

Initiatiefvoorstel 'Kansen voor Groen'

Aan:	Gemeenteraad Haren
Van:	Fractie GroenLinks ¹
Datum:	28-03-18
Voorgestelde beslissing:	<p>De raad</p> <ol style="list-style-type: none">1. Geeft het college opdracht bij elke ruimtelijke ingreep van enige omvang de Bomen Effect Rapportage (BER) te gebruiken, met de inhoud die is vastgelegd in het bomenbeleidsplan.2. Spreekt uit dat de raad in het vervolg raadsvoorstellen betreffende ruimtelijke ingrepen of met ruimtelijke consequenties van enige omvang niet zal behandelen als er geen BER bij de stukken zit, tenzij de raad zwaarwegende argumenten heeft van deze regel af te wijken.

1 Samenvatting

Groenbeleid is in Haren ruim voorhanden en van goede kwaliteit. De uitvoering hapert echter: te vaak is aanwezig groen het kind van de rekening bij ruimtelijke ingrepen. Haren heeft in beginsel een instrument om hiermee verstandiger, beheersbaarder en voorspelbaarder mee om te gaan: de Bomen Effect Rapportage, een instrument dat niet de ruimtelijke ingreep als kaderstelling neemt, maar de aanwezige groene waarden binnen de invloedssfeer van een project.

Het voorstel is dit instrument ook daadwerkelijk in te zetten bij ruimtelijke ingrepen van enige schaal, en de raad te betrekken bij de afweging door een Bomen Effect Rapportage voortaan standaard bij de raadsvoorstellen te voegen als er sprake is van ruimtelijke ingrepen van 'enige omvang'. Ook wordt voorgesteld dat het college onderzoekt of het noodzakelijk is deze werkwijze juridisch beter te borgen in een verordening.

¹ De fractie van GroenLinks dankt de volgende deskundigen, woonachtig in Haren, voor de inbreng en kennis over de praktijk van het groen- en bomenbeleid: Wout Veldstra (oud-stadsecoloog Groningen), Heleen Meijers (contactpersoon Bomenstichting), Hans Keijzer (oud-lid MAR), Cees van den Brand, David van der Kellen (oud medewerker gemeente Haren).

2 Inleiding

Onze gemeente kent verschillende beleidsdocumenten die de inrichting van de openbare ruimte reguleren en nadere regels stellen over behoud, bescherming en versterking van landschap, natuurwaarden en culturele waarden. De rode draad daarin is de waardering voor het groene karakter van Haren en de wens ecologische en historische waarden te behouden en te versterken. Enkele van deze documenten worden in de bijlage genoemd en beschreven.

Wij moeten constateren dat de plannen veelal goed bedoeld zijn, maar dat de uitvoering tekort schiet. Met name zijn te vaak groenstructuren en bomen sluitpost bij ruimtelijke ingrepen. Zie daarvoor de voorbeelden hieronder en in de bijlage.

Groenstructuren zijn bij veel ruimtelijke ontwikkelingen feitelijk 'vogelvrij': het enige reguleringsmechanisme dat de gemeente heeft naast het bestemmingsplan is de gewone 'kapvergunning'. Die beschermt in de praktijk door de vereisten van minimale stamomvang alleen de grote bomen en dus bijvoorbeeld geen ondergroei in houtwallen en houtsingels of 'bosjes'. Enkele voorbeelden van hoe dat averechts uitpakt geven we in de paragraaf 'De praktijk' hieronder en in de bijlage.

De constatering dat ontwikkelingslocaties te vaak leiden tot verlies van groen zou eigenlijk tot de conclusie moeten leiden dat de aanpak van projecten en de voorbereiding van raadsbesluiten die gepaard gaan met ruimtelijke ingrepen anders moet. Maar het merkwaardige geval doet zich voor het beleid al 'deugt'². Gezien de lopende herindelingsdiscussie is het introduceren van nieuwe procedures en werkwijzen die dat beleid beter borgen evenmin voor de hand liggend.

Wij stellen daarom voor om een instrument waarover de raad al heeft besloten dat dat een goed idee is ook daadwerkelijk in te zetten: de Bomen Effect Rapportage of Analyse (BER/BEA) worden in ons Bomenbeleidsplan genoemd als noodzakelijke en verplichte instrumenten bij ruimtelijke ingrepen. Een Bomen Effect Rapportage brengt in de initiatieffase van een project al in beeld welke groene waarden – met namen bomen, maar ook de houtopstanden waar zij in staan – beschermd dienen te worden en op welke wijze het project daarmee rekening kan houden. Het is daarmee kaderstellend, in plaats van dat de ingreep zelf kaderstellend is.

3 Is er wel een probleem?

Het meest direct beschadigend voor de het groene karakter en behoud van ecologische waarden zijn de talloze ruimtelijke ingrepen op het gebied van bouw van woningen en andere gebouwen, wegaanleg en -onderhoud of wijziging en herinrichting van waardevolle landschapselementen. Richtlijnen voor bijvoorbeeld noodzakelijk onderzoek bij zulke ingrepen – uit eigen voornemens of voortkomend uit provinciaal of Rijksbeleid – worden niet altijd en soms maar minimaal

² De deskundigen die wij hierover hebben geraadpleegd zijn hierover behoorlijk unaniem. Het schort huns inziens aan de uitvoering en de gemaakte afwegingen.

uitgevoerd. Recente voorbeelden zijn het flora- en fauna onderzoek rondom de aanleg van de fietsroute langs de Kerklaan en het 'onderzoek' naar de waarde van houtwallen aan de Rummerinkhof.

Beheer van houtwallen binnen de bebouwde omgeving is met name gericht op onderhoud van de vaak grote bomen daarin en niet op behoud of herstel van de houtwal zelf. Bescherming van houtwallen is minimaal, ze zijn op veel plaatsen onderhevig aan sterke slijtage.

Bestemmingsplannen volstaan doorgaans niet om groene waarden te beschermen. Een voorbeeld van de beperkte waarde van bestemmingsplanregels is te vinden in het plan voor DHE 3, dat leek te beloven dat de boomwalstructuren aan de Oosterweg behouden zouden blijven. In de praktijk bleken verscheidene doorbraken naar bouwkavels nodig en juridisch mogelijk.

Als de raad beslist over bestemmingsplannen is een goed vergelijk tussen oud en nieuw meestal lastig, zeker als het om natuurwaarden gaat.

Ook in het vaststellen van het Groenstructuurplan Haren Noord blijkt het stedenbouwkundige plan leidend en kaderstellend te zijn³. Dan staat de natuur al bij voorbaat met 1-0 achter, en na het vaststellen van het bestemmingsplan is de achterstand doorgaans alleen groter geworden: veel van de voorgenomen versterkingen van groene en blauwe waarden uit het groenstructuurplan (inmiddels 10 jaar oud) zijn niet uitgevoerd. In de bijlage wordt dit nader onderbouwd (pag. 5).

3.1 De huidige praktijk van de Bomen Effect Rapportage

In de bijlage geven we een uitgebreidere beschrijving van hoe het beleid in de praktijk onvoldoende wordt geëffectueerd. Hier beperken we ons tot de BER en de BEA. Enkele waarnemingen:

- Een zoekopdracht op het extranet voor raadsinformatie levert voor een BEA of BER alleen enkele verwijzingen naar beleidsdocumenten.
- Voor de ontwikkelingen in Haren Noord wordt wel gebruik gemaakt van een groenstructuurplan, maar worden geen BER/BEA's gemaakt⁴. In beantwoording van vragen van CDA, D66 en GVH (18-9-2013) over het kappen van bomen wordt alleen verwezen naar dit plan en de noodzaak om te kappen vanwege infrastructuur.
- De bestemmingsplannen Waardeel, Stationsgebied, De Meihorst, van Spoor tot Steeg, Distelhof zijn opgesteld om ruimtelijke ontwikkelingen (woningbouw) mogelijk te maken. Een BER ontbreekt⁵.
- Voor zover bekend is voor de aanbesteding van het Raadhuisplein geen BER of BEA gemaakt. De beeldbepalende bomen aan het Haderaplein staan deels op de nominatie te verdwijnen.

³ Die opmerking maakt de MAR in haar advies over het Groenstructuurplan Haren Noord, advies nr 168, 17-8-2008

⁴ Men zou het groenstructuurplan kunnen opvatten als een soort van BER, het brengt immers nauwkeurig in kaart wat behouden, onderhouden, veranderd of verwijderd kan of moet worden. Probleem is wel dat er van veel in dit plan te weinig is terecht gekomen. De afweging per element is bovendien erg grofmazig en vooral op visuele /landschappelijke aspecten gericht.

⁵ 'Ontbreken' betekent hier dat het als openbaar stuk niet beschikbaar, althans niet vindbaar is en niet bij de besluitvorming betrokken.

- Voor DHE1 zijn onlangs plannen voorgelegd aan omwonden en geïnteresseerden, maar de BEA was (nog?) niet beschikbaar, terwijl een BER leidend had moeten zijn voor de ontwikkeling.
- Voor de aanleg van de fietsroute langs Kerklaan is geen BEA of BER bekend. Niet de bomen waren kaderstellend, maar het fietspad en andere verkeerswensen.
- Voor de verhuizing van de Brinkschool zijn grootschalige (voor Hareense begrippen) ruimtelijke ingrepen voorgesteld (commissie maart 2018), zonder een BER/BEA.

3.2 Maar de kapvergunning dan?

Het lijkt er derhalve op dat het instrument dat ons eigen beleidsplan voorschrijft niet tot nauwelijks wordt gebruikt. Wat wel wordt gebruikt is de kapvergunning. De kapvergunning als instrument heeft nadelen, met name als het gaat om ruimtelijke ingrepen van enige omvang:

- De kapvergunning is per definitie een toetsing achteraf: het besluit dat kappen nodig is, is al genomen en er wordt nog slechts marginaal getoetst of daarvoor zwaarwegende belangen zijn. Dat verliest de boom vrijwel altijd, omdat op het moment van aanvraag de plannen met grote economische belangen al vast liggen.
- De kapvergunning is alleen van toepassing op grote bomen (stamomvang groter dan 100cm sinds vorig jaar). Deze staan, zeker in geval van grootschalige ingrepen vrijwel altijd in een ruimere groenstructuur. Die mag zonder meer verwijderd worden onder het vigerende kapbeleid, als het bestemmingsplan dat toestaat. Alleen de boom wordt 'getoetst', niet de hele groenstructuur.
- Het verlenen van een kapvergunning bij ruimtelijke ontwikkelingen roept veel juridisch getinte reacties op bij inwoners. Zij zijn vaak bereid ver te gaan, maar doen dat in een stadium dat ze de strijd meestal zullen verliezen (zie eerste punt).

Om verwarring te voorkomen: het gaat in dit voorstel dus *niet* om reguliere aanvragen voor kap, maar om een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het (ver-) bouwen van een gebouw, het aanleggen van een weg, het wijzigen van een bestemmingsplan wegens een komend project, etc. Voorgenomen ingrepen in de ruimte dus.

4 Hoe kan het beter: gebruik de BER!

In hoofdstuk 6 beschrijft het Bomenbeleidsplan (2010) hoe om te gaan met aanwezig groen in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen. Een kernzin daarin is: *“Belangrijk is echter om te beseffen dat een optimale boombescherming alleen kan worden gerealiseerd wanneer die tijdens alle fasen (van initiatief via ontwerp, bestek en uitvoering tot beheer, red.) in acht wordt wordt genomen” (pag. 59).*

Het bomenbeleidsplan schrijft voor dat daarom als instrument bij ruimtelijke ontwikkelingen een Bomen Effect Rapportage of Bomen Effect Analyse wordt gemaakt. Het verschil tussen beiden wordt als volgt beschreven:

Een BER neemt de bomen als uitgangssituatie en wordt vooraf in het traject uitgevoerd. Een BER is dus kaderstellend. Een BEA wordt uitgevoerd om de invloed van geplande werkzaamheden op de bomen te bepalen. In dit geval zijn de werkzaamheden kaderstellend en wordt gekeken of behoud van de bomen mogelijk is.

4.1 Wat staat er in een BER/BEA

Het bomenbeleidsplan beschrijft een inhoudsopgave voor een BER/BEA op pagina 60 e.v. We geven een samenvatting:

- Aanleiding, vraagstelling, situatieschets, voorgenomen werk
- Beoordeling van de kwaliteit van de houtopstand (dat gaat dus verder dan een geïsoleerde boom)
- Toekomstverwachting in onveranderde of verbeterde omstandigheden
- Gevolgen werk voor de boom per fase
- Boomvriendelijker alternatieven voor het werk
- Randvoorwaarden bij uitvoering en noodzakelijke beschermende maatregelen.

4.2 Andere gemeenten

Andere gemeenten kiezen soms voor een 'groencompensatieregeling'. Dat doen bijvoorbeeld Groningen, Tynaarlo, Veenendaal, Amsterdam⁶. Het opstellen van een BER maakt daarvan doorgaans deel van uit. Mocht het kappen van een boom onvermijdelijk zijn dan wordt compensatie geëist in de vorm van herplant binnen het project, als dat niet kan buiten het project en als dat niet opportuun is wordt in sommige gevallen een financiële vergoeding geëist om elders in een later stadium compensatie te kunnen financieren.

Om een dergelijke regeling goed vorm te geven moet er nog de nodige inspanning worden geleverd. Er is minimaal een beleidsnota voor vereist en/of een uitwerking van staand beleid in de vorm van een (complexe) verordening⁷. Dat lijkt op dit moment niet opportuun, en de vraag is of het nodig is, omdat ons beleid immers wel 'deugt'.

6 Voor Groningen zie: <https://groningen.raadsinformatie.nl/modules/5/College-%20en-%20andere%20brieven/387376> . Voor Tynaarlo zie: https://www.tynaarlo.nl/gemeente/gemeentelijke_organisatie/verordeningen/compensatie-en_archeologieverordening/

7 Een verordening heeft als belangrijk voordeel dat het beleid openbaar is vastgelegd, dat allerlei zaken strak worden gedefinieerd en dat daarmee beleid juridisch beter geborgd is.

4.3 Het voorstel: gebruik de BER

GroenLinks wil daarom inzetten op het beter gebruiken van het al beschikbare instrumentarium. Het voorstel dat GroenLinks doet is het volgende:

1. Gebruik bij elke ruimtelijke ingreep van enige omvang⁸ de BER: dus vooraf inventariseren wat de groene kaders zijn voor de ingreep.
2. De BER wordt gepubliceerd bij het begin van de periode van burgerparticipatie/inspraak.
3. De BER wordt ter kennis gebracht van de raad, in samenhang met de overige stukken bij het raadsvoorstel.
4. Zonder BER zal de raad geen ruimtelijke ingrepen (van enige omvang) meer goedkeuren.
5. De BER wordt uitgevoerd door gecertificeerde externe deskundigen, niet door eigen medewerkers.
6. Het college onderzoekt de noodzaak om deze spelregels vast te stellen in de vorm van een verordening.

8 De vraag kan gesteld worden wat 'enige omvang' is. Nuttige criteria zijn:

- er is een raadsvoorstel nodig voor de ingreep;
- er zal een bestemmingsplanwijziging nodig zijn;
- het gaat om een omgevingsvergunning waar sprake is van sloop (en gewijzigde herbouw) van het grootste deel van een bestaand gebouw;
- aanleg of herstructurering van (nieuwe) wegen, fietspaden en andere infrastructuur.