

Voorstel aan : Gemeenteraad van 13 december 2010
Door tussenkomst van Raadscommissie van 1 december 2010
Nummer :
Onderwerp : Bomenbeleidsplan
Bijlage(n) : 1. Bomenbeleidsplan
2. Notitie B&W naar aanleiding van advies Milieuadviesraad
3. Concept raadsbesluit

Samenvatting : Het bomenbeleidsplan zorgt voor een duurzaam bomenbestand. Dit houdt in dat een boom zijn eigen soorteigen grootte moet kunnen bereiken op een voor de omgeving boomtechnisch veilige manier, zonder onacceptabele overlast te veroorzaken op voorspelbare onderhoudsmaatregelen. Om dit te kunnen bereiken gaat het beleidsplan in op:

- belang en functies van bomen;
- de gewenste bomenstructuur;
- beschermingsmaatregelen in juridische, beheertechische en uitvoerende zin;
- richtlijnen ten aanzien van toe te passen soorten en groeiplaatsinrichting.

Voorgestelde beslissing : Het bomenbeleidsplan vaststellen.

Aanleiding

In 2009 hebben wij door de Bomenstichting een benchmark laten uitvoeren over het gemeentelijke bomenbeleid. Reden hiervoor is de reactie van enkele burgers op het uitvoeren van werkzaamheden aan bomen en het kappen van gemeentelijke bomen. Reacties van burgers die zijn te begrijpen, want bomen vervullen een belangrijke rol in de inrichting van de buitenruimte en dragen in grote mate bij aan de beleving van onze leefomgeving. De afgelopen jaren is een noodzakelijke aantal ingrepen uitgevoerd in het beheer van de bomen om de kwaliteit van het bomenbestand op peil te brengen. Vanwege de belangrijke rol die bomen spelen zijn het ingrepen geweest waar bewoners niet direct de nut en noodzaak van hebben ingezien. De ingrepen zijn daardoor als erg gevoelig ervaren. De uitkomst van de benchmark geeft aan in hoeverre het bomenbeleid in Haren op de rails staat. De zorgen die door enkele burgers zijn uitgesproken, hebben in 2009 geleid tot het indienen van een burgerinitiatief bij uw raad voor het opstellen van een bomenbeleidsplan. Dit verzoek heeft u gehonoreerd.

Resultaten benchmark

Zoals gezegd is er in 2009 een benchmark over het bomenbeleid door de Bomenstichting uitgevoerd. Bomenbeleid bestaat uit een aantal onderdelen. Deze zijn:

- visie;
- ontwerp en inrichting openbare ruimte;
- beheer en onderhoud;
- regelgeving en handhaving;
- personeel en organisatie;
- communicatie en voorlichting.

De bomenstichting benadrukt dat de sterke samenhang tussen de verschillende beleidsonderdelen van invloed zijn op het waarborgen van de groene kwaliteit. Ieder onderdeel heeft een bepaalde rol in het geheel. Het ene onderdeel kan niet zonder een goed functionerend ander onderdeel. Zorgvuldig beheer is bijvoorbeeld zinloos wanneer in de ontwerpen geen rekening wordt gehouden met de groeiplaatsen van bomen. Samenhang tussen de verschillende onderdelen is de sleutel tot succes voor het bomenbeleid.

De Bomenstichting vindt dat het beleid als geheel aan een minimumkwaliteit moet voldoen. Daar is de bomenstichtingnorm voor in het leven geroepen. Iedere gemeente moet voor alle onderdelen van het bomenbeleid streven naar minimaal een redelijk niveau. De bomenstichtingnorm werkt volgens het principe van de zwakste schakel. Het bomenbeleid voldoet aan de norm wanneer alle onderdelen minimaal 'redelijk' scoren. Blijft bijvoorbeeld een onderdeel achter, dan wordt niet voldaan aan de bomenstichtingnorm.

De benchmark heeft de per onderdeel de volgende uitkomsten:

Onderdeel	Score
Visie	Redelijk
Ontwerp en Inrichting openbare ruimte	Redelijk
Beheer en onderhoud	Ruim voldoende
Regelgeving en handhaving	Redelijk
Personeel en organisatie	Redelijk
Communicatie en voorlichting	Redelijk

De totaalscore voor het Harense bomenbeleid is daarmee ook redelijk. Daarmee voldoet het Harense bomenbeleid aan de bomenstichtingnorm. Het behoort daarmee tot de 28% van alle Nederlandse gemeenten die aan de norm voldoen. (bron: rapport Kwaliteit gemeentelijk bomenbeleid 2005-2009, Bomenstichting)

De Bomenstichting heeft naar aanleiding van de benchmark een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn:

1. zorg voor een betere synergie tussen rood (wegen en bebouwing) en groen (groene ruimte);
2. stel een monumentale bomenlijst en bomenbeleidsplan op;
3. stel een bomenbeheersplan op;
4. maak het bomenbeleid zichtbaar;
5. vergroot het draagvlak voor participatie.

Bomenbeleidsplan samengevat

Het realiseren van een duurzaam bomenbestand staat voorop. Dit houdt in dat een boom zijn eigen soorteigen grootte moet kunnen bereiken op een voor de omgeving boomtechnisch veilige manier, zonder onacceptabele overlast te veroorzaken op voorspelbare onderhoudsmaatregelen. Keuzes die genomen moeten worden zijn:

- a. Economisch haalbaar: het mooi en oud laten worden van een boom is niet moeilijk, zolang er maar in geïnvesteerd wordt. Dit is te bereiken met een op maat gemaakt maatregelenpakket dat niet te duur is waardoor er in grote mate van zekerheid is om het uit te kunnen voeren.
- b. Realistisch: Niet alleen mooie bomen dragen bij aan een duurzaam bomenbestand. In een stedelijke omgeving hebben bomen het nu eenmaal moeilijker en dit uit zich in een verminderde conditie. Een boom in verminderde conditie heeft ook nog steeds een belangrijke aanvulling op het straatbeeld. Streven naar perfectie in het bomenbestand is dus niet economisch haalbaar, is zelfs onrealistisch en voegt niets toe aan de duurzaamheid of functies van bomen.
- c. Voorspelbaar: iedereen die betrokken is bij bomen moet weten waar hij of zij aan toe is. Dit is te bereiken door helderheid en duidelijkheid te scheppen in het beleid en communicatie. Aan de basis staan de inventarisatie en inspectiegegevens van het bomenbestand.
- d. Cyclisch: het cyclisch boombeheer draagt bij aan voorspelbaarheid. Deze wijze van 'vooruit werken' voorkomt achterstallig onderhoud. Het planmatig werken vermindert klachten, verkleint de ingreep en schade aan de boom per ingreep en sluit daarmee aan op de economische haalbaarheid. Cyclisch beheer streeft naar maximalisatie van praktische en financiële efficiëntie en communicatieve helderheid.

De doelstellingen

Op verschillende schaalniveaus is er al beleid opgesteld ten aanzien van bomen. Hierbij moet gedacht worden aan het 'Landschapsontwikkelingsplan' (2003), 'Leidraad voor de inrichting van de openbare ruimte' (2007) en 'Groene parels. Monumentale bomen in Haren' (2009). Met het opstellen van dit beleidsplan wordt al het bestaande beleid samengevoegd en geconcretiseerd. Verdere doelstellingen van het beleidsplan zijn:

1. vastleggen van functies en belang van bomen nu en in de toekomst;
2. het beschermen van waardevolle bomen en boomstructuren;
3. het versterken en ontwikkelen van een heldere en samenhangende bomenstructuur;
4. het vastleggen en oplossen van knelpunten die door inwoners worden ervaren;
5. het omschrijven van richtlijnen ten aanzien van bomen bij bomen;
6. het verscherpen van de huidige leidraad door middel van richtlijnen voor soortkeuze en plantplaatsinrichting.

Hierna zal per doelstelling in hoofdlijnen worden beschreven hoe deze is te bereiken.

1. Vastleggen van functies en belang van bomen nu en in de toekomst

Bomen vervullen meerdere functies. Zo bevorderen ze de *leefbaarheid* in de stad door:

- a. het reguleren van het (stads)klimaat door het geven van schaduw, verdampen van vocht, het filteren van de lucht;
- b. de oriëntatie te verduidelijken doordat bomenstructuren herkenbaar zijn;
- c. een toegevoegde waarde kunnen hebben vanwege het versterken van een stedenbouwkundig of architectonisch ontwerp.

Tevens hebben bomen *een landschappelijke en cultuurhistorische waarde* omdat zij de verbindende schakels kunnen zijn tussen dorpen en het buitengebied of een bijdrage leveren aan de ontstaansgeschiedenis van een stad of dorp. In Haren zijn dit bijvoorbeeld de Harense lanen en de boomwallen. Bomen voegen een natuurwaarde toe aan de stedelijke omgeving. Lanen zijn vanuit het buitengebied groene corridors voor dieren. Ook zijn het leveranciers van voedsel en geven ze beschutting aan allerlei leven organismen. De *sociaal-psychologische waarde* van bomen uit zich doordat zij een sfeer van rust en geborgenheid oproepen, binding geeft met de natuur en zorgt voor seizoensbeleving. Groen in zijn algemeenheid heeft een goede invloed op de gezondheid van de mens. Onderzoek wijst uit dat zieke mensen sneller herstellen wanneer zij zich in een groene omgeving bevinden. Bomen hebben ook een grote bijdrage als het gaat om het realiseren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor zowel particulieren als bedrijven. Het heeft daardoor een *economische waarde*: woningen en bedrijven in een groene omgeving zorgen voor een hogere waarde van onroerend goed.

2. Het beschermen van waardevolle bomen en boomstructuren

Voor het toekennen van een waarde aan boomstructuren wordt aangehaakt op het principe zoals deze is toegepast in het Landshapsontwikkelingsplan uit 2003. Hierin wordt op basis van de ontstaansgeschiedenis een indeling gemaakt in functie van de verschillende ontsluitingsstructuren. De classificatie van een bepaalde structuur heeft invloed op de beleidsstatus ervan. Er wordt ingegaan op drie aspecten:

- a. bereidheid om te investeren in een kwalitatief goede groeiplaats, bij zowel nieuwe aanplant als bestaande bomen;
- b. de mate waarin rekening gehouden wordt met bomen bij herinrichtingsprocessen en andere werkzaamheden in de buitenruimte;
- c. de beschermingsstatus via het kapvergunningstelsel.

3. Het versterken en ontwikkelen van een heldere en samenhangende bomenstructuur (alinea 3.9 en 3.10)

Om tot een heldere en samenhangende bomenstructuur te komen is een aantal maatregelen nodig:

- a. Maak een onderverdeling naar belangrijkheid van structuren. Deze is geënt op het LOP. De bovenlokale structuur zijn de lanen die zowel vanuit historisch perspectief als vanuit stedenbouwkundige aspecten langs belangrijke verbindingswegen liggen. De lokale structuren bevinden zich voornamelijk op wijk(ontsluiting)niveau. Op bijgevoegde kaarten is terug te vinden welke laan welke status heeft meegekregen.
- b. Streef in de bovenlokale structuur naar een eenduidig aanbeeld om daarmee krachtige boomstructuren te realiseren.
- c. Zorg niet voor een te eenzijdig bomenbestand. Daarmee wordt het te gevoelig voor ziekte en plagen.
- d. Voldoende groeiruimte voor bomen is niet meer vanzelfsprekend. Dit kan de structuur ondermijnen. Zorg voor voldoende groeiruimte om daarmee de gewenste structuren te realiseren.
- e. Laanverjonging verdient een andere aanpak dan de reeds toegepaste methode '1 boom weg, 1 boom terug'. Zeker binnen lanen werkt deze methode niet aangezien de grote bomen binnen een laan de nieuwe aanplant remt in zijn ontwikkeling.
- f. Stel prioriteiten; niet alle bomen zijn tot in lengte van dagen te behouden. De onderverdeling is als volgt:
 - monumentale bomen zijn de beeldbepalende, bijzondere en karakteristieke bomen. Ze geven de gemeente prioriteit en krijgen daarom prioriteit bij bescherming. De bescherming is geregeld in de nota 'Groene Parels. Monumentale bomen in Haren';
 - bomen in bovenlokale structuur dienen minimaal 80 jaar oud te worden. Duurzaam behoud betekent dat bomen altijd uitgangspunt zijn bij ruimtelijk ontwerp of inrichting;
 - bomen in lokale structuur dienen minimaal 60 jaar oud te worden. Duurzaam behoud wordt afgedwongen tegen het maatschappelijke belang bij het ruimtelijk ontwerp en de daarbij behorende kosten voor boombehoud;
 - overige bomen worden alleen duurzaam behouden wanneer deze alleen zonder aanpassing zijn in te passen in een ruimtelijk ontwerp of inrichting.

4. Het vastleggen en oplossen van knelpunten die door inwoners worden ervaren

Bomen leveren op meerdere vlakken een positieve bijdrage aan het leefgenot van de Harenaars. Echter kunnen ze ook voor overlast zorgen. Deze klachten vragen om een adequate behandeling waarbij gezocht moet worden naar een constructieve oplossing. Ook is een consequente handelswijze van belang waarbij gelijke behandeling van alle inwoners voorop staat. Uitgangspunt bij klachtenbehandeling is behoud van de boom. Een heldere communicatie over het beleid kan het gevoel van overlast doen verminderen of zelfs wegnemen. Wanneer dit niet lukt zal er een afweging gemaakt moeten worden welk belang prefereert. Van de meest voorkomende klachten is aangegeven welke maatregelen de gemeente zal nemen. Om in de toekomst problemen te voorkomen bij nieuw aan te planten bomen is het van belang om in het ontwerptraject voldoende aandacht te schenken aan groeiplaatsinrichting, zowel boven- als ondergronds.

5. Het omschrijven van richtlijnen ten aanzien van bouwwerkzaamheden bij bomen

Bomen hebben vaak te lijden van werkzaamheden. Te denken valt aan reconstructies van wegen, graafwerkzaamheden ten behoeve van vervanging van kabels en leidingen en (uit)bouwwerkzaamheden van gebouwen. Vaak is er onbekend wat de gevolgen van de werkzaamheden zijn voor bomen. Door het uitvoeren van een bomeneffectrapportage (BER) of bomeneffectanalyse (BEA) kunnen de gevolgen wel in kaart worden gebracht. Bij een BER is de boom het uitgangspunt en wordt vooraf in het proces ingevoerd. Een BER is daarmee kaderstellend. Een BEA wordt uitgevoerd om de invloed van geplande werkzaamheden op bomen te bepalen. Hierbij zijn de werkzaamheden uitgangspunt en wordt gekeken of behoud van de bomen mogelijk is. Een BER wordt verplicht gesteld voor werkzaamheden bij bomen die op de monumentale bomenlijst staan (vigerend beleid) en bomen in de bovenlokale structuur. Daarnaast zijn er nog andere middelen om bomen te beschermen. In het beleidsplan is per fase binnen een herinrichtingsproject aangegeven hoe bescherming dient te geschieden. Ook is bescherming van bijzondere boomstructuren (zoals houtwallen) reeds geregeld in bestemmingsplannen.

6. Het verscherpen van de huidige leidraad door middel van richtlijnen voor soortkeuze en plantplaatsinrichting

De inrichting van de groeiplaats, de beschikbare groeiruimte en het aanplanten van de juiste soort bomen zijn bepalend voor de duurzaamheid en de overlast die een boom veroorzaakt. Omdat het decennia duurt voordat een boom zijn uiteindelijke verschijningsvorm heeft gekregen, worden de gevolgen van de verkeerde keuzes pas laat zichtbaar. In de Leidraad voor de inrichting van de openbare ruimte is beknopt een aantal uitgangspunten benoemd. In het bomenbeleidsplan zijn deze uitgangspunten verder uitgewerkt, aangescherpt en onderbouwd. Bij de herziening van de Leidraad worden de richtlijnen uit het beleidsplan overgenomen en zijn daarmee leidend bij de ruimtelijke inrichting en herinrichting.

De resultaten

Het beleidsplan leidt uiteindelijk tot de volgende resultaten:

1. hogere waardering en meer begrip voor bomen en hun maatschappelijke betekenis binnen de gemeentelijke organisatie en inwoners;
2. duidelijke communicatie omtrent beheer en inrichting binnen de gemeentelijke organisatie;
3. meer helderheid omtrent communicatie met andere beheerders in de gemeente over onder meer het kapbeleid;
4. een heldere, beheerbare en duurzame bomenstructuur;
5. duurzame inrichting van plantplaatsen van nieuw aan te planten bomen;
6. verantwoorde bescherming van bomen tijdens graaf-, weg- en bouwwerkzaamheden.

Bomenbeleidsplan vs. benchmark

Met het opstellen van het bomenbeleidsplan wordt grotendeels tegemoet gekomen aan de aanbevelingen van de benchmark. Aanbeveling twee is met het tot stand komen van het beleidsplan gerealiseerd. Bij het tot stand komen van het bomenbeleidsplan is speciale aandacht gegeven aan aanbevelingen een, vier en vijf. Het bomenbeleidsplan is de basis voor de verdere uitwerking van het zichtbaar maken van het bomenbeleid en het vergroten van participatie. Tot slot is het kaderstellend voor het opstellen van een bomenbeheersplan (aanbeveling drie).

Het beleidsplan is als bijlage aan dit raadsvoorstel toegevoegd.

Financiële paragraaf

Het realiseren van de doelstellingen is niet vertaald naar een financiële inspanning die daar voor nodig is. Het bereiken van een duurzaam bomenbestand staat voorop. Het bereiken van een duurzaam bomenbestand betekent investeren in het bomenbestand op tal van onderdelen. De kosten voor het bereiken van het duurzame bomenbestand zitten voornamelijk in het creëren van een goede groeiplaats. Bij het uitvoeren van reconstructies van straten zijn er altijd al kosten toe te rekenen aan de groene invulling binnen het project. Reconstructies blijven het juiste moment om extra te investeren in het realiseren van een goede groeiplaats. De kosten die hieraan gerelateerd zijn, kunnen worden meegenomen binnen de raming van het project. Door werk met werk te combineren vallen de kosten gerelateerd aan groen binnen een reconstructie lager uit dan wanneer alleen werkzaamheden aan groeiplaatsen worden uitgevoerd. Het investeren in een goede groeiplaats betekent uiteindelijk dat het onderhoud van de bomen minder geld vraagt.

Tot stand komen van het beleidsplan

Om ervoor te zorgen dat het bomenbeleidsplan een zo groot mogelijk draagvlak heeft zijn er twee trajecten doorlopen.

Interne projectgroep

Het eerste traject was het betrekken van alle medewerkers binnen de gemeentelijke organisatie die binnen hun dagelijkse werkzaamheden te maken hebben met bomen. Het betreft hier van bouwplancoördinatoren tot civieltechnieken en van boombeheerders tot handhavers. Tijdens een eerste bijeenkomst zijn per discipline aspecten geïnventariseerd waar tegen aan gelopen wordt. Tevens is het doel en de nut en noodzaak van het bomenbeleidsplan uiteengezet. De aspecten van de eerste bijeenkomst zijn verwerkt in een concept beleidsplan en is voorgelegd aan de interne werkgroep. Na de terugkoppeling zijn de benoemde aspecten uit de organisatie verder gedefinieerd.

Klankbordgroep

Tegelijkertijd is er ook een traject doorlopen met externe partijen. Tijdens de startbijeenkomst is een presentatie gehouden door de Nederlandse Bomenstichting over de resultaten van de benchmark. Tevens heeft BTL Bomendienst uitgelegd waar een bomenbeleidsplan voor dient. Ook is een aantal stellingen bediscussieerd welke voor input hebben gezorgd dat nader is uitgewerkt in het beleidsplan.

Op de eerste avond een klankbordgroep samengesteld die nauw betrokken is geweest bij het opstellen van het beleidsplan. De klankbordgroep bestond uit tien personen. Naast bewoners waren ook de lokale bomenstichting, de natuur- en milieugroep IVN en de Milieuadviesraad in de klankbordgroep vertegenwoordigd. De klankbordgroep heeft aangegeven welke onderdelen aandacht behoeft binnen een bomenbeleidsplan. Tevens is er een bomenexcursie georganiseerd waarin allerlei aspecten zijn toegelicht waarmee rekening is te houden om een duurzaam bomenbestand te kunnen bereiken. Hierdoor is er bij de klankbordgroep duidelijkheid ontstaan over waarom sommige ingrepen zijn gedaan of noodzakelijk zijn. Het organiseren van een bomenexcursie maakt het bomenbeleid zichtbaar en draagt ook bij aan het vergroten van de participatie. Tot slot is een conceptversie van het bomenbeleidsplan met de klankbordgroep besproken. Opmerkingen zijn meegenomen bij het definitief maken van het beleidsplan.

Advies van de milieuadviesraad

Wij hebben de Milieuadviesraad gevraagd advies uit te brengen over het bomenbeleidsplan. In de bijlage is het advies met onze reactie daarop terug te vinden.

Besluit

Wij vragen u het bomenbeleidsplan vast te stellen.

Haren, 9 november 2010

burgemeester en wethouders,

secretaris

burgemeester