen bij de afdeling Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH). Het verstrekken van vergunningen is door het college gemandateerd aan de teamleider VTH. De aanvraag, indien deze volledig is, dient binnen acht weken afgehandeld te worden. Deze periode kan eventueel met zes weken verlengd worden. Bij aanvang van het onderzoek was slechts één persoon binnen VTH belast met het behandelen van alle aanvragen. Er bleek geen directe achtervang te zijn. Met het uitbreiden van het grondgebied van de voormalige gemeente Groningen bleek er feitelijk te veel werk voor één medewerker. Aangegeven werd dat formatie-uitbreiding in gang gezet was. Bij afsluiting van het onderzoek was de wervingsprocedure in een afrondend stadium.

Bij binnenkomst van een aanvraag wordt allereerst getoetst wie het bevoegd gezag is (gemeente of provincie, in het laatste geval wordt de aanvraag doorgeleid). Vervolgens wordt beoordeeld of de aanvraag ontvankelijk is. Indien bijvoorbeeld de aanvraag of motivatie onvolledig is of ontbreekt of wanneer blijkt dat de aanvrager het eigendom niet heeft, is een aanvraag niet ontvankelijk. Veelal is er al voor de formele vergunningaanvraag contact en overleg (zogenaamd vooroverleg) met aanvragers, zodat gewezen kan worden op wat nodig is voor een aanvraag. In beginsel geldt een herplantplicht voor elke boom die gekapt wordt. In de praktijk wordt -zeker bij particulieren- gekeken of die mogelijkheid wel bestaat en of het redelijk is deze plicht op te leggen.

Een aanvraag voor het grondgebied van de 'oude' gemeente Groningen wordt getoetst op vier criteria:
- Waardering
- Kwaliteit
- Overlast
- Dringende reden

Voor elk van de criteria worden wegingselementen onderscheiden die bij een aanvraag scores toegekend krijgen. Ook voor het verwijderingsbelang worden scores aan wegingselementen toegekend. Uit een beoordelingsformulier (bijlage 3A) blijkt dan of het verwijderingsbelang hoger scoort dan het belang van behoud. Daarmee kan het afgeven of weigeren van een omgevingsvergunning worden gemotiveerd en is inzichtelijk dat er een zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden.
In Haren werd een stroomschema gehanteerd bij kap-voornemens ('Beslismodel kappen bomen gemeente Haren'),
zie bijlage 3B.

Jaarlijks ging het de afgelopen jaren in Groningen ('oud') telkens om ongeveer 400 vergunningaanvragen. In 2018 waren er in de 'oude' gemeente Groningen 375 aanvragen, betreffende 2.216 bomen. In totaal zijn 347 vergunningen verleend (betreffende 1.873 bomen). Acht (8) vergunningen zijn geweigerd en 20 vergunningen zijn ingetrokken of waren op 31 december nog in behandeling. Er is een herplantplicht voor 1.236 bomen opgelegd.
In dat jaar is er 17 keer (ongeveer 4,5 % ten opzichte van het aantal aanvragen) bezwaar aangetekend tegen een besluit.

In de gemeente Haren ging het in 2017 om 250 vergunningaanvragen, bij een hogere drempel relatief aanzienlijk meer dan in Groningen-'oud'. Hiervan werd 20% geweigerd (aantal: 51), ook aanzienlijk meer dan in Groningen-'oud'. Dit aantal weigeringen contrasteerde met het bij de APV-wijziging aangegeven jaarlijks percentage weigeringen. Het aantal vergunningaanvragen was opmerkelijk gezien de wijziging van de regelgeving in Haren. Voor deze wijziging waren er gemiddeld jaarlijks 200 vergunningaanvragen.

Op de wijze waarop vergunningaanvraag en -verlening worden gecommuniceerd wordt ingegaan bij paragraaf 7 van deze rapportage.

5.2 Bezwaarschriften

De vergunningprocedure biedt de mogelijkheid voor de aanvrager (bij weigering of met het oog op bij vergunningverlening gestelde voorwaarden) of voor belanghebbenden een bezwaarschrift in te dienen. In de periode 2016 t/m 2018 zijn er bij 86 besluiten over bomenkap (ca. 7,5 % van de aanvragen) bezwaarschriften ingediend: vijf (5) na een geweigerde omgevingsvergunning en 81 naar aanleiding van een verleende vergunning. Er zijn drie (3) van deze 86 bezwaarschriften gegrond verklaard. Veelal is het argument bij een bezwaar dat, vanuit het gezichtspunt van de bezwaarmaker, een boom mooi en/of waardevol is.
Van alle afgewezen bezwaarschriften leidt jaarlijks ongeveer 10% tot het instellen van beroep. Het streven is erop gericht de vergunningverlening 'Raad van State-proof' te laten zijn.

5.3 Projecten: Bomen-effect-analyse (BEA)

In specifieke gevallen is een bomen-effect-analyse (BEA) nodig. Een BEA is aan de orde wanneer tijdens de verkenningsfase van een (ingrijpende) ruimtelijke (her)ontwikkeling, reconstructie of infrastructureel project (waaronder het vervangen van leidingen) duidelijk wordt dat de projectuitvoering mogelijk bedreigend is voor bestaande bomen. Deze kan heel uitgebreid of kort en bondig zijn, afhankelijk van het betreffende project en in het geding zijnde bomen en/of andere houtopstand. (voor de gestelde eisen aan een BEA zie de Beleidsregels, bijlage 1). Een BEA wordt opgelegd op basis van de vastgestelde beleidsregels en in opdracht van en ten laste van de initiatiefnemer van het project uitgevoerd door een daartoe gecertificeerd bedrijf. De gemeente beoordeelt de kwaliteit van het rapport en kan het rapport afwijzen als er gerede twijfels zijn over de kwaliteit ervan.
De BEA onderbouwt de dringende reden en vormt daarmee de motivatie om een vergunning te verlenen voor het kappen van bomen en/of andere houtopstand. Het college van b&w stelt een BEA vast wanneer sprake is van:
- vellen van houtopstand in de stedelijke bomen-hoofdstructuur;
- vellen van monumentale houtopstand;
- wanneer een 1:1 compensatie niet mogelijk is.

Met een uitgevoerde BEA wordt inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen zijn van de voorgestane (her)ontwikkeling op de in het plangebied aanwezige bomen en houtopstand. Daarbij is het uitgangspunt dat de bomen bij de projectuitvoering zoveel mogelijk in hun actuele

verschijningsvorm en op hun standplaats duurzaam behouden blijven. Er vindt een zorgvuldige beoordeling plaats van alle effecten van het project (naar de beschikbare gegevens) op de bomen. De rapportage biedt tevens keuzemogelijkheden voor de projectuitvoering aan de hand van alternatieven.

De landelijke werkgroep Boom-Effect-Analyse (waarvan een medewerker van de gemeente lid is) heeft recent een nieuwe richtlijn ontwikkeld voor het proces om tot een BEA te komen. Daarbij wordt vooral ingezet op het zo vroeg mogelijk in het planproces betrekken van het belang van (behoud van) bomen. Daarbij is o.a. input geleverd door de Bomenstichting (waar de gemeente donateur van is) en het kennisplatform voor de openbare ruimte en infrastructuur CROW. De nieuwe richtlijn bevat 12 bouwstenen en leidt tot meer eenduidigheid v.w.b. de inhoud en uitvoering van de analyse.

Het college heeft de teamleider VTH gemandateerd tot het vaststellen van een BEA, behoudens wanneer er sprake is van een negatieve balans op de houtopstand, van gevelde houtopstand in het Stedelijke Ecologische Structuur-gebied en/of van het vellen van monumentale houtopstand (in beide laatste gevallen ongeacht de groenbalans). In die situaties stelt het college de BEA vast en besluit het college over de consequenties van en voor het betreffende project. Een vastgestelde BEA geldt als motivering voor het verlenen van een omgevingsvergunning. Wanneer het college een BEA heeft vastgesteld en er een omgevingsvergunning wordt verleend, wordt de raad daarover actief geïnformeerd.

5.4 Herplantplicht en groencompensatieregeling

Er is een herplantplicht: voor elke boom waarvoor een kapvergunning wordt verleend dient in principe een nieuwe boom te worden geplant. Uitzonderingen hierop zijn gedefinieerd in de vastgestelde Beleidsregels. Voor de toepassing van de herplantplicht in de praktijk wordt verwezen naar paragraaf 6.6. van deze rapportage. In geval van geconstateerde illegale kap wordt, zonder uitzondering, eveneens een herplantplicht opgelegd.

Vanaf 1 september 2017 geldt een compensatieregeling bij ruimtelijke ontwikkelingen (opgenomen in de vastgestelde Beleidsregels) indien herplant niet mogelijk is. Deze regeling is aan de orde als bomen niet vervangen kunnen worden en er wel een herplantplicht geldt. Er vindt dan compensatie buiten het projectgebied plaats en wanneer dat niet direct mogelijk is dient er geld gestort te worden in het Groencompensatiefonds. De volgende afwegingsvolgorde wordt gehanteerd:

1) Handhaven
2) Binnen projectgebied vervangen
3) Binnen 500 meter van het projectgebied vervangen
4) Storten in fonds

In onderstaande tabel zijn de compensatiebedragen weergegeven die door het college worden opgelegd wanneer in het compensatiefonds moet worden gestort. De waarde van een te kappen boom is vastgesteld op basis van de plantkosten en eenjarige beheerskosten voor een nieuw te planten boom.

Hierbij wordt rekening gehouden met onder andere de locatie in de stad, de status van de boom, de aanlegkosten en de beheerskosten. Het basisbedrag van € 7.500 per boom gaat uit van herplant van een grote boom op een locatie met een zware belasting (rijweg met auto's en bussen). Daar kan een compensatiefactor bij worden vastgesteld, afhankelijk van de plaats en status van de te kappen boom.
Ook de gemeente stort geld in het fonds wanneer bij een gemeentelijk project niet kan worden herplant.

Tabel 2: compensatiebedragen

Categorie	Boom	Compensatie
1	*Monumentaal (ongeacht locatie)*	*€ 37.500*
2	*Potentieel monumentaal (ongeacht locatie)*	*€ 22.500*
3	*Binnenstad, inclusief Diepenring*	*€ 22.500*
4	*Buiten Diepenring*	*€ 7.500*
5	*Houtopstand*	*€ 42,50/m2*

De compensatieregeling moet leiden tot meer behoud. De formulering van de regeling is vrij absoluut. De regeling geldt bijvoorbeeld ook voor gebieden die in afwachting van ontwikkeling braak liggen en waar spontaan veel bomen en houtopstanden zijn gegroeid ('niet geplande bomen'). Als die houtopstanden vanwege de gebiedsontwikkeling grotendeels opgeruimd moeten worden, ontstaat een lastige, zo niet onrealistische compensatie-opgave.
Er moet enerzijds voldoende oppervlakte gevonden worden voor de compensatieaanplant en de nieuwe aanplant moet bekostigd worden. Als dat niet te realiseren is, moet er financieel gecompenseerd worden, wat de planexploitatie onder druk zet.

Bij de instelling van de regeling (wijziging Beleidsregels maart 2017, van kracht per 1 september 2017) is door het college in de betreffende raadsbrief gesteld dat de gelden uit het compensatiefonds uitsluitend bestemd zijn voor groeninvesteringen in de stad en dat deze naar eigen inzicht en op een later tijdstip geïnvesteerd worden in houtopstand. Dat sluit niet uit dat middelen uit het fonds worden ingezet voor kwaliteitsverbetering, die ook zichtbaar wordt. Dat is gebeurd bij het project St. Jansstraat/Schuitendiep, waar stevig is ingezet om te komen tot een kwalitatieve verbetering van de bomen in het plangebied.

5.5. Analyse

- Het afwegingskader bij aanvragen van particulieren (waarbij het veelal gaat om het vellen van één boom of sporadisch enkele bomen) is transparant en leidt tot een inzichtelijke afweging tussen het belang van behoud en het verwijderingsbelang.

- Het criterium 'dringende reden' levert de meest in het oog springende discussies en weerstand tegen bomenkap op. Het gaat daarbij met name om ruimtelijke ontwikkelingen (bouwplannen) en infrastructurele maatregelen, waarvoor bomen moeten wijken. In de ontwerpfase van projecten staan bomen niet altijd bij iedereen hoog op de aandachtslijst. De praktijk van de afgelopen jaren leert dat zij vaak pas bij de uit werking van plannen in beeld komen.

- De Bomen Effect Analyse is een goed instrument, de rapportage brengt 'het bomenbelang' en de te maken afwegingen in beeld. Bij het maken van afwegingen worden de botsende ambities en beleidstegenstellingen (zie paragraaf 4.2) zichtbaar.

- De compensatieregeling biedt duidelijkheid bij planontwikkeling en moet leiden tot meer vroegtijdige aandacht voor het belang van (behoud van) bomen.

- In het beleid zijn de criteria om een omgevingsvergunning te verlenen voor het kappen van houtopstand dwingend beschreven: in de vorm van 'als .... dan ...' . De focus is sterk gericht op rechtmatigheid. Een toets op redelijkheid kan daarom niet plaatsvinden. In feite kan bij het beoordelen van een bezwaar daarom alleen een rechtmatigheidstoets gedaan worden. In de toelichting op het beleid staat nog wel beschreven dat er sprake van 'maatwerk' kan zijn (doelmatigheid). De regels zijn echter zo dwingend dat in de praktijk van maatwerk geen sprake is. Bij de behandeling van bezwaarschriften door de commissie bezwaarschriften wordt beoordeeld of de vastgestelde criteria (conform de beleidsregels) juist zijn toegepast; er vindt geen beoordeling plaats of het besluit redelijk is geweest. Dat betekent ook dat bij een zuiver juridische toets in bezwaar en beroep besluiten om vergunningen af te geven (of te weigeren) vrijwel altijd standhouden.

- De gemeente hanteert een nauwe juridische definitie (met grondslag in de jurisprudentie) van het begrip 'belanghebbende'. Dit kan anderen dan de belanghebbenden conform de definitie het gevoel geven dat er niet geluisterd wordt naar hun belang.

6. Uitvoering van het kapbeleid

Bij de uitvoering van het kapbeleid kan onderscheid worden gemaakt naar incidentele kap, regulier groot onderhoud en het kappen als gevolg van (infrastructurele en bouw)projecten.

6.1 Incidentele kap
Een van de belangrijkste redenen voor het aanvragen van een omgevingsvergunning voor het kappen van een boom door particulieren is 'overlast'. Overlast voor particulieren kan ook veroorzaakt worden door bomen die eigendom zijn van de gemeente. Om de mate van overlast te kunnen beoordelen wordt gewerkt met een standaard scoringslijst (zie bijlage 3A). Op dit formulier wordt een denkbeeldige weegschaal gevuld met de boomwaarde en de overlastwaarde. Op die manier wordt een afweging gemaakt van de verschillende belangen.
Een andere belangrijke reden voor het aanvragen van een vergunning is het achteruit gaan van de kwaliteit van een boom. Vaak leidt dat tot zorg voor veiligheid (vallende takken of kans op omvallen boom). De aanvrager dient de aanvraag te onderbouwen op basis van externe expertise. In de beoordeling door de gemeente wordt met name gekeken naar het percentage van de aantasting en uiteraard naar het veiligheidsrisico. Bij elke aanvraag wordt in beginsel ter plekke de situatie beoordeeld om tot de scores te kunnen komen die leiden tot de afweging of het verwijderbelang groter is dan het belang van behoud. Indien deze beoordeling niet vanuit de openbare ruimte gedaan kan worden dan wordt om toestemming gevraagd om dat op privéterrein te doen.

Acute kap
Wanneer vanwege een noodsituatie de veiligheid in het geding is (bijvoorbeeld dreigend omvallen van een boom na een storm) wordt overgegaan tot 'acute kap'. Ook dan wordt een vergunning aangevraagd. Hier geldt een verkorte procedure voor, die binnen twee dagen afgerond is.

6.2 Beheer en groot onderhoud
Stadsbeheer is verantwoordelijk voor het beheer en (dagelijks) onderhoud en zo nodig vervangen van bomen. Er wordt gewerkt op basis van het Uitvoeringsprogramma stadsbeheer. Er is een beheerprogramma waarin alle bomen een eigen paspoort hebben. Inmiddels zijn ongeveer 113.000 nummers uitgegeven en straks wanneer Haren en Ten Boer zijn geïnventariseerd, zijn dat ongeveer 140.000 bomen. In het paspoort is een waslijst met informatie (30 aspecten) opgenomen over de boom, soort, leeftijd en het onderhoud dat heeft plaatsgevonden. Met dit systeem kunnen met een druk op de knop bijvoorbeeld alle essen in de gemeente in beeld worden gebracht. Voor de essen zijn er 15 aspecten vastgelegd om het ziektebeeld te kunnen bepalen. Eenmaal per vier jaar wordt iedere boom opnieuw beoordeeld. Voor zieke bomen geldt een hogere frequentie en kastanjes worden zelfs 3 maal per jaar beoordeeld. Er zijn drie inspecteurs die deze beoordelingen doen. Verder zijn ook degenen die onderhoud aan de houtopstand doen uitgerust met een pencomputer om direct relevante gegevens over een boom in het paspoort vast te leggen.

Kap is bij Stadsbeheer aan de orde als de bomen ziek of zwak zijn of een gevaar voor de omgeving vormen.

Dat wordt als volgt geïnventariseerd:
A. Er is een jaarlijks kapprogramma dat gebaseerd is op ziekte/zwakte van bomen. Dit kapprogramma komt tot stand door inspecties van eigen inspecteurs. Er staan nu 400 bomen hiervoor op de lijst; het streven is om dit aantal flink terug te dringen. Voor de zomer wordt een aanvraag gedaan, zodat de kap in de herfst kan worden uitgevoerd. Het gaat om bomen die ziek zijn of die een gevaar voor de veiligheid vormen. Gemiddeld gaat het jaarlijks om 200 tot 250 te kappen bomen. Deze kap levert weinig weerstand op, omdat het vaak om solitaire bomen gaat en omdat het vaak wel zichtbaar is dat de boom ziek of zwak is. Communicatie gaat hier alleen via de vergunningaanvraag op de app/website.

b. Er is een programma 'groot onderhoud'. Een dergelijk programma is vaak op straatbasis. Het aantal te kappen bomen in dit programma varieert sterk. In 2019 is bijvoorbeeld aan de orde dat de bomen langs het Van Starkenborghkanaal (225 populieren die in zeer slechte staat verkeren) verwaaid zijn en een gevaar vormen voor de fietsers en wandelaars. In de jaren zestig en zeventig waren deze bomen populair om te planten: snelgroeiend en ze leverden veel groen. Nu zijn ze aan het eind van hun levensfase en leveren ze op verschillende plekken gevaar op. Hetzelfde probleem kan ook ontstaan bij ziektes van bomen. Voor diverse bomenziektes (bij kastanjes, populieren en essen) hanteert de gemeente landelijke protocollen.

In 2019 betreft het in totaal ongeveer 1000 bomen die in het kader van het groot onderhoudsprogramma gekapt zouden moeten worden. Per jaar varieert dit aantal sterk (van 200 tot 1000). Bij dit soort projecten wordt extern advies gevraagd en dit advies gaat mee met de vergunningaanvraag. Voordat een project gestart wordt, worden inloopavonden e.d. voor bewoners georganiseerd. Vanuit omwonenden is er zelden weerstand.

De gemeente Haren kende geen bomenbeheerplan, maar had wel een digitaal bomenbeheersysteem.

Momenteel wordt veel geld besteed aan ziektebestrijding van bomen en het vervangen van zieke bomen. De inzet van deze middelen gaat ten koste van het toevoegen van bomen. De gemeente is terughoudender geworden bij het preventief kappen van bomen. Sommige bomen kunnen namelijk over ziektes heen groeien. Ook onder deskundigen leven hierover verschillen van inzicht. Bij de singels en de kastanjes is geleerd dat sommige zieke bomen er inderdaad weer bovenop kunnen komen. Deze aanpak wordt nu ook bij de essentaksterfte toegepast. Het resultaat van een tweede inspectie is dat van de bomen waarvan verondersteld werd dat ze zo zwaar waren aangetast dat ze zouden moeten worden gekapt ruim de helft in betere conditie verkeert en bij nader inzien niet hoeven te worden gekapt.

6.3 Infrastructurele en bouwprojecten die leiden tot kap

In het team Stadsingenieurs wordt gewerkt aan ontwikkelings- en herstructureringsplannen. Aan dit team is een functie van groenspecialist toegevoegd. De groenspecialist draagt met zijn expertise bij aan het maken van afwegingen of bomen kunnen/moeten worden behouden of niet. Deze adviseert projectleiders en het

bestuur over kap- en herplantvraagstukken. Soms wordt externe expertise ingeschakeld op specifieke onderdelen. Er vindt geregeld afstemming plaats met de programmaleider Leefkwaliteit.

Wanneer bomen moeten verdwijnen om (infrastructurele) ontwikkelingen mogelijk te maken wordt door of namens de projectverantwoordelijke een omgevingsvergunning voor het kappen van bomen aangevraagd bij VTH. Bij bouwprojecten is er een bouw-accountmanager. Deze overlegt met en zorgt voor inbreng van deskundigheid zoals archeologie, ecologie, bodem en groen. Wanneer bomen in het geding zijn is er contact met projectontwikkelaars over het uitvoeren van een BEA en op te leggen compensatie. Daarbij wordt met het oog op het vergunningverlenings-traject samen opgetrokken met de medewerker van VTH.

Wanneer bij een project sprake is van een problematische situatie of van botsende belangen en er een afweging gemaakt moet worden wordt dit besproken aan de zogenaamde 'versnellingstafel'. Er wordt dan door het projectmanagement opgeschaald naar het hogere management. Daar wordt een knoop doorgehakt of besloten een te nemen beslissing voor te leggen aan de portefeuillehouder(s). Dat kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het bepalen van de noodzakelijke compensatie. In het geval een besluit inhoudt dat afgeweken wordt van het beleid worden de omwonenden over dat besluit geïnformeerd.

In de ontwerpfase van projecten staan bomen niet hoog op het lijstje v.w.b. aandacht. Het belang en het plannen van bomen komt vaak pas laat in beeld. Bij her te ontwikkelen terreinen (zoals het Suikerfabriekterrein, onderdeel van de stedelijke ecologische structuur) worden aan het begin van het planproces groen en bomen in de plannen opgenomen. In een aantal situaties moeten aanwezige (spontaan opgekomen) bomen en andere houtopstand volgens het beleid voor zover mogelijk worden geïntegreerd of gecompenseerd. Dit is een enorme opgave die van invloed is op de planexploitatie van het betreffende project.

6.4 Monumentale bomen

Er is een inventarisatie van monumentale bomen. Voor deze waardevolle bomen is afzonderlijk beleid vastgelegd (nota Bladgoud, april 2018). In de afwegingstabel die bij het beoordelen van een vergunningaanvraag wordt gehanteerd wordt aan een monumentale boom (en ook aan een potentieel monumentale boom) een hogere waarde toegekend dan aan andere bomen. In de praktijk blijkt dat een omgevingsvergunning voor het kappen van een monumentale boom alleen wordt afgegeven voor een dringende reden (ruimtelijke ontwikkeling) of vanwege ziekte en gevaarzetting van de boom. In geval van ziekte wordt de boom ook niet meer als monumentaal gezien.
Wanneer bij ruimtelijke ontwikkelingen kap van een monumentale boom (mogelijk) aan de orde is wordt altijd een BEA verlangd en vindt overleg plaats met de portefeuillehouder. Indien in geld moet worden gecompenseerd is het compensatiebedrag voor een monumentale boom substantieel hoger dan in andere situaties.

6.5 Herplantplicht en aandacht voor kwaliteit
In de bovengenoemde gevallen is sprake van een herplantplicht. Bij herplant (feitelijk nieuwe aanplant) wordt op basis van soort en beschikbare groeiruimte (ondergronds en bovengronds) een beoogd eindbeeld van een boom of een groep bomen bepaald. Kwaliteit van de boomstructuur gaat inmiddels veelal boven kwantiteit (het aantal stammen).
Zo wordt door de gemeente tegenwoordig altijd veel aandacht besteed aan het verbeteren van de groeiplaats (verbeteren boomplantgaten). Het vinden van ondergrondse groeiruimte is in een compacte stad als Groningen echter niet eenvoudig.
Een voorbeeld waarbij kwaliteit boven kwantiteit is gesteld, met een uitermate positief resultaat, is de vervanging van bomen aan de Kraneweg. Hier stonden 60 bomen op de stoep die zwak waren doordat er te weinig ruimte was om te kunnen groeien. Na herinrichting van de straat, is er – in overleg met omwonenden - ruimte (plantsleuven) voor de gemeentelijke bomen gemaakt en staan er “slechts” veertig nieuwe bomen die het heel goed doen en nu al meer kwaliteit bieden dan in de oude situatie. Aan de Kraneweg staan nu wel minder bomen dan voorheen maar de kwaliteit, duurzaamheid en beleving van het groen is sterk verbeterd.

Bij herplant wordt het liefst gewerkt met boomsleuven omdat dat het beste resultaat geeft. Er is bij herplant eerst sprake van achteruitgang (minder kroonvolume), maar op termijn ontstaat meer kwaliteit (meer kubieke meters boomkruin) omdat de gemeente de omstandigheden voor de bomen beter kan maken. Er zijn inmiddels meetmethoden in ontwikkeling waarmee de kubieke meters boomkruin berekend kan worden. Vanuit de organisatie is aangegeven dat in het algemeen grotere bomen worden geplant dan in veel andere gemeenten gebruikelijk. Deze bomen zijn duurder dan kleinere bomen, maar de overlevingskans is groter. Hierdoor kunnen voor hetzelfde geld minder bomen geplant worden dan wanneer er gekozen zou worden voor kleinere bomen. Het is niet altijd mogelijk een grote boom te planten gelet op de beschikbare ondergrondse ruimte.

Bij nieuwe aanplant wordt ook gekeken naar het soort bomen. Dit gebeurt veelal in samenspraak met de bewoners. De gemeente streeft, in tegenstelling tot het vroegere uitgangspunt, naar meer diversiteit (ook in één straat) omdat daarmee voorkomen kan worden dat bij ziekte de bomen in een straat allemaal tegelijk verwijderd moeten worden. Ook worden waar mogelijk verschillende soorten binnen een bepaalde boomsoort geselecteerd. Dit verkleint in de toekomst de kwetsbaarheid voor ziektes.
In de Wijert-Zuid moeten bomen eruit omdat ze bovenop een te vervangen gasleiding staan. Met bewoners wordt gekeken naar herplant. Hetzelfde geldt in Paddepoel bij de aanleg van het aardwarmtenet.

Tabel 3. Overzicht stortingen en bestemmingen groencompensatiefonds, stand per 01-11-2019

Stortingen	Project	Bestemd	Project	Onbestemd
€ 8.712,50	*Woonrups Kempkersberg*	*€ 8.712,50*	*Groeninrichting Helperpark*	
€ 212.160,00	*Engelse Park*	*€ 212.160,00*	*Groeninrichting Helperpark*	
€ 4.442,50	*Aa-Kerkhof*			*€ 4.442,50*
€ 100.000,00	*Fietspad Ringweg Noord*	*€ 100.000,00*	*Standplaats bomen St. Jansstraat e.o.*	
€ 325.315,00		*€ 320.872,50*		*€ 4.442,50*

6.6 Compensatiefonds

De compensatieregeling heeft inmiddels geleid tot een aantal stortingen in het Compensatiefonds. Deze zijn vermeld in bovenstaand overzicht. Dit betreft allen binnengemeentelijke compensatie, d.w.z. compensatie vanuit budgetten voor gemeentelijke projecten. Er worden binnenkort compensatiegelden verwacht vanuit in voorbereiding zijnde private projecten.

Er zijn (nog) geen prioriteiten geformuleerd voor de besteding van de gelden in het Compensatiefonds.

6.7 Analyse

Het werken met meerdere 'vergunning-regimes' vraagt extra aandacht en is daarmee niet doelmatig. Daarenboven is de werkvoorraad vergroot door de toevoeging van aanvragen uit Haren. Bij aanvang van het onderzoek bleek dat alle vergunningaanvragen door één medewerker worden afgehandeld. Aangegeven is dat formatie-uitbreiding inmiddels in gang gezet is. Zo lang het een solo-functie betreft is het proces erg kwetsbaar en bij (langdurige) afwezigheid zoals vakantie of ziekte ligt het proces stil. Het voordeel is wel dat afwegingen altijd op eenzelfde wijze gemaakt worden.

Het Groencompensatiefonds werkt als regulerend instrument: de praktijk verandert onder druk van de regeling. Het is merkbaar dat bij nieuwe bouwprojecten RO en ontwikkelaars vroegtijdiger rekening gaan houden met te plannen groen/bomen en het behouden van bomen door ze te integreren in hun plannen. Daarmee is de compensatieregeling een 'prikkel' om het belang van groen en bomen meer aan de voorkant in het planproces te betrekken, creatief te denken en tijdig te bezien wat kan worden behouden. Op die manier leidt de compensatieregeling inderdaad tot meer behoud, terwijl wanneer wel wordt gekapt er middelen worden gegenereerd voor aanplant of kwaliteitsverbetering elders.

Te ontwikkelen terreinen (zoals het Suikerfabriekterrein, (onderdeel van de stedelijke ecologische structuur) bieden een unieke kans om aan het begin van het planproces en bomen in de plannen op te nemen. Zowel de planvorming als toepassing van de compensatieregeling vereist maatwerk, vooral wanneer sprake is van in ruime mate aanwezige 'spontane houtopstand' op het betreffende terrein.

Het beleid laat het niet of nauwelijks toe dat er maatwerk geleverd kan worden bij het toepassen van de herplantplicht of de compensatie in geld. Dat kan er toe leiden dat een ruimtelijk of infrastructureel project niet gerealiseerd kan worden omdat herplant in het gebied zelf niet mogelijk is en er hoge kosten op het project gaan drukken voor compensatie. Dit zou zich kunnen voordoen in situaties waarbij een terrein jaren braak heeft gelegen en er spontaan bomen en andere houtopstand zijn gaan groeien. Bij het verwijderen hiervan geldt ook een herplantplicht of dient er gecompenseerd te worden.

Er staat bij afwegingen m.b.t. bomenkap en herplant spanning op het realiseren van het principe van de compacte stad en de behoefte aan een groene stad. Dat is en wordt steeds meer merkbaar bij het willen 'vergroenen' op basis van de huidige inzichten over klimaatadaptatie en klimaatverandering.

7. Communicatie en participatie

7.1 Communiceren aanvraag en vergunningverlening
Een aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt op reguliere wijze gepubliceerd. Dat betekent dat deze met de app Groningen-Omgevingsalert of (een melding via) Overheid.nl kenbaar wordt gemaakt. Dit is om belanghebbenden vroegtijdig te informeren. Er is dan nog geen procedurele mogelijkheid te reageren. Nadat een besluit over een aanvraag is genomen wordt dit besluit (dat vergunning is verleend of geweigerd) op dezelfde wijze gepubliceerd. Dit is conform de wettelijke regels die gelden in geval van vergunningverlening.

Daarenboven worden direct omwonenden (met als criterium: zichtbaarheid van de boom/bomen) rechtsreeks per brief geïnformeerd. Dit is een extra service van de gemeente. Bij de publicatie en in de brief wordt kenbaar gemaakt dat en hoe bezwaar tegen het verlenen van de vergunning kan worden ingediend. Voor nadere informatie en inzage in de verleende vergunning kan een afspraak worden gemaakt bij het Loket Bouwen & Wonen (in Groningen - Harm Buiterplein, Haren of Ten Boer). Voor een afschrift dienen leges te worden betaald (een bedrag per kopie).

7.2 Communiceren bij projecten
Bij een project waarvoor de uitvoering bij de gemeente ligt is het projectteam verantwoordelijk voor de communicatie met omwonenden. Wanneer de uitvoering bij derden ligt is deze partij daarvoor verantwoordelijk. Echter: er is vaak al veel met de gemeente afgestemd en wanneer er problemen zijn, wordt de gemeente er veelal door inwoners op aangesproken. Hier is dus ook betrokkenheid van en regie vanuit de gemeente gewenst. Te meer omdat doorgaans over meerdere aspecten van het project informatie moet worden verschaft en (mogelijke) bomenkap is daar dan vaak een onderdeel van.

De directe omwonenden van een project(gebied) of projectmatige ingreep (te denken valt ook aan rioleringswerkzaamheden of vervanging van leidingen) worden geïnformeerd via een informatiebijeenkomst. In de boomstructuurvisie is aangegeven in welke mate bewoners mee mogen praten bij het (her)planten van bomen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de hoofdstructuur en de nevenstructuur. De invulling van de nevenstructuur wordt in belangrijke mate overgelaten aan de omwonenden. Deze omwonenden zijn echter doorgaans leek op het gebied van beheer en onderhoud van bomen en zijn dan geen gelijkwaardige gesprekspartner voor de gemeente. Er is meestal sprake van informatief overleg, waarbij bewoners in bepaalde situaties hun voorkeur kunnen uitspreken over verschillende scenario's.

7.3 Overige communicatie-aspecten
Er zijn verschillende belangengroeperingen voor bomen, zoals de stichting Bomenridders en de Werkgroep Bomen. Deze belangengroeperingen staan voor één belang: behoud van bomen, houtopstand en groen in het algemeen. Dit in tegenstelling tot de gemeente, die een belangenafweging moet maken waar meerdere belangen met elkaar botsen.

De stichting Bomenridders is regelmatig voor de gemeente een 'luis in de pels' bij (voorgenomen) bomenkap of onderhoud van bomen: de actieve bestuurders en donateurs van de stichting

benadrukken keer op keer het belang van behoud van individuele of groepen bomen en behoud, onderhoud en versterking van het totale bomenbestand in de gemeente. Zo zit de belangenorganisatie niet op één lijn met de gemeente over bijvoorbeeld de wijze van snoeien. Ofschoon er regelmatig contacten zijn, zo is er met meerdere gemeentelijke medewerkers een rondgang geweest met een vertegenwoordiging van de stichting Bomenridders over het onderhoud van bomen, is er nog geen structureel overleg of andere wijze van betrokkenheid van deze belangengroeperingen als gesprekspartner.

Wel is er een overleg Stadsnatuur, waarin met externe organisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en het Groninger Landschap) overlegd wordt over het beleid en de uitvoering van "natuur en groen". Daarbij ontbreekt de provincie. Er is momenteel ook geen ander regulier overleg met de provincie over (de randen van) het buitengebied. Dit is opvallend omdat de provincie bevoegd gezag is over gebied dat buiten het bebouwd gebied, maar wel binnen de gemeentegrenzen van Groningen ligt. Het betreft hier bebouwd gebied in het kader van de Wet Natuurbescherming (voorheen de Boswet) en is niet hetzelfde als de bebouwde kom in het kader van de verkeerswetgeving.

7.4 Analyse

- Het is niet begrijpelijk en weinig publieksvriendelijk dat voor het inzien van een vergunning een afspraak bij het Loket Bouwen & Wonen dient te worden gemaakt (op beperkte openingstijden gedurende werktijden) en dan een afschrift tegen betaling verkrijgbaar is, terwijl de vergunning bijna altijd digitaal beschikbaar is en digitaal kan worden toegezonden. Dat betekent in de praktijk dat digitale stukken eerst geprint moeten worden en dan fysiek verstrekt worden. Dit wekt het gevoel bij burgers en organisaties op dat de gemeente belemmeringen opwerpt en niet transparant wil zijn.

- In sommige situaties blijkt dat, ondanks goede wil vanuit en de professionele inzet door de gemeentelijke organisatie, naar het oordeel van inwoners die zich betrokken voelen de communicatie tekortschiet. Dat is soms gebaseerd op feiten, veelal ook (of in een mix met) de indruk die ontstaat door het moment of de wijze van presenteren. Ontevredenheid over de communicatie kan zijn oorzaak vinden in verschillende omstandigheden, zoals:
  - Een bijeenkomst vindt plaats nadat (de indruk wordt gewekt dat) er al besloten is op welke wijze het project zal worden uitgevoerd. Omwonenden worden dan geconfronteerd met een voldongen feit, terwijl ze graag eerder geïnformeerd of betrokken hadden willen worden. Ze hadden meer invloed uit willen oefenen en voelen zich tekortgedaan.

    Voorbeeld: Fietsroute Plus Haren – Groningen, gedeelte Kerklaan/Haren (2017)

  - Er wordt een plan met of door deskundige expertise gepresenteerd waarmee de indruk wordt gewekt dat alles (of veel) reeds vaststaat. Maar onder druk van betrokken omwonenden of anderen blijken vervolgens andere afwegingen te kunnen worden gemaakt. De uitkomst is dan meer tevredenstellend, maar het proces (de communicatie) wordt dan niet als zodanig ervaren.

Voorbeeld: bij de presentatie van de plannen voor het versterken van de fietsroute Haren-centrum Groningen via de Helperzoom werd medegedeeld dat meer dan 100 bomen dienden te worden gekapt. Na kritiek kon het plan zodanig worden aangepast dat er nog slechts negen bomen gekapt hoefden te worden.

Voorbeeld: door nutsbedrijven als noodzake lijk gepresenteerde voorgenomen kap van een groot aantal bomen in de Plantsoenbuurt stuitte bij en na de presentatie op grote weestand; met inbreng van bewoners is een nieuw plan ontwikkeld waarin door boombeschermende maatregelen veel meer bomen dan eerst voorzien behouden konden blijven.

- De informatie die gegeven wordt is nog beperkt omdat het nog te prematuur is om meer/duidelijkere informatie te verstrekken.

- De gehanteerde definitie van 'omwonenden' leidt ertoe dat mensen die zich betrokken voelen bij hun omgeving, maar buiten de groep aangeschreven omwonenden vallen niet, laat of via anderen geïnformeerd worden en zich daardoor tekort gedaan voelen.

- De informatie die gegeven wordt is onduidelijk en/of niet tevredenstellend omdat het doel van het project niet duidelijk is.

Voorbeeld: in het Stadspark zijn nog niet zo lang geleden bomen gekapt om ruimte te geven voor een andere ecologische waarde. Dat leverde een discussie op over welke ecologische waarde waardevoller is. Het project in het Stadspark was ingestoken om waterproblemen in de aangrenzende wijk Grunobuurt op te lossen. Vanuit water en riolering is dit project ingestoken. Onduidelijkheid in de communicatie over het doel van het project leidt dan tot veel vragen van omwonenden en belangengroeperingen.

Voorbeeld: onderhoud van bomen op basis van door onafhankelijke expertise geconstateerde gevaarzetting aan de Waterhuizerweg (Haren)

- Bewoners die bomen zien als essentieel onderdeel van hun leefomgeving ervaren dat experts en beleidsfunctionarissen weinig begrip hebben voor hun gevoelens en/of inbreng van wensen.

Ook is recent voorgekomen (Savornin Lohmanlaan, 2018) dat bij de uitvoering van een infrastructureel project bleek dat de situering van leidingen anders was dan op basis van beschikbare tekeningen werd verondersteld, waardoor in een laat stadium besloten moest worden om bomen te kappen (op grond van een onderbouwde dringende reden) in plaats van het treffen van boombeschermende maatregelen. Daardoor konden omwonenden pas laat worden geïnformeerd en was er geen mogelijkheid om voor het kappen van bomen in overleg te treden met omwonenden over een herplantplan. Op een later moment is dat alsnog gedaan. Het af (moeten) wijken van de gebruikelijke procedure in een dergelijke situatie kan leiden tot een kritische benadering van sommige omwonenden.

In het midden gelaten wordt of kritiek op de communicatie in alle gevallen terecht is. Van belang is wel dat in geval van klachten over gemeentelijk handelen er adequaat, volgens de daarvoor vastgelegde procedures, wordt gereageerd.

Bij bovengenoemde omstandigheden en voorbeelden wordt aangetekend dat een oordeel over de gemeentelijke communicatie soms ook gevoed wordt doordat begrip ontbreekt voor de door de gemeente te maken (beleids-) afwegingen in het algemeen belang en/of er gebrek aan vertrouwen is in uitvoerende of adviserende experts. Zelfs met een goede communicatie wordt het dan lastig om draagvlak te bewerkstelligen. Hierbij kan ook de vraag worden opgeworpen hoe in deze situaties het draagvlak bepaald kan worden. Enkele tegenstanders van bomenkap of belangengroeperingen behoeven niet representatief te zijn voor alle omwonenden.

- Tegenover het voorgaande staat dat er ook voldoende situaties zijn waarbij in geval van voorgenomen kap communicatie, participatie en inbreng van inwoners overwegend in harmonie verloopt en leidt tot een door hen als positief ervaren resultaat. Desondanks kan niet altijd voorkomen worden dat er dan alsnog een bezwaar wordt ingediend.

Voorbeelden:

- *Vervanging van zwakke bomen aan de Kraneweg (2015/2016): in overleg met bewoners gekozen voor kwaliteit boven kwantiteit (zie paragraaf 6.5)*

- *Bomen langs de spoorlijn naar Sauwerd (planvorming 2017-2019): door een intensieve studie naar mogelijkheden voor herplant is hier in samenspraak met omwonenden en belangenorganisaties bewerkstelligd dat bij herplanting er 29 bomen meer worden herplant dan er voorheen stonden en ten opzichte van de oude situatie er 450 m² andere houtopstand wordt toegevoegd (hier is toch een bezwaar op gekomen).*

- *Noodzakelijk bomenkap bij vervanging van de riolering en herinrichting van straten in de Korrewegwijk/Professorenbuurt (planvorming 2017/2018).*

- Betrokken bewoners, vaak ook deskundig, zijn regelmatig van oordeel dat bij de communicatie over de uitvoering van het beleidde gemeentelijke vertegenwoordigers zich nogal formeel opstellen en niet het gesprek aangaan over de inhoud, maar wijzen op procedures en voldongen feiten. Dit wordt in de hand gewerkt doordat het beleid dichtgetimmerd is, waardoor er nauwelijks ruimte is voor maatwerk. Ook in bezwaarprocedures wordt slechts procedureel getoetst. Hierdoor ontstaat bij belangengroeperingen het gevoel dat er geen gesprek met de gemeente mogelijk is, wat vervolgens weer kan leiden tot bezwaarprocedures of voortzetting van juridische procedures (zoals bij de casus A-Kerkhof). Dit terwijl betrokken inwoners en belangengroeperingen zinvolle en professionele inbreng kunnen leveren wanneer zij aan de voorkant van een proces, procedure of project worden betrokken. Anderzijds geldt dat van inwoners het besef mag worden gevraagd dat de overheid (belangen) afwegingen moet maken en dat zij dat op een zorgvuldige wijze doet. Gelukkig valt te zien dat dat besef bij velen en in veel situaties wel aanwezig is. Transparant beleid, controleerbare uitvoering, begrijpelijke motivering en ruimte voor tweezijdige communicatie bevorderen dat besef.

8. Spiegelen aan andere gemeenten

“Hoe doen wij voor wat betreft beleid voor bomenkap en de uitwerking daarvan in vergelijking met andere gemeenten?.” Die vraag kwam tijdens de uitvoering van het onderzoek regelmatig naar voren. Voor zover het op hoofdlijnen en binnen de reikwijdte van het onderzoek op afstand mogelijk is vast te stellen wat elders zichtbaar de praktijk is, spiegelen we hier de keuzes en effecten van beleid en uitvoering aan die in enkele andere gemeenten.Wij hebben ons daarbij beperkt tot een quick scan op basis van informatie die in beperkte tijd via internet kon worden ingewonnen over beleid en praktijk in enkele andere grote gemeenten. Dat levert het volgende beeld op:

- In veel gemeenten levert het kappen van bomen, c.q. voornemens daartoe regelmatig (negatieve) reacties uit de samenleving op. Met name is dit het geval bij projecten met functiewijziging of infrastructurele werken, maar ook bij onderhoud, kap door ziekte, e.d.

  Veelal betreft het reacties vanuit belangengroeperingen (lokaal, regionaal of landelijk verbonden), soms ook van individuele of groepen omwonenden.
  De aard van de reacties zijn vergelijkbaar met die ook in Groningen naar voren komen: betwisten van en/of gebrekkige motivering, bestrijden van een gemaakte afweging, benadrukken van de waarde van bomen, klachten over de communicatie, etc.

- De regelgeving voor kappen is op verschillende manieren vormgegeven:
  - volledig in de APV (Rotterdam, Apeldoorn, Utrecht, Arnhem);
  - door middel van een door de raad vastgestelde ‘Bomenverordening’ (Amsterdam, Zwolle, Eindhoven).

  De wijze waarop Groningen (‘oud’) de regelgeving heeft vastgelegd (door de raad in de APV, in combinatie met het vaststellen van beleidsregels door het college) wijkt af van hoe de in de quick scan betrokken grote gemeenten dat hebben gedaan. Wel is vastgesteld dat enkele gemeenten buiten de hier genoemde het kapbeleid ook met beleidsregels hebben aangevuld.

- Vrijwel alle gemeenten hebben een compensatieregeling. De wijze waarop deze is vastgelegd verschilt: via verordening door de raad, door middel van beleidsregels door het college of via de APV met vrijheid voor het college om per situatie vast te stellen of en hoeveel gecompenseerd moet worden.

- Er zijn ook inhoudelijke verschillen tussen de compensatieregelingen van de betreffende gemeenten:
  - verschillen in te doorlopen stappen en voorwaarden
  - verschillen in detaillering van de vast te stellen compensatie
  - verschillen in bestedingsmogelijkheden van compensatiegelden

- Amsterdam, Utrecht en Rotterdam hebben een ‘Bomenkaart’ op hun website gepubliceerd, waarop alle bij de gemeente in beheer zijnde bomen worden weergegeven.

Met ArcGIS worden d.m.v. satellietopnamen voor het gehele land groenelementen weergegeven. De hiervoor genoemde gemeenten (en ook Groningen) maken hiervan gebruik en publiceren dat via ArcGIS op internet. De opnamen zijn echter niet actueel.

De gemeente Utrecht heeft alle relevante informatie over bomen op overzichtelijke en toegankelijke wijze bijeengebracht op de website.

Er zijn gemeenten (waaronder Amsterdam) die een bomenconsulent hebben aangesteld. Het doel van deze functie is om het belang van bomen stevig te verankeren in projectplannen en gemeentelijk beleid. De bomenconsulent onderhoudt contacten met verschillende teams in de eigen organisatie en daarbuiten met onder meer natuurbeheerders, belangengroeperingen, onderwijsinstellingen en advies- en ontwerpbureaus.

Gepubliceerde cijfers van in een gemeente aanwezige en bij de gemeente in beheer zijnde bomen en/of bomendichtheid in de openbare ruimte zijn beperkt bruikbaar om vergelijkingen te maken. Niet altijd zijn alle bomen in het gemeentelijk register opgenomen of meegenomen in het gepubliceerde aantal (alleen stedelijk gebied bezien, omvang bepaalt of de boom mee telt, bomen in openbare ruimte in beheer bij anderen niet meegeteld).

- De beschikbare gegevens hieronder vermeld geven derhalve slechts een indicatief (maar wel verhelderend) beeld:
  - Groningen: 1 boom op ca. 1,5 inwoners
  - Amsterdam: 1 boom op ca. 3 inwoners
  - Utrecht: 1 boom op ca. 2,5 inwoners
  - Rotterdam: 1 boom op ca. 4 inwoners
  - Parijs: 1 boom op ca. 22 inwoners.

Op grond hiervan is Groningen - met alle voorzichtigheid hierboven reeds aangestipt - als relatief ‘groene stad’ aan te duiden.

9. Rol en taak gemeenteraad

Er zijn drie rollen te onderscheiden die door de raad vervuld worden. Hier wordt een analyse gegeven van de wijze waarop deze rollen worden vervuld ten aanzien van (de uitvoering van) het kapbeleid, op basis van bevindingen aan de hand van beschikbare documenten en verslagen van raads- en commissievergaderingen:

1) Kaderstelling
De raad van de 'oude' gemeente Groningen heeft in de APV Groningen kaders gesteld voor het verlenen van vergunningen voor het vellen van houtopstand ('kapvergunningen'), met als (hoofd)doel het behoud van zoveel mogelijk in de gemeente aanwezige bomen. Deze kaders zijn verbreed en uitgewerkt door het college van b&w in de 'Beleidsregels vellen van houtopstand (2017)'. Deze beleidsregels, waaronder ook de compensatieregeling, zijn na vaststelling door het college ter kennis van de raad gebracht, door de raad besproken en positief beoordeeld. Voorts heeft de raad door het vaststellen van meerdere beleidsdocumenten doelstellingen en kaders vastgesteld voor beheer, behoud en versterking van groen in het algemeen en bomen in het bijzonder.
Daarnaast zijn op andere terreinen in sectorale beleidsdocumenten doelstellingen vastgelegd, die als uitwerking hebben dat daaraan verbonden belangen leiden tot afwegingen dat in bepaalde situaties bomen moeten worden gekapt.
Door de raad gestelde kaders op verschillende, uiteenlopende beleidsterreinen concurreren met elkaar of zijn strijdig. De raad beperkt zich tot het signaleren van de strijdigheid tussen ambities en kaders onderling en gaat daar moeizaam mee om.
Geconstateerd wordt dat er geen kader is vastgesteld voor de gewenste kwaliteit en beleving van groen (of specifiek van bomen) om daar de praktijk geobjectiveerd aan te kunnen toetsen. Daardoor wordt het debat veelal gevoerd op basis van uiteenlopende subjectieve beelden.

2) Controle
De raad oefent controle uit op de uitvoering van het beleid (de kaders) door het college.
In theorie doet de raad dat op hoofdlijnen (toetsing van beleidsuitvoering) en vermijden de fracties het controleren in de vorm van het onder de loep nemen van elk individueel besluit van het college. De praktijk bij (voorgenomen) bomenkap is nog wel eens anders, veelal ingegeven vanuit partijsignatuur en/of de oppositierol van enkele fracties. Dat is in sommige situaties te verklaren uit de focus bij de vergunningprocedure op 'rechtmatigheid' boven 'doelmatigheid' en 'redelijkheid', alsmede door inwoners ervaren gebrekkige communicatie en/of motivering. Een effectievere werking van de Bomen Effect Analyse, het effect van de compensatieregeling (vroegtijdigere aandacht voor het behoud en plannen van bomen) en toenemende bewonersparticipatie kunnen naar verwachting leiden tot een effectievere rol van de raad.
Wat niet helpt bij de gewenste beperking tot toetsing van de beleidskaders is een gebrek aan monitoring door het ontbreken van (regelmatig geactualiseerde) gegevens: gebrekkige

monitoring staat controle op hoofdlijnen in de weg. In dat kader kan worden geconstateerd dat de frequentie van de rapportage van het Bomenbeheer (eens per vier jaar) niet aansluit bij de te veronderstellen informatiebehoefte. Daarnaast ligt de focus bij (een deel van) de raad meer op kwantiteit dan op kwaliteit: aantallen bomen staan eerder en meer in de schijnwerpers dan versterking van de kwaliteit, al was het alleen maar omdat het eerste wel en het tweede niet gemakkelijk te definiëren valt.

3) Volksvertegenwoordiging
Regelmatig worden ook over (voornemens tot) het kappen van bomen signalen uit de samenleving binnen de raad verwoord. Dat dergelijke signalen worden ingebracht mag ook worden verwacht, de raadzaal is het podium waar die signalen vertaald kunnen worden.
Wel is het raadzaam ervoor te waken om als (deel van de) raad een rol als 'buitengewone bezwarencommissie' te willen vervullen. Dat strijdt met een effectieve rolinvulling.
De rol van de raad is meer dan het aan de orde stellen van afwegingen die in of bij de uitvoering van beleid en bij het opstellen of uitwerken van plannen worden gemaakt. Voor een effectieve rolinvulling van de raad is het van belang te kunnen schakelen van het kennis nemen van en/of aan de orde stellen van 'incidenten' naar debat over gewenste structurele versterking van kaders voor beleid, de uitvoering en/of de relatie met de samenleving.
Waar de raad initiatieven heeft genomen, vastgelegd in moties, ontbreekt het aan concrete afspraken over de termijn waarop rapportage over uitwerking of uitvoering wordt verwacht.

10. Conclusies en aanbevelingen

10.1 Conclusies

I. Met het vastleggen van Beleidsregels en - als onderdeel daarvan - de compensatieregeling in aanvulling op de regelgeving in de APV is het beleidskader (voor het grondgebied van de 'oude' gemeente Groningen) duidelijk en juridisch stevig. Door het vaststellen van beleidsregels wordt de wijze waarop het college invulling geeft aan de bevoegdheden die in de APV verleend worden transparant, waarmee de rechtszekerheid wordt bevorderd. Met deze vormgeving van regels onderscheidt de gemeente zich van andere grote gemeenten.

II. De voormalige gemeente Haren heeft met een minder restrictief beleid beoogd te dereguleren: het kappen van een (niet-monumentale) boom werd in veel gevallen vergunningvrij, zodat voor inwoners en gemeenten de administratieve last en kosten omlaaggingen. Desondanks lijkt het aantal (noodzakelijke) vergunningaanvragen niet sterk gedaald te zijn.

III. Het vergunningverleningsproces is transparant en zorgvuldig. Er is geen sprake van willekeur bij het verlenen van 'kapvergunningen'. Wel staat een sterke focus op rechtmatigheid een redelijkheidstoets en de mogelijkheid om maatwerk te realiseren in de weg.

IV. Hoge ambities op deelterreinen kunnen in de praktijk strijdigheid opleveren. Ambities voor de hoeveelheid 'groen' en 'bomen' zijn moeilijk waar te maken in combinatie met een beleid gericht op een compacte stad, een stevige woningbouwopgave en versterking van werkgelegenheid. Bij de te maken afwegingen wijken bomen al snel voor andere belangen.

V. De compensatieregeling lijkt effectief te zijn: het leidt in de praktijk tot vroegtijdiger aandacht voor (het behoud en plannen van) bomen bij planontwikkeling en projecten.

VI. Er is steeds meer aandacht voor de verbetering van de groeiomstandigheden en kwaliteit van bomen naast een focus op het aantal bomen. Het besef dat kwaliteit zeker zo belangrijk is als kwantiteit moet hier en daar nog wel indalen.

VII. In een gemeente met een grote variatie in ruimtelijk gebruik en woon- en leefmilieus kunnen situaties, waarbij het behoud of de aanplant van bomen in het geding is, sterk variëren. Daarbij past variatie in regelgeving en maatwerk waar dat mogelijk is.

VIII. Binnen de organisatie wordt ruim aandacht besteed aan het belang van bomen, medewerkers hebben hart voor hun werk en dat belang. Afgezien van het vergunningverleningsproces zijn verantwoordelijkheden binnen de organisatie rondom bomen diffuus en behoeft de coördinatie versterking.

IX. Door het vroegtijdig presenteren van ruimtelijke plannen waarbij sprake is van uitgebreide bomenkap wordt weerstand opgeroepen als in een latere fase van planvorming blijkt dat ook toegekomen kan worden met minder bomenkap. De indruk bij burgers kan daardoor ontstaan dat pas bij

druk van buitenaf de gemeente kritisch kijkt naar mogelijke alternatieven in het plan om bomenkap zoveel mogelijk te vermijden. Het positieve er aan is dat flexibiliteit getoond wordt door inbreng vanuit de samenleving te betrekken in de plannen.

X. De wijze en het moment waarop inwoners (omwonenden) worden geïnformeerd en betrokken inwoners kunnen participeren bij planvorming en -uitwerking die leidt tot (mogelijk) verwijderen van bomen wordt door hen niet altijd positief ervaren. Hier is winst te behalen.

XI. Het is omslachtig om inzicht te verkrijgen in een verleende vergunning. Dat kan publieksvriendelijker.

XII. De raad ontvangt in onvoldoende mate - met name qua frequentie en kwaliteit - gegevens om adequaat vanuit de eigen rol te kunnen monitoren en op hoofdlijnen te kunnen controleren en (bij)sturen. Dat belemmert het schakelen van 'het aan de orde stellen van incidenten' naar een debat over gewenste structurele versterking van kaders voor beleid, uitvoering en/of de relatie met de samenleving.

XIII. Er zijn meerdere bedreigingen die van invloed kunnen zijn op het bomenbestand: boomziektes, realiseren compacte stad, streven naar biodiversiteit, infrastructurele projecten. Bij (her)planten van bomen in de binnenstad moet rekening worden gehouden met relatief hoge kosten.

10.2 Toets op het gestelde normenkader

In onderstaand overzicht wordt met een ✓ aangegeven dat (in voldoende mate) aan de gestelde norm wordt voldaan. Bij een ✕ is dat niet (in voldoende mate) het geval.

Beleidsontwikkeling

Er zijn heldere en eenduidig geformuleerde doelstellingen.	✕
De bijdrage van de beleidsinstrumenten aan de realisatie van de beleidsdoelen is onderbouwd.	✓
Er zijn beleidsregels met criteria vastgesteld door de raad, die een afweging mogelijk maken op basis waarvan na een aanvraag al dan niet een 'kapvergunning' kan worden verstrekt.	✓
Binnen het beleid over houtopstand worden duidelijke criteria gehanteerd voor het vellen en verplichten tot herplanten.	✓

Doeltreffendheid

Doelen zijn eenduidig en SMART geformuleerd.	✕
Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn effectief in relatie tot de beoogde doelen.	✓
De gemeente monitort of de gestelde doelen worden behaald.	✕
Er is een logisch en effectief verband tussen de grondslagen waarop vergunningen worden toegekend en de door de gemeente gestelde beleidsdoelen.	✓

Sturing

College en raad beschikken over heldere en transparante informatie om de voortgang van de vooraf gestelde doelen te toetsen. Het college rapporteert volgens gemaakte afspraken aan de raad en doet dat transparant, juist, tijdig en volledig.	✕
De raad ontvangt afdoende informatie om te kunnen monitoren en vraagt hier zo nodig om.	✕
De raad vervult de rollen "kaderstelling" en "controle" zodanig dat hij op afstand staat van individuele procedures en afwegingen.	✕
De gemeente benut monitoringsgegevens en evaluaties voor (tussentijdse) besluitvorming over voortgang of bijsturing van beleid.	✓

Beleidsontwikkeling

Belanghebbenden kunnen op eenvoudige wijze kennisnemen van verstrekte vergunningen en plannen die leiden tot bomenkap.	✕
De informatie over relevante procedures is voor belanghebbenden goed toegankelijk.	✓
De beleidsregels en de vastgelegde procedure(s) leiden tot een transparant proces (B1, B2).	✓
Er is sprake van een afdoende scheiding tussen de rol als eigenaar en de vergunningverlenende rol van de gemeente (B3).	✓
De communicatie over (voorgenomen) vergunningverlening is tijdig, goed toegankelijk en voor belanghebbenden begrijpelijk (B4).	✓

10.3 Aanbevelingen
De aanbevelingen zijn gerubriceerd conform de indeling van de onderzoeksvragen: beleid, procedures en uitvoering (met een afzonderlijk onderdeel communicatie), monitoring en verantwoording en rol en taak raad.

A. Beleid
1. Zet (nog) meer in op het verbeteren van de kwaliteit van bomen (vergroten kroonvolume en verbeteren ondergrond) en laat niet het aantal stammen (de kwantiteit) leidend zijn.

2. Besef en erken (meer) dat doelen strijdig met elkaar kunnen zijn en houd daar met het stellen van doelen rekening mee.

3. In het beleid (meer) ruimte creëren opdat maatwerkoplossingen gerealiseerd kunnen worden. Nadeel kan zijn dat dat er meer bezwaren ingediend zullen worden. Dit nadeel kan in belangrijke mate worden ondervangen door te zorgen voor een adequate communicatie met betrokkenen.

4. Overweeg wat de lokale regelgeving betreft een gebiedsgerichte benadering: differentiatie in regelgeving bevordert gewenst maatwerk en de doeltreffendheid. Dus regels die per gebied van elkaar verschillen wanneer daar grond voor is. De binnenstad is een andere omgeving dan een buitenwijk en een buitenwijk verschilt weer van het buitengebied. En ook verschillen de wijken aan de rand van de stad van elkaar.

B. Procedures en uitvoering
5. Heb aandacht voor een adequate personele formatie (en achtervang) voor de vergunningverlening en draag zorg voor een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en afdoende coördinatie-afspraken.

6. In de ontwerpfase van ruimtelijke projecten 'groen' en bomen vanaf het begin (laten) meenemen in het planproces en deze niet het sluitstuk laten zijn van een ontwikkelingstraject.

7. Biedt maatwerk voor inpassing en/of compensatie voor spontaan opgekomen bomen en andere houtopstand bij ontwikkeling van terreinen waar zich dat voordoet.

8. Wees flexibeler waar mogelijk door bij vergunningprocedures te beoordelen of er bijzondere omstandigheden zijn om gemotiveerd van het beleid af te wijken (toepassing van art. 4.84 van de Algemene wet bestuursrecht*).`

9. Besteed nog meer aandacht aan zorgvuldige afwegingen bij projectplannen met oog voor behoud van bomen, zodat niet onnodig weerstand wordt opgeroepen.

10. Betrek de provincie bij de relevante overlegplatformen. Er is vanuit de gemeente overleg met Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en het Groninger Landschap. Echter, de gemeente heeft ook met provinciaal natuurbeleid te maken buiten het bebouwd gebied binnen de gemeentegrens. Aangeraden wordt om ook met de provincie structureel overleg te hebben en deze te betrekken in een van de reeds aanwezige overlegplatformen. Ook bij het opstellen van een nieuwe groenvisie is het raadzaam de provincie hierin te betrekken.

C. Communicatie en participatie

11. Aanbevolen wordt voor specifieke projecten (criteria nader te bepalen) een adviescommissie in te stellen met experts en betrokken inwoners (vertegenwoordigers van belangenorganisaties) . Door vanuit een andere invalshoek te kijken kunnen in een dergelijk overleg alternatieven op tafel komen die anders niet besproken of weinig kansrijk zouden zijn.

12. Communicatie in een vroegtijdig stadium van projectontwikkeling met omwonenden en groeperingen kan "gedoe" in een later stadium voorkomen. Belangrijk is in de communicatie te betrekken wat het doel van het project is, welke afwegingen zijn gemaakt om te komen tot de projectkeuzes, de voor- en nadelen van alternatieven en welke scenario's aan de orde zijn met betrekking tot het vellen van houtopstand.

* "Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen."

13. Neem altijd de regie bij de communicatie, ook al ligt er verantwoordelijkheid voor planvorming bij een externe partij. Wanneer de uitvoering van een project bij derden ligt is deze partij verantwoordelijk voor de communicatie met de omgeving. Indien er echter problemen zijn, wordt de gemeente hier wel op aangesproken. De gemeente zou meer de regie moeten nemen over de communicatie daar waar derden daar verantwoordelijk voor zijn.

14. Verbeter de toegankelijkheid van (informatie over) verleende vergunningen voor derden: draag bij gewenste inzage zorg voor digitale beschikbaarheid (toezending op verzoek of publicatie van de vergunning met weglating van persoonsgegevens).

15. Wanneer met omwonenden overleg gepleegd wordt over (mogelijk) verwijderen en vervangen van bomen dan ook desgewenst partijen ter ondersteuning van de bewoners uitnodigen. Op die manier wordt de schijn vermeden dat de gemeente te veel oog heeft voor het realiseren van een bepaalde ontwikkeling en te weinig oog voor het belang van de bomen.

D. Monitoring en verantwoording

16. Ontwikkel een kader waaraan kwaliteit en beleving (van bomen) kunnen worden getoetst.

17. Vraag als gemeenteraad om jaarlijks (en waar gewenst ook tussentijds) te worden voorzien van gegevens die kunnen bijdragen aan het monitoren van doelstellingen.

18. Breng informatie over bomen (inventarisatie, beleid, onderhoud, voorgenomen kap met gemaakte afwegingen, etc.) op overzichtelijke wijze bijeen op de gemeentelijke website (zoals de gemeente Utrecht). Dit bevordert begrip voor maatregelen en afwegingen. Draag daarbij zorg voor een 'bomenkaart'.

E. Rol en taak raad

19. Controleer op basis van gestelde kaders, schakel van incidentele situaties naar (debat over) gewenste structurele versterking van kaders voor beleid, uitvoering, participatie en/of communicatie.

20. Maak bij aangenomen moties concrete afspraken over termijn van (tussen)rapportage over de uitvoering ervan door het college en bewaak die termijn.

Bijlage 1

Gesprek over rapport Kapbeleid in het kader van bestuurlijk wederhoor Rekenkamercommissie 5 december 2019, B&W-kamer stadhuis

Aanwezig: Hans van Mossevelde, Hans Kastermans, Peter Kommerij, Glimina Chakor (wethouder), Jeenke van Linge (teamleider stadsbeheer), Ingrid Bolhuis (programmaleider leefkwaliteit).

Hans van Mossevelde heet de aanwezigen welkom en na een voorstelrondje vraagt hij aan de wethouder wat ze vindt van het rapport. De wethouder geeft aan dat ze het een goed leesbaar rapport vindt, waarin helder op papier staat hoe de procedures rond het kappen van bomen verlopen. Ook goed is dat in het rapport aandacht is voor de kwaliteit van het bomenbestand, naast de kwantiteit (het aantal stammen). Verder geeft de wethouder aan dat er vanaf de aanplant aandacht is voor een goed groeiproces. Dat kan beter vooraf dan wanneer dit in een later stadium hersteld moet worden, zoals onlangs bij de Sint Jansbrug. De Kraneweg is hier een goed voorbeeld van, waar de bomen vervangen zijn en waar direct bij herplant aandacht was voor goede groeiomstandigheden. Verder herkent ze in het rapport ook het dilemma van altijd kappen bij boomziekte versus toch kijken of behoud mogelijk is. Op dit moment zijn de 800 populieren in de gemeente een probleem, die eigenlijk aan het eind van hun levensduur zijn. De essentaksterfte speelt ook op dit moment volop. Dat geeft wel eens het gevoel dat bij de bomen de ene op de andere crisis volgt.

De communicatie over bomenkap kan inderdaad beter, volgens de wethouder. Daar wordt nu ook al aan gewerkt. De onderzoekers leggen uit dat dit vooral breder zou moeten, niet alleen omwonenden zouden moeten worden geïnformeerd. Bij de communicatie over voorgenomen bomenkap en uitleg waarom een bepaalde ingreep wordt gedaan kan ook meer gebruik worden gemaakt van social media. Glimina Chakor merkt op dat bij de Peizerweg bijvoorbeeld de verwijderde populieren snel vervangen zijn door nieuwe bomen, maar daar is ook groen toegevoegd en dat wordt erg gewaardeerd door bewoners. De gemeente is eigenlijk al aan de slag om de communicatie te verbeteren, maar dat is niet van de ene op de andere dag klaar. Hans Kastermans wijst erop dat het helpt om informatie van tevoren beschikbaar te stellen, als de gemeente aan de slag gaat. Dat geldt ook voor het samenbrengen van de informatie op de website. Uit het rapport komt verder naar voren dat de inzage in de verstrekte vergunningen voor inwoners lastig georganiseerd is, dat zou de indruk kunnen wekken dat de gemeente liever geen inzage wil geven. De wethouder geeft aan dat ze gaat kijken hoe dat verbeterd kan worden.

De wethouder vraagt tav de voorbeelden in hoofdstuk 7 wie er hier aan het woord is. Hans Kastermans legt uit dat dit bewust niet expliciet gemaakt is maar dat dit is opgeschreven op basis van gevoelens die verschillende mensen in de interviews hebben geuit. Ingrid Bolhuis merkt op dat hierbij ook het voorbeeld van het fietspad Helperzoom is genoemd en dat de suggestie wordt gewekt dat de gemeente pas na opmerkingen van burgers het plan zou hebben aangepast waardoor er veel minder bomen hoefden te worden gekapt. Feitelijk heeft de gemeente hier juist veel ruimte voor inspraak gegeven en daar ook echt wat mee gedaan. Het plan was eerst om het fietspad op een andere plek te leggen om daarmee een gevaarlijk oversteekpunt te voorkomen. Gevolg was wel dat er veel bomen gekapt zouden moeten worden. Na de bewoners en andere

betrokkenen gehoord te hebben is er toch gekozen voor een andere variant met minder bomenkap als gevolg. Ook dat is communicatie. De wethouder noemt in dit verband ook het voorbeeld van de A-kerkhof waarbij nog eens goed naar de plannen is gekeken en waarbij er alsnog twee bomen konden blijven staan.

De wethouder vraagt wat er bedoeld wordt met de aanbeveling over differentiatie in regelgeving. Hans van Mossevelde legt uit dat de gemeente zowel een binnenstad, buitenwijken, dorpen als buitengebied bevat. Voor elk gebied zouden andere regels kunnen gelden tav omgaan met bomen. De wethouder zegt dat ze het liefst uniforme regels heeft en zal kijken of dit wel te realiseren is. Ten aanzien van aanbeveling 8 om flexibeler te zijn bij vergunningprocedures en de eventuele bijzondere omstandigheden mee te wegen merkt Jeenke van Linge op dat er al in het voortraject wordt gekeken of hiervan sprake is. Er is dus wel ruimte voor maar op een ander moment.

De wethouder vraagt naar de bedoeling van de aanbeveling over het instellen van een adviescommissie. Hans Kastermans geeft aan dat een adviescommissie met externe experts in het vooroverleg een adviesrol zou kunnen krijgen, waardoor er meer draagvlak aan de voorkant wordt georganiseerd. Over de rol van die adviesgroep moet dan wel voldoende duidelijkheid zijn. Ingrid Bolhuis geeft aan dat er nu wel overleg is met natuurorganisaties over komende plannen. Volgens de wethouder kan de gemeente daar wat meer en gerichter gebruik van maken. Wat betreft de aanbevelingen onder monitoring en verantwoording (16 t/m 20) geldt dat het aan de raad zelf is om aan te geven welke informatie ze willen ontvangen.

De voorzitter bedankt de wethouder en de ambtenaren voor dit gesprek. Het verslag dat hiervan zal worden gemaakt wordt voorgelegd ter goedkeuring en zal daarna aan het onderzoeksrapport worden toegevoegd.

Bijlage 2

5980103

BELEIDSREGELS APVG VELLEN VAN EEN HOUTOPSTAND

Vastgesteld bij collegebesluit van 28 maart 2017
Datum bekendmaking:
Datum inwerkingtreding: 1 september 2017.

Gemeenteblad 2.

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN DE GEMEENTE GRONINGEN,
(RO13. XXXXXX);

gezien het voorstel van [ ],

BESLUITEN:
A. Artikel 1 Definities

a. Boom Effect Analyse (BEA): een rapportage waarin beschreven is welke effecten een ruimtelijke ontwikkeling op de houtopstand heeft en op welke wijze de houtopstand gecompenseerd wordt;
b. Bomenstructuurvise "Sterke Stammen": de door de raad vastgestelde structuurvisie over bomen;
c. Groenstructuurvisie "Groene Pepers": de door de raad vastgestelde structuurvisie over groen;
d. Ruimtelijke ontwikkeling: een ontwikkeling door (semi) overheden of projectontwikkelaars zoals aanleg van wegen, bedrijventerreinen, havens, woonwijken dan wel bouwplannen die alleen met een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan gerealiseerd kan worden;
e. Projectgebied: omkaderd gebied met een zogenaamde bolletjeslijn waarin de werkzaamheden plaats vinden;
f. Directe omgeving Projectgebied: de omgeving in een straal van 500 meter buiten de bolletjeslijn van het projectgebied;
g. Binnenstad inclusief Diepenring: Het grondgebied van de binnenstad gemeente Groningen dat begrensd wordt door het water van de: Noorderhaven; Oosterhaven; Verbindingskanaal; Zuiderhaven en de A (inclusief de bomen op de beide kades);
h. ETT-er: European Tree Technician;
i. Dunnen: vellen van een houtopstand ter bevordering van groei en gezondheid van de overblijvende houtopstand;
j. Knotten: tot bepaalde hoogte verwijderen van de kroon van een boom met als gevolg periodiek noodzakelijk onderhoud;
k. Kandelaberen: terugsnoeien van de kroon van een boom tot de hoofdstam en/of hoofdgesteltakken met takstompen;
l. Vellen: geheel of grotendeels verwijderen van het bovengrondse (knotten, kandelaberen) en/of ondergrondse deel van een houtopstand;

m. Potentieel monumentale houtopstand: de houtopstand die voldoet aan de hierna te noemen basisvoorwaarden en aan tenminste één van de hierna te noemen specifieke voorwaarden:

1.basisvoorwaarden:

-. tussen 35 en 50 jaar oud;
-. voldoende conditie; minimaal 10 à 15 jaar nog te leven;
-. karakteristiek (moet er uitzien zoals door natuurlijke groeien en snoeiwijze is ontstaan);

2. specifieke voorwaarden:

-. onderdeel ecologische infrastructuur;
-. onderdeel karakteristieke boom groep/laanbeplanting;
-. onderdeel zeldzame biotoop;
-. zeldzaam, gedenkboom;
-. bepalend voor de omgeving;
-. herkenningspunt;

n. College: het college van burgemeester en wethouders;
o. Afdeling VTH: Afdeling Vergunning Toezicht en Handhaving gemeente Groningen;
p. Taxatiemethode NVTB: Methode van de Nederlandse Vereniging van Taxateurs voor Bomen om de economische waarde van een houtopstand te bepalen;
q. Omgevingsvergunning: de omgevingsvergunning vellen van een houtopstand.

B. Artikel 2 Toetsing aanvraag omgevingsvergunning

1. Het college toetst een aanvraag om een omgevingsvergunning op het belang voor het behoud van de houtopstand en op het belang voor het verwijderen van de houtopstand. Hierbij toetst het college op de criteria ‘waardering’, ‘overlast’, kwaliteit’ en ‘dringende reden.

2. Het college toetst voor het criterium ‘waardering’ de volgende aspecten:

a. onderdeel van de groenstructuur;
b. vervangbaarheid;
c. esthetische waarde;
d. monumentale cq. cultuurhistorische waarde;
e. potentieel monumentale houtopstand;
f. zeldzaamheid (dendrologische waarde).

3. Het college toetst voor het criterium ‘kwaliteit’ de volgende aspecten:

a. goed;
b. voldoende;
c. matig;
d. slecht.

4. Het college toetst voor het criterium ‘overlast’ de volgende aspecten:

a. lichtreductie of schaduwwerking;
b. opdruk van verharding door boomwortels.

5. In uitzonderlijke gevallen kan het college bij het criterium ‘overlast’ ook op de volgende aspecten toetsen:

a. vruchten/zaden/bloesem;
b. allergie;
c. op houtopstanden levende organismen;
d. gebrek aan uitzicht.

6. Het college toets voor het criterium ‘overlast’ niet op de volgende aspecten:

a. bladval;
b. overlast door hogere energiekosten;
c. overlast door groene aanslag.

7. Het college toetst voor het criterium ‘dringende reden’ de volgende aspecten:

a. ruimtelijke ontwikkeling;
b. bouwplan;
c. rendementsverlies energie-opwekkers;
d. sloopmelding;
e. groot onderhoud.

8. Toepassing beoordelingsformulier

a. Het college kan voor de toetsing van een aanvraag om een omgevingsvergunning bij overlast een beoordelingsformulier toepassen.
b. Bij een verzoek om een aanvraag omgevingsvergunning bij overlast van een gemeentelijke houtopstand kan het college een beoordelingsformulier toepassen.
c. Het college beoordeelt de aanvraag om een omgevingsvergunning aan de hand van de puntenscore voor het behoud van de houtopstand en de puntenscore voor de verwijdering van de houtopstand.
d. Bij een gelijke dan wel hogere score voor het behoud van de houtopstand ten opzichte van de verwijdering van de houtopstand wordt een aanvraag om een omgevingsvergunning geweigerd.

9. Bij een ruimtelijke ontwikkeling dient de aanvrager van een omgevingsvergunning een vastgestelde Boom Effect Analyse (BEA) bij te voegen.

a. Het college stelt de BEA vast indien er sprake is van een negatieve balans op de houtopstand, en/of er sprake is van geveld houtopstand in SES gebied ongeacht de groenbalans, en/of als er sprake is van het vellen van monumentaal houtopstand ongeacht de groenbalans.

b. Het college mandateert in de overige gevallen de teamleider VTH tot het vaststellen van de BEA.

C. Artikel 3 Eisen aan een Boom Effect Analyse

1. Een BEA dient de volgende onderdelen te omvatten:

a. het aantal bomen en de oppervlakte houtopstand;
b. boomsoort (Nederlandse en wetenschappelijke naam);
c. diameter van de stam;

d. kroonprojectie van de boom;
e. schaalvaste tekening waarop de ingemeten bomen (met weergave van de kroonprojectie) staan weergegeven;
f. unieke boomnummering;
g. staat de boom in de basisgroenstructuur, bomenhoofdstructuur of stedelijke ecologische structuur;
h. verplantbaarheid (nader onderzoek wortelpakket, ligging kabels en leidingen, transport mogelijkheden, nieuwe locatie);
i. kwaliteit van de boom;

j. levensverwachting;
k. opdruk van verharding door boomwortels;
l. bijzondere karakteristiek van de boom (meerstammig, leiboom, knotboom, gedenkboom e.d.);
m. (potentiële) monumentale boom;
n. herplant in het projectgebied of in de directe omgeving (straal 500 meter) van het projectgebied;
o. welke alternatieven onderzocht zijn;
p. motivering vellen van een houtopstand;
q. tekening met daarop de beschermingsmaatregelen voor de te handhaven bomen;
r. de hoogte van de eventuele financiële compensatie;
s. eventuele bijzonderheden.

2. Een externe BEA dient door een gecertificeerde ETT-er of boomdeskundige met een gelijkwaardig kennisniveau te worden opgesteld.

D. Artikel 4 Herplantplicht en groencompensatie

1. Het college legt voor iedere gevelde houtopstand een herplantplicht voor een nieuwe houtopstand op tenzij:

a. de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op onderhoudsmaatregelen zoals dunnen;
b. aanplant volgens het bomenstructuurplan ongewenst is;
c. de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een overlast veroorzakende houtopstand op een klein perceel (<300m2) waarbij een nieuwe houtopstand in de toekomst weer voor overlast zorgt;
d. de standplaats van de houtopstand vanwege een ruimtelijke ontwikkeling verdwijnt en er binnen het projectgebied of in de directe omgeving van het projectgebied geen geschikte ruimte voor een nieuwe houtopstand is en een compensatie als bepaald in artikel 6 in het groencompensatiefonds wordt gestort.

2. Het college kan eisen stellen met betrekking tot de boomsoort (type), de plantmaat (in cm. omtrek op 1 meter hoogte), de plantdatum en het aantal te herplanten houtopstand.

E. Artikel 5 Handhaving

1. Bij het illegaal vellen van een houtopstand legt het college een herplantplicht op;
2. Bij het illegaal vellen van een gemeentelijke houtopstand brengt het college de kosten in verband met de herplant in rekening bij de illegale veller.
3. Bij het illegaal vellen van een gemeentelijke houtopstand bepaalt het college de waarde volgens de taxatiemethode NVTB en brengt deze in rekening bij de illegale veller.

F.

G. Artikel 6 Financiële Compensatie

1. Indien vanwege een ruimtelijke ontwikkeling de houtopstand volgens een door het college vastgestelde BEA afneemt, legt het college een financiële compensatie op.

   Hierbij hanteert het college per afname van een vergunningsplichtige boom de tarieven uit onderstaande tabel:

Tabel 2: compensatiebedragen

Categorie	Boom	Compensatie
1	*Monumentaal (ongeacht locatie)*	*€ 37.500*
2	*Potentieel monumentaal (ongeacht locatie)*	*€ 22.500*
3	*Binnenstad, inclusief Diepenring*	*€ 22.500*
4	*Buiten Diepenring*	*€ 7.500*

2. De financiële compensatie voor te vellen hakhout, bosplantsoen en (lint)begroeiing met een minimale oppervlakte van 100 m2 en een natuurlijke groeihoogte van > 2 meter, bedraagt €42,50 per m2.

3. De aanvrager van de omgevingsvergunning “Vellen van een houtopstand” stort de financiële compensatie binnen 4 weken na het definitieve besluit van het college tot het verlenen van de omgevingsvergunning “Vellen van een houtopstand” in het groencompensatiefonds.

Bijlage 3A

BIJLAGE 1 Beoordelingsformulier aanvraag omgevingsvergunning

Tabel voor het bepalen van het belang van het verwijderen van de houtopstand

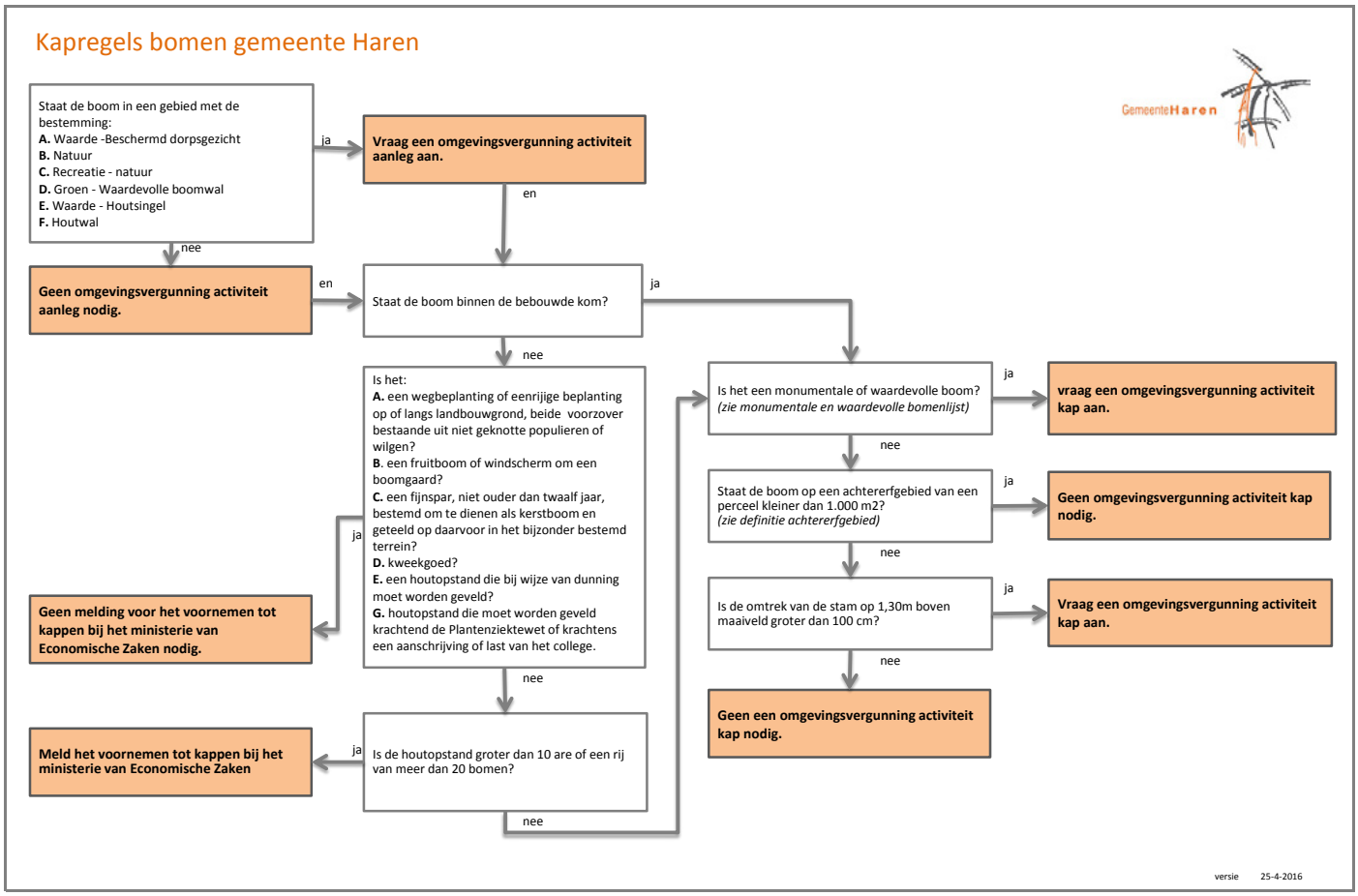
	Dossiernummer:		
	VERWIJDERINGSTABEL		
	OVERLAST	**SCORE**	
1	**Afstand houtopstand tot object**		
	Meer dan tien meter		0
	Vijf tot tien meter		5
	Twee tot vijf meter		10
	Minder dan twee meter		20
2	**Schaduw overlast**		
	Geen lichtoverlast		0
	Standplaats t.o.v. object N,NO,O,ZO		10
	Standplaats t.o.v. object Z,ZW,W,NW		20
3	**Tijdsduur schaduw overlast**		
	Geen lichtoverlast		0
	Seizoensgebonden		10
	Gehele jaar		20
4	**Aantal uren schaduw overlast per dag**		
	Minder dan twee uur		0
	Vijf tot twee uur		10
	Tien tot vijf uur		15
	Meer dan tien uur		20
5	**Grootte boomkruin**		
	Bedekking kroonprojectie < 10% van de tuin		0
	Bedekking kroonprojectie 10 tot 50% van de tuin		10
	Bedekking kroonprojectie > 50% van de tuin		15
6	**Schade door boomwortels aan verharding, riolering & bouwwerken**		
	Schade niet te herstellen door preventieve/correctieve maatregelen		20
	Schade te herstellen		0
	Totaal score overlast		
	maximum score		115

Met "object" (punt 1) wordt gebouw bedoeld. De afstand wordt gerekend vanaf de stam en/of wortelvoet.

Tabel voor het bepalen van het belang voor het behoud van de houtopstand

	Beoordelaar:		
	WAARDERINGSTABEL		
	HOUTOPSTANDWAARDE	**SCORE**	
1	**Groenstructuur**		
	Houtopstand staat in basisgroenstructuur (inclusief SES) of heeft volgens het bestemmingsplan de bestemming 'tuin'		30
	Houtopstand staat in nevengroenstructuur		15
	Houtopstand staat niet in een groenstructuur		0
2	**Vervangbaarheid**		
	Onvervangbaar		10
	Beperkt vervangbaar		5
	Vervangbaar		0
3	**Esthetische waarde (beeldbepalendheid)**		
	Goed zichtbaar vanaf openbare weg (>50%)		10
	Deels zichtbaar vanaf openbare weg (20-50%)		5
	Niet / nauwelijks zichtbaar vanaf openbare weg (< 20%)		0
4	**Monumentale cq. cultuurhistorische waarde**		
	Monumentale of cultuurhistorische waardevolle houtopstand		30
	Potentieel monumentale houtopstand		15
	Niet waardevol		0
5	**Zeldzaamheid**		
	Zeer zeldzaam volgens de Nederlandse dendrologie en/of voor de gemeente Groningen		15
	Vrij zeldzaam volgens de Nederlandse dendrologie en/of voor de gemeente Groningen		10
	Vrij algemeen volgens de Nederlandse dendrologie		5
	Zeer algemeen volgens de Nederlandse dendrologie		0
6	**Kwaliteit van de houtopstand**		
	Normaal (goed)		20
	Verminderd (voldoende)		10
	Sterk verminderd (matig)		5
	Slecht		0
	Totaal score waardering		
	maximum score		115

Bijlage 3B


Kapregels bomen gemeente Haren
GemeenteHaren
Staat de boom in een gebied met de bestemming:
A. Waarde -Beschermd dorpsgezicht
B. Natuur
C. Recreatie - natuur
D. Groen - Waardevolle boomwal
E. Waarde - Houtsingel
F. Houtwal
ja
Vraag een omgevingsvergunning activiteit aanleg aan.
en
nee
Geen omgevingsvergunning activiteit aanleg nodig.
en
Staat de boom binnen de bebouwde kom?
ja
nee
Is het:
A. een wegbeplanting of eenrijige beplanting op of langs landbouwgrond, beide voorzover bestaande uit niet geknotte populieren of wilgen?
B. een fruitboom of windscherm om een boomgaard?
C. een fijnspar, niet ouder dan twaalf jaar, bestemd om te dienen als kerstboom en geteeld op daarvoor in het bijzonder bestemd terrein?
D. kweekgoed?
E. een houtopstand die bij wijze van dunning moet worden geveld?
G. houtopstand die moet worden geveld krachtend de Plantenziektewet of krachtens een aanschrijving of last van het college.
ja
Geen melding voor het voornemen tot kappen bij het ministerie van Economische Zaken nodig.
nee
Is de houtopstand groter dan 10 are of een rij van meer dan 20 bomen?
ja
Meld het voornemen tot kappen bij het ministerie van Economische Zaken
nee
Is het een monumentale of waardevolle boom?
(zie monumentale en waardevolle bomenlijst)
ja
vraag een omgevingsvergunning activiteit kap aan.
nee
Staat de boom op een achtererfgebied van een perceel kleiner dan 1.000 m2?
(zie definitie achtererfgebied)
ja
Geen omgevingsvergunning activiteit kap nodig.
nee
Is de omtrek van de stam op 1,30m boven maaiveld groter dan 100 cm?
ja
Vraag een omgevingsvergunning activiteit kap aan.
nee
Geen een omgevingsvergunning activiteit kap nodig.
versie 25-4-2016

Bijlage 4

Lijst met geïnterviewde personen

- Mevr. I. Bolhuis, programmaleider leefkwaliteit gemeente Groningen
- Dhr. H. Langeveld, groenadviseur ingenieursbureau gemeente Groningen
- Dhr. K. Jullens, bestemmingsplanjurist gemeente Groningen
- Dhr G. Demandt, medewerker kapvergunning gemeente Groningen
- Mevr. W. de Boer, beleids- en projectmedewerker groen gemeente Groningen
- Dhr. F. Bulthuis, teamleider vergunningverlening bouwen en Wonen gemeente Groningen
- Dhr. S. Spoormans, juridisch medewerker ruimtelijk domein gemeente Groningen
- Dhr. E. Arends, technisch specialist groen gemeente Groningen
- Dhr. M. Schuit, beleidsmedewerker ruimtelijk beleid gemeente Groningen
- Dhr. J.P. Janse, namens Bomenridders Groningen en Ommelanden
- Mevr. M.E.C. Swennenhuis, namens de werkgroep bomen Groningen
- Mevr. B. Bolt, inwonende gemeente Groningen
- Dhr. Brijker, voorzitter van stichting landelijk gebied Haren
- Dhr. Meijer, adviseur van stichting landelijk gebied Haren

Bijlage 5

Lijst van geraadpleegde gemeentelijke documenten

- Bomenstructuurvisie Sterke Stammen (2014)
- Groenstructuurvisie Groene Pepers (2009)
- Collegebrief april 2017 groencompensatieregeling
- 'Beleidsregels vellen van een houtopstand 2017' (bijlage bij APVG)
- Verordening tot wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Haren 2014
- Evaluatie boombeheer en actualisatie nota Bladgoud 2018
- Collegebrief en nota Bladgoud 2013
- Bomenstructuurplan 'Bladwijzer'.
- Interpretatie groencompensatieregeling (2017)
- Bomenbeleidsplan
- Nota Groene Parels 2017
- Meerjarenprogramma Leefkwaliteit (2019)
- Motie 'Integrale visie op versterking stedelijk Groen' (diverse partijen, 19 april 2017, aangenomen)
- Motie 'Groentool Groningen'(ingediend door diverse partijen, 19 april 2017, aangenomen)
- Motie 'Transparant kapbeleid' (ingediend door diverse partijen, 30 mei 2018, aangenomen)
- Schriftelijke vragen m.b.t. kapbeleid (Partij voor de Dieren en beantwoording door college, maart 2019)
- Motie 'de letter of de geest' (ingediend door de fractie van de Partij voor de Dieren (25 juni 2019, verworpen)
- Motie 'Meer bomen voor stadjers' (ingediend door diverse partijen, 8 november 2017, aangenomen)
- Verslagen relevante raadsvergaderingen en vergaderingen commissie gemeente Groningen
- Bomenbeleidsplan gemeente Haren (2010)
- Voorstel wijziging APV gemeente Haren (juni 2016)
- Schriftelijke vragen d.d. 7 juni 2017 van het raadslid Sietsma en beantwoording door het college van b&w van de gemeente Haren d.d. 6 juli 2017
- Diverse documenten en publicaties gemeente Groningen m.b.t. projecten en voorgenomen bomenkap

Overige documenten:

- Diverse documenten en publicaties m.b.t. bomen(kap) van gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Arnhem, Den Haag en Eindhoven.
- Diverse publicaties Bomenridders Groningen
- Diverse publicaties op de website van de Bomenstichting