

Bijlage 1 ‘Voortgangsrapportage rekenkamerrapport ‘Beleid dat hout snijdt’

De rekenkamer heeft in december 2019 een rapport opgeleverd over het beleid ten aanzien van het behouden en kappen van bomen van de gemeente Groningen genaamd ‘Beleid dat hout snijdt’. Hierbij zijn de verschillen tussen het beleid van de voormalige gemeenten Ten Boer, Haren en Groningen onderzocht. In het rapport van de rekenkamer wordt een handreiking gedaan om te komen tot een nieuwe regeling en worden aandachtspunten aangereikt ten aanzien van het beleid, de procedure, communicatie en participatie, monitoring en verantwoording en de rol en taak van de raad. In de afgelopen anderhalf jaar hebben wij de aanbevelingen uit het rapport tot uitvoering gebracht. We hechten veel waarde aan de bomen binnen onze gemeente en hebben daarom verbeteringen doorgevoerd, zowel met betrekking tot beleid, als ook in de uitvoering en communicatie richting bewoners. In deze voortgangsrapportage geven we per thema aan wat we met de aanbevelingen hebben gedaan of nog gaan doen.

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.

Op 15 december 2020 hebben we de geharmoniseerde beleidsregels APVG Behoud van groen: kap en herplant 2021 vastgesteld. Hierbij hebben we de regels voor herplant in lijn gebracht met de ambities uit het groenplan en de Klimaatagenda door als uitgangspunt te nemen dat in principe elke kap, ongeacht de reden, moet leiden tot herplant of een financiële compensatie. Voor ruimtelijke ontwikkelingen geldt een herplantverplichting naar kroonvolume waarbij iedere gekapte boom moet worden 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. Voor onderhoud en voor particulieren die vanuit andere gronden dan een ruimtelijke ontwikkeling een omgevingsvergunning aanvragen, geldt een 1 op 1 herplantplicht. Uitgangspunt bij de herplantverplichting is ‘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 kan worden geplant moet op een andere plek of via een financiële compensatie worden gecompenseerd. Daarnaast zorgen we voor een goede groeiplaats zodat uiteindelijk de boom kan uitgroeien tot een gezonde boom met een groot kroonvolume. Dit doen we door bijvoorbeeld het verbeteren van de bodem of het aanbrengen van speciale bomengrond. We volgen hierbij nieuwe ontwikkelingen. Zo brengen we in de groeiplaatsen steeds vaker ‘kratjes’ (ondergrondse constructies met open wanden van hergebruikt materiaal) aan, o.a. in de Savornin Lohmanlaan, Zoutstraat, A kerk en Westerhaven. Deze kratjes zorgen voor drukverdeling van het gewicht van auto’s die naast de bodem worden geparkeerd. Hierdoor raakt de bodem niet verdicht waardoor de bomen blijvend voldoende water en zuurstof krijgen, goed kunnen wortelen en kunnen uitgroeien tot grote, volwassen exemplaren.

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

Onze gemeente is de afgelopen jaren fors gegroeid en blijft voorlopig ook groeien. We groeien tot 2030 mogelijk door tot 250.000 inwoners. Dit stelt ons voor grote opgaven. Naast een forse woningbouwopgave verwachten we de komende jaren ook een toename van het aantal arbeidsplaatsen. De groei proberen we zoveel mogelijk op te vangen in de bestaande stad. De

(openbare) ruimte die er is wordt daarmee intensiever gebruikt. Tevens zetten we ook in op een hoge leefkwaliteit waar groen een belangrijk onderdeel van is. Via een integrale aanpak zetten we in op het behalen van zoveel mogelijk doelen. Dit doen we onder andere door het ontwikkelen van de Leidraad openbare ruimte en de regeling natuur inclusief bouwen. Via beide documenten verstevigen we de positie van groen bij ontwikkelingen.

In het groenplan Vitamine G en de beleidsregels APVG Behoud van groen: kap en herplant 2021 hebben we vastgelegd dat het toevoegen van groen en bomen een belangrijke opgave is in onze ruimtelijke ontwikkelingen. Het groen wegen we vanaf de eerste (initiatief-) fase mee met andere belangen. Hiermee geven we groen een volwaardige positie binnen projecten en is een integrale afweging mogelijk. Bij projecten die recent zijn gestart of nog opgestart moeten worden is het beleid goed toepasbaar. Bij projecten die al langere tijd in voorbereiding zijn, is het echter moeilijker om aan alle uitgangspunten van het nieuwe beleid te voldoen; het blijkt niet altijd mogelijk om eerder gemaakte keuzes te herzien en groen in het ontwerp in te passen. In zo'n geval wordt in principe conform de nieuwe compensatieregeling op of in de nabijheid van de projectlocatie gecompenseerd. Compensatie vindt plaats door het terug planten van meer bomen of veel oudere en grotere bomen dan de gebruikelijke standaard maat.

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.

Maatwerkoplossingen zijn in het beleid altijd mogelijk, daarvoor kunnen we toepassing geven aan de inherente afwijkingsbevoegdheid zoals al in aanbeveling 8 is genoemd en kunnen we gebruik maken van het beleid zelf. Zo is in de APVG een 'kan' bepaling voor herplant opgenomen zodat bij zwaarwegende argumenten kan worden afgeweken van herplant. Dit wordt altijd per geval afgewogen. Uitgangspunt blijft natuurlijk het beleid zelf, deze regels worden opgesteld om transparant en duidelijk te zijn over onze beleidsmotieven aan de burger en zelfbinding naar de gemeente als uitvoerder en bewaker van het algemeen (groen) belang. Ten aanzien van de communicatie met betrokkenen verwijzen wij u naar onze reactie bij aanbeveling 12.

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.

We willen het groen binnen onze gemeente op peil houden en het kappen van bomen zoveel mogelijk beperken ongeacht waar een boom staat. Voor zowel onze inwoners als voor de gemeentelijke organisatie is het van belang dat de criteria om een kapaanvraag te beoordelen objectief en eenvoudig te hanteren zijn. Uw raad heeft op 9 september 2020 via vaststelling van de APVG besloten om het kapverbod niet te differentiëren naar gebieden en het kapverbod vanaf 20 cm stamdoorsnede voor iedereen te laten gelden. De enige uitzondering geldt voor bomen die onder de Wet Natuurbescherming (voormalige Boswet) vallen.

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.

Met ingang van 1 januari 2020 hebben we de formatie voor vergunningverlening Kap uitgebreid met 1 fte, welke ook is ingevuld. Momenteel zijn er dus 2 vergunningverleners Kap werkzaam, waarbij de werkdruk is afgenomen en de werkverdeling goed gecoördineerd wordt. Hiermee voldoen we aan deze aanbeveling.

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.

Zie onze reactie bij aanbeveling 2. Inmiddels is in de beleidsregels APVG Behoud van groen: kap en herplant 2021 opgenomen dat een aanvrager van een omgevingsvergunning bij een ruimtelijke ontwikkeling een vastgestelde Boom Effect Analyse (BEA) moet bijvoegen. Een BEA is een gestandaardiseerde beoordeling die alle mogelijke effecten van de bouw of aanleg op het duurzaam voorbestaan van de boom in beeld brengt. Hierin wordt ook omschreven hoe de nadelige effecten tot een minimum kunnen worden beperkt. Bovendien wordt onderzocht wat het meest boomvriendelijke alternatief is, wat dan maatgevend voor de uitvoering zal zijn. De BEA moet vanaf de initiatieffase als een doorlopend advies zijn opgesteld volgens de 'richtlijnen BEA' van de landelijke Bomenstichting en CROW.

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

In de APVG hebben we een 'kan' bepaling voor herplant opgenomen zodat bij zwaarwegende argumenten kan worden afgeweken van herplant. Zie verder onze reactie bij aanbeveling 6.

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*).

Zie onze reactie bij aanbeveling 3.

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

Zie onze reacties bij aanbeveling 2 en 6.

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.

In het kader van het groenplan onderhouden wij via verschillende beleidslijnen intensief contact. Denk aan Bos & Hout, een door de provincie Groningen op te stellen programma om de komende jaren 700 hectare aan bos en hout in de provincie aan te planten, en het Landschapsconvenant (we onderzoeken op welke wijze de gemeente een bijdrage kan leveren aan het beheer en versterken van het landschap in relatie met andere betrokken partners). Maar ook binnen projecten hebben we overleg met de provincie, zoals bij de aanleg van ecologische verbindingen, landschapsherstelprojecten en het opstellen van een groenvisie aan de westkant van de stad (Westpoort en omgeving). Er is nu een verkenning gaande naar alle opgaven in dit gebied. In de tweede helft van dit jaar wordt gestart met het maken van een visie met daaraan gekoppeld uitvoeringsmaatregelen.

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.

Bij de bespreking van de beleidsregels APVG Behoud van Groen: kap en herplant 2021 hebben wij toegezegd de mogelijkheden te onderzoeken voor het instellen van een externe adviescommissie. We hebben hiervoor contact gezocht met het Boomkwaliteitsteam Arnhem (BKA) en het Trefpunt Groen Eindhoven (TGE).

In Arnhem is sinds eind september 2020 een onafhankelijk Boomkwaliteitsteam aangesteld die ongevraagd en gevraagd advies geeft aan de gemeente over beleid, (onderhouds)projecten en communicatie met betrekking tot bomen. De vraag voor advies kan hierbij afkomstig zijn van de gemeente of van bewoners. Het BKA bestaat uit zes bewoners waarvan twee expert zijn op bomengebied. Het BKA adviseert niet over individuele kapvergunningen en ook niet als het om 1 boom gaat. Het BKA geeft advies vanuit het perspectief van de bewoners advies waardoor meer draagvlak onder bewoners wordt gecreëerd. Echter draagt het BKA niet direct bij aan een vermindering van het aantal ingediende bezwaren. Groepen of bewoners die tegen het kappen van bomen zijn, om welke reden dan ook, blijven dat ook. Het BKA geeft aan langere tijd nodig te hebben om de voor- en nadelen van het instellen van een onafhankelijke adviescommissie te kunnen benoemen.

Het TGE bestaat al 12 jaar en bundelt de reactie/inbreng op ruimtelijke ontwikkelingen van de verschillende groepen en burgers op het gebied van natuur, milieu, ecologie, duurzaamheid en cultuurhistorie. Ze noemen dit 'beginspraak'. De gemeente Eindhoven is positief over de bemiddelende rol die het TGE heeft. Door het TGE al vanaf de initiatieffase van ruimtelijke ontwikkelingen te laten meepraten levert dit goodwill op bij zowel de ambtelijke organisatie als bij belangengroepen en inwoners. Dit zien ze terug in de weinige bezwaren die worden ingediend op kapvergunningen bij ruimtelijke ontwikkelingen.

Via het gemeentelijk natuuroverleg, een structureel overleg tussen de gemeente en acht Groningse natuur- en landschapsorganisaties, voeren wij reeds het gesprek met externe organisaties over groen, ecologie en landschap in algemene zin. In dit overleg worden ook gebiedsontwikkelingen besproken. Op basis van bovenstaande informatie zullen we verder onderzoeken of en hoe we een onafhankelijke adviescommissie in Groningen vorm kunnen geven en welke (advies)rol het gemeentelijk natuuroverleg hierin het best zou kunnen spelen. In het najaar zullen we u hierover nader informeren.

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.

We vinden het belangrijk om bewoners en belanghebbenden zo vroeg mogelijk te betrekken bij projectontwikkelingen. Daarom is bij projecten bewonersparticipatie een standaard onderdeel van het proces. Echter vraagt elk project om een eigen benadering van participatie en passen we per project maatwerk toe. Om de communicatie en participatie met bewoners te borgen, werken we aan een interne communicatieleidraad.

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.

In principe ligt bij plannen van externe partijen de communicatie over die plannen ook bij de betreffende externe partijen. Bij deze partijen ligt dan dus ook de verantwoordelijkheid om over alle onderdelen met de omwonenden te praten. Wel zou de gemeente externen hierin kunnen ondersteunen. De afgelopen periode is een aantal maal raadvragen gesteld over het kappen van bomen in de gemeente. Dit bleken in een aantal gevallen kapwerkzaamheden te zijn die in het kader van de Wet natuurbescherming buiten de bebouwde kom plaats vonden. De provincie Groningen is in dit geval bevoegd gezag. We vinden het belangrijk dat bewoners vroegtijdig worden geïnformeerd over plannen waarbij bomen moeten worden gekapt. Daarom hebben we met de provincie overleg over de wijze waarop de informatievoorziening op dit onderwerp is te verbeteren.

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).

Door de Covid-19 maatregelen is het veranderen van het inzage protocol in een versnelling terecht gekomen en is de 'fysieke inzage' direct vervangen door 'digitale inzage'. Op verzoek kunnen belangstellenden een dossier opvragen bij het 'loket bouwen & wonen', waarna ze het dossier digitaal en geanonimiseerd krijgen opgestuurd.

Naar aanleiding van de ingediende motie 'Inzage BEA's' (van 16 december 2020) controleren we sinds eind februari 2021 actief in het proces voor een aanvraag omgevingsvergunning voor het vellen van een houtopstand of er sprake is van een BEA. Als er sprake is van een BEA wordt dit in de omschrijving gemeld en bij het publiceren van de verleende vergunning getoond. Hierdoor ontstaat een overzicht van alle verleende omgevingsvergunningen waar een BEA aan ten grondslag ligt. Via de OmgevingsAlertapplicatie en Overheid.nl kan worden teruggevonden aan welke verleende omgevingsvergunningen voor het vellen van een houtopstand een BEA ten grondslag ligt. Meer informatie over het inzien van vergunningen staat op onze website <https://gemeente.groningen.nl/overzicht-omgevingsvergunningen-en-verkeersbesluiten> .

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.

Afhankelijk van de omvang van een (onderhouds)project nodigen we niet alleen de omwonenden uit maar ook bewonersorganisaties die het algemeen belang van bewoners vertegenwoordigen. Waar mogelijk informeren we inwoners over een project door het plaatsen van borden met informatie over het (komende) werk. Dit kan onrust op voorhand voorkomen. Daarnaast plaatsen we informatie op de website en hebben we tevens een deel van deze informatievoorziening verbeterd. Zo hebben we informatie over ons bomenbeleid en -onderhoud een prominente plek op de website gegeven via een 'klimaat en groen' button, zie <https://gemeente.groningen.nl/bomenbeleid>. Hierop staat een link naar de gemeentelijke bomenkaart waarop de bomen staan die vanwege onderhoud worden vervangen. Ook staan op deze kaart de bomen die bij de gemeente in beheer zijn en wordt via een aparte kaartlaag de buurten aangegeven waar in een bepaald jaar wordt gesnoeid. Dit jaar willen we de kaart verder uitbreiden en de gemeentelijke monumentale bomen als aparte laag aan de

bomenkaart toevoegen. Hiermee maken we voor onze inwoners beter zichtbaar waar monumentale bomen staan.

MONITORING EN VERANTWOORDING

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

We hebben een analyse van het groen in de gemeente (bomenmonitor) gemaakt op basis van luchtfoto's en satellietbeelden (zomer/voorjaar 2014, 2016 en 2017), zie <https:// groningenklimaatbestendig.nl/meer-weten/>. De bomenmonitor geeft een beeld van de totale hoeveelheid groen in de gemeente. Het toont zowel het groen in de openbare ruimte als dat van particulieren. Door deze data regelmatig te vernieuwen, kunnen we de ontwikkeling van het groen goed volgen. We zullen vanaf de eerstvolgende planning- & control cyclus (begrotingscyclus 2022) een aantal indicatoren opnemen die de ontwikkeling op het gebied van klimaatadaptatie en groen monitoren. Het gaat o.a. om het aantal gemeentelijke bomen en het percentage boomkroonvolume van de totale gemeente. Hiermee kunnen we monitoren hoe het bomenbestand zich door de jaren heeft ontwikkeld. We gebruiken de bomenmonitor om de indicatoren in het begrotingsproces te vullen. Aanvullend op de bomenmonitor (kwalitatief) zullen we vanaf 2021 een halfjaarlijkse bomenbalans opstellen waarmee we inzichtelijk maken hoe de balans uitvalt tussen het aantal gekapte en herplante bomen (kwantitatief).

Daarnaast zijn wij als gemeente betrokken bij de verdere ontwikkeling van de i-Tree waarderingsmethode en doen we vanaf dit jaar mee aan een landelijk project voor de verdere uitwerking van iTree. Hiermee kan de waarde van bomen in beeld gebracht worden om de financiering en belangen voor bomen in projecten en boombeheer te kunnen onderbouwen.

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'.

Zie onze reactie bij aanbeveling 15. We hebben gehoor gegeven aan deze aanbeveling. We willen zoveel mogelijk informatie over kappen en herplant toegankelijk en inzichtelijk maken voor iedereen en hebben daarom de bomenkaart ingevoerd.

ROL EN TAAK RAAD

De overige aanbevelingen zijn aan de raad zelf om invulling aan te geven:

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

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.

Tot slot

In de afgelopen anderhalf jaar hebben wij de aanbevelingen uit het rapport tot uitvoering gebracht en verbeteringen doorgevoerd, zowel met betrekking tot beleid, als ook in de uitvoering en communicatie richting bewoners. Zo heeft de raad het groenplan Vitamine G vastgesteld en hebben wij aansluitend daarop het Uitvoeringsplan Groen vastgesteld. Ook de regels ten aanzien van het kappen en herplanten van bomen hebben wij via de harmonisatie van het kapbeleid aangescherpt. Daarnaast hebben we de informatievoorziening met betrekking tot het vervangen van bomen via onze website verbeterd.

Met het vaststellen van het groenbeleid en het verbeteren van de informatievoorziening ten aanzien van het kappen en herplanten van bomen dragen we bij aan een transparanter kapbeleid. We denken hiermee gehoor te hebben gegeven aan de aanbevelingen uit het rekenkamer rapport. Communicatie en participatie staan bij ons hoog in het vaandel. We zien de aanbevelingen uit het rekenkamer rapport dan ook niet als een statisch proces, maar als een proces dat constant in ontwikkeling is. We blijven dan ook aandacht houden voor ontwikkelingen en verbeteringen ten aanzien van het kapbeleid.