

Evaluatie beleidsregels Behoud van groen: kap en herplant 2021

Inleiding

Vanaf 1 januari 2021 zijn de beleidsregels ten aanzien van het vellen van aan houtopstand geharmoniseerd. Bij de vaststelling van deze beleidsregels op 15 december 2020 hebben we toegezegd de nieuwe beleidsregels na een jaar te zullen evalueren. Hieronder geven we aan wat de belangrijkste wijzigingen zijn geweest die op 1 januari zijn ingegaan, wat onze ervaring is met de nieuwe regels en of ze voldoen.

Belangrijkste wijzigingen vanaf 1 januari 2021

- *Aanscherping herplantplicht*

De belangrijkste wijziging ten opzichte van de oude beleidsregels is dat in principe elke kap, ongeacht de reden, moet leiden tot herplant of een financiële compensatie. Voor onderhoud en voor particulieren die vanuit andere gronden dan een ruimtelijke ontwikkeling een omgevingsvergunning aanvragen, geldt een 1 op 1 herplantplicht. Bij ruimtelijke ontwikkelingen moet naar kroonvolume worden herplant waarbij iedere gekapte boom moet worden vervangen door een boom met een gelijkwaardig volume aan bladgroen. Door het opnemen van een 'kan' bepaling voor herplant (art 4.9. lid 4 APVG) kan bij zwaarwegende argumenten worden afgeweken van de standaard herplantverplichting.

- *Aanpassen belangenafwegingsformulier bij overlast*

Een tweede wijziging betreft het aanpassen van het belangenafwegingsformulier dat wordt gebruikt voor een objectieve beoordeling van een kapaanvraag waarbij sprake zou zijn van overlast. Dit formulier is uitgebreid met extra afwegingscriteria zoals de ecologische waarde en het effect op hittestress. De beoordeling vindt deels plaats op basis van subjectieve waarden en deels op basis van objectieve waarden in de scoringstabellen. In gezamenlijkheid wordt vervolgens een belangenafweging gemaakt op de aanvraag. De uitkomst van de beoordeling van de verschillende aspecten van de belangenafweging vormt een basis voor het uiteindelijke oordeel of de vergunning zal worden verleend – al dan niet onder voorschriften – of zal worden geweigerd.

Evaluatie beleidsregels

Aanscherping herplantplicht

We willen de kwaliteit van het bestaande groen behouden en verder versterken zodat het groen nog beter kan voldoen aan de wensen van de toekomst zoals het tegengaan van hittestress en beter bestand zijn tegen boomplagen en ziektes en de effecten van klimaatverandering. We zetten in op behoud van bomen. Zo passen we waar mogelijk bestaande bomen in bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en kijken we altijd of er alternatieven zijn voor kap door het nemen van extra onderhoudsmaatregelen zoals snoeien. Pas als er geen andere mogelijkheid is gaan we over tot het kappen van een boom waarbij het uitgangspunt is dat in principe elke kap, ongeacht de reden, moet leiden tot herplant of een financiële compensatie. In het afgelopen jaar hebben we de aangescherpte beleidsregels tot uitvoer gebracht. In de meeste gevallen hebben we een fysieke herplantverplichting, 1 op 1 of naar kroonvolume, opgelegd. We hebben echter in sommige gevallen ook gebruik gemaakt van de 'kan' bepaling waarbij is afgeweken van de herplantverplichting. Hieronder lichten we toe hoe de herplantplicht is opgelegd.

Herplant onderhoudsprojecten (1 op 1)

Bij onderhoudsprojecten hebben we gekapte bomen altijd 1 op 1 gecompenseerd volgens het uitgangspunt 'kwaliteit' boven 'kwantiteit'. We vinden het belangrijk dat bomen oud kunnen worden

en planten alleen bomen als daarvoor genoeg ruimte is. Als niet op dezelfde plek een nieuwe boom kon worden terug geplant hebben we hiervoor een nieuwe boom geplant dichtbij de oorspronkelijke locatie of op een plek elders in de stad. Daar waar meer ruimte was hebben we meer bomen geplant dan gekapt. We hebben bij onderhoudsprojecten alleen fysiek gecompenseerd en geen gebruik gemaakt van de financiële compensatieregeling.

Herplant particuliere kleine tuinen (1 op 1)

Voorheen gold geen herplantplicht voor een overlast veroorzakende boom op een perceel kleiner dan 300 m² waarbij een nieuwe boom in de toekomst weer voor overlast kon zorgen. Sinds de harmonisatie van de beleidsregels geldt de herplantverplichting ook voor dit soort situaties. Hierbij is in het beleid opgenomen dat bij niet voorziene en/of kennelijk zeer onredelijk benadelende situaties we in uitzonderlijke gevallen van de herplantplicht kunnen afzien. In het afgelopen jaar is bij 20% van de 415 verleende vergunningen voor particuliere tuinen gebruik gemaakt van de 'kan' bepaling. Veelal ging het om de kap van overlast gevende grote bomen in zeer kleine tuinen waarbij we het niet redelijk vonden om een herplant of een financiële compensatie op te leggen. We zien dat we in een aantal gevallen meer maatwerk hadden kunnen toepassen zoals een herplant opleggen voor het planten van een kleiner blijvende boom zoals een fruitboom. Vanaf heden zetten we daar nu meer op in zodat we steeds minder gebruik hoeven te maken van de 'kan' bepaling en wij ook via de herplantverplichting voor particuliere kleine tuinen een bijdrage kunnen leveren aan onze vergroeningsdoelstellingen. Aangezien wij nog mogelijkheden zien in het verbeteren van het toepassen van maatwerk door vaker een herplantplicht op te leggen voor het planten van een klein blijvende boom, zien wij nu geen reden om de huidige beleidsregels op dit punt aan te passen. Via de halfjaarlijkse bomenbalans monitoren we de komende tijd de kwantitatieve toename van ons groenbestand en kunnen we zien of het toepassen van meer maatwerk leidt tot een positievere bomenbalans.

Herplant ruimtelijke ontwikkelingen (naar kroonvolume)

Er staan veel ruimtelijke ontwikkelingen op stapel. Naast woningbouw wordt ook nieuwe infrastructuur aangelegd. Bij deze nieuwe ontwikkelingen kan het voorkomen dat dit ten koste gaat van (gezonde) bomen en groen. Dit is echter lang niet altijd het geval. In veel projecten hoeft namelijk niet gekapt te worden en wordt juist extra groen toegevoegd. In het geval dat groen wel moet verdwijnen dan wordt dit nu gecompenseerd door fysieke herplant naar kroonvolume of door een storting van een financiële compensatie in het groencompensatiefonds. In het afgelopen jaar is vanuit ruimtelijke ontwikkelingen alleen fysiek gecompenseerd (op dezelfde plek of in de nabijheid van de projectlocatie) en is geen gebruik gemaakt van de financiële compensatieregeling. Compensatie heeft plaatsgevonden door het terug planten van meer bomen of veel oudere en grotere bomen dan de gebruikelijke standaardmaat. Bij het project Suikerzijde is gewerkt vanuit een 'groenaanpak' voor het totale projectgebied, die vervolgens vertaald is in een Boom Effect Analyse (BEA). Uitgewerkt is op welke plekken eerst groen verdwijnt om de wijk te kunnen realiseren en hoe er vervolgens een nieuw groen en stedelijk stadsdeel ontstaat. Omdat sprake was van spontaan opgekomen houtopstand en in het totale project veel groen wordt toegevoegd is gebruik gemaakt van de 'kan' bepaling en geen directe herplant opgelegd. In de eerste fase van Deelgebied Noord worden zo'n 700 bomen geplant.

Toepassen belangenafwegingsformulier bij overlast

We zijn tevreden over het toepassen van het nieuwe belangenafwegingsformulier bij overlast. Door de extra afwegingscriteria en toevoeging van subjectieve criteria kunnen we kapaanvragen bij overlasterisituaties breder beoordelen. Het formulier voldoet in z'n geheel. We zien op dit moment dan ook geen reden om het formulier aan te passen.

Uitvoering van de beleidsregels

In het afgelopen jaar hebben we geconstateerd dat de beleidsregels op een aantal punten niet helemaal voldoen of nog kunnen worden aangescherpt. Dit geldt met name voor de eisen die we

stellen aan de BEA en de maatvoering die we hanteren bij de omreken tabel voor herplant. Naar aanleiding hiervan stellen we voor de beleidsregels op een aantal punten aan te passen:

Art 1.a. Definitie Boom Effect Analyse (BEA)

Een BEA moet zijn opgesteld conform de Richtlijn Boom Effect Analyse, zoals opgesteld door de Bomenstichting en het CROW. Volgens de richtlijn moet uit een BEA blijken welke alternatieven zijn onderzocht om te bezien of een houtopstand/bomen ook behouden kunnen worden. Dit blijkt echter niet uit de door ons gehanteerde definitie van BEA: *een rapportage waarin beschreven is welke effecten een ruimtelijke ontwikkeling op de houtopstand/bomen heeft, en op welke wijze de houtopstand/bomen gecompenseerd wordt.* Deze definitie is onvolledig en geeft onvoldoende aan dat de mogelijkheid voor behoud van bomen moet worden meegenomen in het afwegingsproces. Daarom stellen we voor om de definitie op dit punt aan te scherpen en een zin toe te voegen dat alternatieven voor behoud van de houtopstand/bomen moeten worden afgewogen:

Boom Effect Analyse (BEA): een rapportage waarin beschreven is welke effecten een ruimtelijke ontwikkeling op de houtopstand/bomen heeft, welke alternatieven er zijn voor het behoud van de houtopstand/bomen, en op welke wijze deze gecompenseerd worden als kap onvermijdelijk blijkt te zijn;

Artikel 2.10. Boombescherming bij werkzaamheden

In dit artikel wordt ten aanzien van werken in de nabijheid van bomen verwezen naar de poster “boombescherming op bouwlocaties” van de vereniging Stadswerk en de Bomenstichting. Om bomen te beschermen bij werkzaamheden zijn verschillende beschermende maatregelen mogelijk die we beschrijven in het document ‘Inhoud boombescherming gemeente Groningen’. We stellen voor om naar dit document te verwijzen in plaats van naar de poster van de vereniging Stadswerk en de Bomenstichting.

Artikel 3 Eisen aan een Boom Effect Analyse

In dit artikel wordt beschreven welke onderdelen een BEA moet bevatten. Er is echter ook bepaald dat een BEA dient opgesteld te zijn conform de Richtlijn Boom Effect Analyse, zoals opgesteld door de Bomenstichting en het CROW. In deze richtlijn zijn de onderdelen waaraan een BEA moet voldoen reeds beschreven. We stellen daarom voor om in dit artikel alleen de aanvullende eisen op te nemen en niet de onderdelen die al in de richtlijn staan.

Artikel 4.3.b. Tabel 2: omreken tabel van ‘standaardboom’ naar dunnere of dikkere bomen (omtrek gemeten op 1 meter hoogte)

Het uitgangspunt van herplant naar kroonvolume is dat een gekapte boom wordt vervangen door een boom met een gelijkwaardig volume aan bladgroen. Het is daarbij mogelijk een boom te vervangen door meerdere bomen, mits die samen gelijkwaardig zijn aan de gekapte boom. Het uitgangspunt is dat voor elke gekapte boom in principe een boom moet worden herplant waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd van de te kappen boom (of stamdikte als maat voor leeftijd). In plaats van de aantallen te herplanten bomen kunnen ook minder, maar wel grotere bomen worden herplant, mits de vervangende bomen dezelfde fysieke boomwaarde vertegenwoordigen als de gekapte bomen. Hiervoor hanteren we de volgende tabel uit artikel 4.3.b van de beleidsregels:

Tabel 2: omreken tabel van 'standaardboom' naar dunnere of dikkere bomen (omtrek gemeten op 1 meter hoogte)				
Herplant met een stamomtrek van 14-17 cm	'standaardboom' Stamomtrek van 18-20 cm	Herplant met een stamomtrek van 21-35 cm	Herplant met een stamomtrek van 36-45 cm	Herplant met een stamomtrek van 46-55 cm
Factor 2,0	Factor 1,0	Factor 0,5	Factor 0,25	Factor 0,1

We lopen er tegenaan dat de maatvoering in stamomtrek niet overeenkomt met de handelsmaten zoals deze door boomkwekerijen worden gehanteerd. Dat maakt het lastig om een standaardboom om te rekenen naar dunnere of dikkere bomen. Daarom stellen we voor om in tabel 2 de handelsmaten aan te houden en de tabel als volgt in de beleidsregels te wijzigen:

Tabel 2: omreken tabel van 'standaardboom' naar dunnere of dikkere bomen (omtrek gemeten op 1 meter hoogte)				
Herplant met een stamomtrek van 16-18 cm	'standaardboom' Stamomtrek van 18-20 cm	Herplant met een stamomtrek van 20-40 cm	Herplant met een stamomtrek van 40-50 cm	Herplant met een stamomtrek van 50-60 cm
Factor 2,0	Factor 1,0	Factor 0,5	Factor 0,25	Factor 0,1

Conclusie

Op basis van bovenstaande bevindingen concluderen we dat we tevreden zijn over de wijzigingen die per 1 januari 2021 in de beleidsregels zijn doorgevoerd. We werken naar volle tevredenheid met het nieuwe belangenafwegingsformulier bij overlast en zien dat de aangescherpte herplantplicht positief bijdraagt aan onze ambities om onze gemeente te vergroenen en nieuwe bomen en bos aan te planten. Wel constateren we dat ten aanzien van het opleggen van een herplantplicht voor particuliere kleine tuinen we nog vaker maatwerk kunnen toepassen. Vanaf heden gaan we hier meer op inzetten en vaker een herplantplicht opleggen voor het planten van een kleiner blijvende boom zodat we nog meer kunnen bijdragen aan het behoud en vergroenen van onze leefomgeving. Voor wat betreft de herplantverplichting naar kroonvolume voldoet de omreken tabel van standaardboom naar dunnere of dikkere boom niet aan de maatvoering van bomen zoals deze wordt gebruikt door boomkwekerijen. We stellen daarom voor om de maatvoering te wijzigen. Ook bevelen we aan om de definitie van BEA aan te scherpen en te verduidelijken door een zin toe te voegen dat alternatieven voor behoud van de houtopstand/bomen moeten worden afgewogen. Hiermee wordt de definitie van BEA beter afgestemd op de richtlijnen waaraan een BEA moet voldoen.