

COMMISSIEVOORSTEL

zaaknummer: 1226833
afdelingsnaam: Leefomgeving
steller: Joost Volkers
telefoonnummer: 035 629 2481

onderwerp: Velbeleid – aanpassing beleidsregels

Voorstel

Het college te adviseren:

1. Beleidsregels Velbeleid Hilversum 2024-2040 (bijlage 1) vast te stellen en in te laten gaan op 1 januari 2024.
2. De pilot velbeleid in de wijk Hilversum Noord (tussen spoor, Erfgooiersstraat en Joh.Geradtsweg) en postcodegebied 1211 te beëindigen op 1 januari 2024 door deze gebieden niet meer aan te wijzen als pilotgebied.
3. De bomen op de beschermde bomenlijsten (bijlage 4) van de pilotgebieden om te zetten naar bomen met bewonerswaarde.
4. Particuliere tuinen, schoolpleinen en openbaar toegankelijke particuliere ruimtes rondom onderwijsinstellingen, kinderdagverblijven en verzorgingstehuizen aan te wijzen als prioriteitsgebieden voor de besteding van het herplantfonds Hilversum.

Samenvatting

In 2018 is gestart met een pilot velbeleid in Hilversum Noord, uitgebreid met postcodegebied 1211 (centrum) in 2021. Indachtig de Omgevingswet waren meer zeggenschap geven aan inwoners over hun directe leefomgeving en oefenen met deregulering (vergunningvrij kunnen kappen) de belangrijkste doelstellingen van de pilot. Omdat er geen eenduidig beeld uit de evaluatie van de pilot kwam met betrekking tot overnemen voor heel Hilversum, of terug naar het oude velbeleid, is er in dit voorstel voor gekozen om het duidelijke winstpunt uit de pilot te combineren met een stevig beschermingsregime voor bomen in Hilversum. Belangrijkste aanpassing is het toevoegen van bewonerswaarde als zesde criterium voor het bepalen van de boomwaarde. Tevens wordt een aantal, voornamelijk technische aanpassingen in de beleidsregels voorgesteld.

Als uitwerking van het [Programma Groen Hilversum 2040](#) wordt voorgesteld om een aantal prioriteitsgebieden te benoemen voor de besteding van het herplantfonds Hilversum ter realisatie van de doelen van Programma Groen.

Inleiding

Op [7 december 2022](#) heeft de Hilversumse gemeenteraad het Programma Groen Hilversum 2040 unaniem vastgesteld. In hoofdstuk 7 staat bij inspanning 8 (Zorgen voor een gezond bomenbestand dat groene baten levert aan mens en dier) dat op basis van ervaringen van de afgelopen jaren en een enquête zal worden bepaald of de pilot velbeleid in Hilversum Noord en postcodegebied 1211 wordt geformaliseerd en toegepast in alle postcodegebieden met uitzondering van de gebieden 1213 en 1217.

In datzelfde hoofdstuk staat ook het voornemen om de aanplant van bomen in particuliere tuinen te stimuleren door de bestedingsmogelijkheden van het herplantfonds uit te breiden en mede ter beschikking te stellen voor inheemse bomen voor particuliere tuinen.

In heel Hilversum gelden de [beleidsregels Velbeleid Hilversum 2013-2030](#). Dat betekent dat voor elke boom met een stamdiameter van 30 cm of meer een omgevingsvergunning nodig is. De invloed van bewoners is beperkt tot de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een verleende (of geweigerde) vergunning.

In 2018 is in het kader van experimenteren met de omgevingswet gestart [met de pilot velbeleid in Hilversum Noord](#) (het gebied tussen het spoor, de Joh. Geradtsweg en de Erfgooiersstraat). De pilot vloeide voort uit het [ambitiekader Omgevingswet \(2017\)](#). Met het oog op de toekomstige Omgevingswet is in dit ambitiekader voorgesteld om praktijkervaring op te doen over het “beheersen of loslaten” van regels. Het experimenteren met het velbeleid was één van de pilots. Het doel was tweeledig: oefenen met deregulering en inwoners aan de voorkant van het proces van het velbeleid meer zeggenschap te geven over hun directe woonomgeving. Inwoners konden bomen op particulier terrein aanmelden op een beschermde bomenlijst (invloed op de woonomgeving); particuliere bomen die niet op die lijst stonden mochten zonder vergunning worden gekapt (deregulering). In 2021 is, na een tussentijdse evaluatie, [de pilot uitgebreid met het postcodegebied 1211 \(centrum\)](#). Bij deze uitbreiding is ervaring opgedaan met het digitaal aanmelden van bomen op de beschermde bomenlijst.

Om te komen tot een definitief voorstel is van 10 t/m 23 oktober 2022 in de pilotgebieden en bij het burgerpanel (tevens opengesteld voor de overige inwoners van Hilversum) een enquête over de pilot velbeleid gehouden. De resultaten van de enquête gaven geen overduidelijke voorkeur voor ofwel het uitbreiden van de pilot ofwel het stoppen van de pilot (bijlage 7). Ook interviews met ambtenaren die de afgelopen 4 jaar hebben gewerkt met de pilot gaven geen doorslaggevende voorkeur voor de pilot of het huidige velbeleid (bijlage 8).

De belangrijkste positieve opbrengst van de pilot is de mogelijkheid voor inwoners om bomen aan te melden voor de beschermde bomenlijst. Inwoners hebben daarmee daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op hun woonomgeving.

In gesprekken met inwoners, onder meer bij participatiebijeenkomsten over de Omgevingsvisie, en ook in de gemeenteraad waren ook kritische geluiden te horen ten aanzien van de pilot. Vooral het vergunningvrij kappen van bomen en het daardoor niet kunnen opleggen van een herplantverplichting werd als negatief aspect van de pilot gezien.

Overzicht van de voorgestelde aanpassingen

De Pilot Velbeleid heeft laten zien dat invloed van inwoners van toegevoegde waarde is op het velbeleid. De beschermde bomenlijst is tot stand gekomen met een grote inbreng van inwoners en geeft duidelijkheid. De keerzijde van de pilot is dat het vergunningvrij maken van bomen die niet op de beschermde bomenlijst staan leidt tot minder herplant, dan wel stortingen in het herplantfonds. Tevens staat het vergunningvrij maken van bomen voor veel mensen op gespannen voet met bomen als groen kapitaal van Hilversum, zoals verwoord in het Programma Groen Hilversum 2040. Tot slot is het wenselijk dat in Hilversum één type beleid geldt voor de hele stad.

De positieve opbrengsten van de pilot, de invloed van inwoners op het velbeleid en daarmee op hun woonomgeving worden verwerkt in de vigerende beleidsregels en met het beëindigen van de pilot worden de als negatief ervaren punten van vergunningvrij kappen en het niet kunnen opleggen van een herplantplicht worden opgelost.

1. aanpassing beleidsregels: belangrijkste wijzigingen

Vanwege het ontbreken van een duidelijke voorkeur is het voorstel om de positieve opbrengst van de pilot, inwoners invloed geven op hun woonomgeving, te verwerken in de beleidsregels. Om de boomwaarde te bepalen wordt een boom op 5 criteria beoordeeld: de standplaats, de boomvorm, de omvang, de zichtbaarheid en de bijdrage aan het groene karakter van Hilversum (zie hoofdstuk 3 van het velbeleid). Aan deze 5 criteria voegen we een zesde criterium toe te voegen: de bewonerswaarde.

Bewoners kunnen, net zoals in de pilot in 1211 is gebeurd, op een digitale kaart een boom aanmelden, voorzien van een foto van de boom, de reden van aanmelding en het eigen adres. Dat laatste is nodig om het belang van de aanmelder, het nabijheidsbeginsel, te kunnen bepalen. De afstand voor nabijheid tot de boom wordt bepaald op 200 m. Een boom moet door ten minste drie verschillende personen, wonend op verschillende adressen binnen 200 meter van de boom, worden aangemeld. Hierdoor wordt voorkomen dat de bewonerswaarde de persoonlijke voorkeur van één individu is. De bewonerswaarde blijft voor een periode van 5 jaar in stand. Dit om te voorkomen dat een boom voor eeuwig blijft aangemeld terwijl de belanghebbenden (melders) kunnen zijn verhuisd of overleden. Daarna kan echter bij de betreffende boom de bewonerswaarde met twee aanmeldingen opnieuw worden geactiveerd.

Is een boom aangemeld op de kaart dan bekijkt de gemeentelijke boomdeskundige ter plekke of de boom vergunningplichtig is (stamdiameter ≥ 30 cm) en op de juiste plek op de kaart staat aangegeven. Daarna kunnen ook andere inwoners, wonend op een ander adres in de nabijheid van de boom, de betreffende boom aanmelden. Bij de derde aanmelding krijgt de boom het predicaat bewonerswaarde en wordt de boomeigenaar daarvan in kennis gesteld. De bewonerswaarde verdubbelt de boomwaarde bij een boomwaardering in het kader van een vergunningaanvraag. Een boom met een lage boomwaarde kan op die manier een gemiddelde boomwaarde krijgen en een boom met een gemiddelde boomwaarde kan een hoge boomwaarde krijgen. Dit geldt zowel voor particuliere bomen als voor gemeentebomen.

De bewonerswaarde geldt echter niet bij de afweging van overlast in het kader van een vergunningaanvraag. In het huidige velbeleid (paragraaf 4.2.2) wordt in het kader van overlast een vergunning geweigerd indien een boom een hoge boomwaarde heeft ook al telt het aantal overlastpunten op tot 40 of meer. Ter voorkoming van burenruzies wordt voorgesteld om het criterium bewonerswaarde niet mee te laten tellen in de belangenafweging ten aanzien van overlast. De bewonerswaarde zou een boom met een gemiddelde boomwaarde een hoge boomwaarde kunnen geven, waardoor de zelfs overmatige overlast (meer dan 40 punten) ondergeschikt wordt aan de boomwaarde. In dit geval zou er sprake zijn van een onevenredige aantasting van het woongenot van de boomeigenaar door de bewonerswaarde.

De bewonerswaarde telt op het moment van indienen van een vergunningaanvraag. Aanmeldingen nadat een aanvraag is ingediend worden pas in behandeling genomen wanneer de aanvraag is behandeld, indien dan nog van toepassing. Het nog even verdubbelen van de boomwaarde om een aanvrager dwars te zitten wordt zo voorkomen.

Andere aanpassingen

Naast het toevoegen van bewonerswaarde als zesde criterium van de boomwaardering zijn er naar aanleiding van praktijkervaringen, het vaststellen van het Programma Groen en de meest recente

wijzigingsronde van de APV diverse praktische en technische kleinere aanpassingen van de huidige beleidsregels nodig.

Een van die aangepaste beleidsregels betreft beleidsregel 4.2.3 waarin zonnepanelen voor particulier gebruik zijn opgenomen als lage prioriteit. Ook onder de huidige beleidsregels is dit het geval, maar zonnepanelen staan niet specifiek genoemd. Daarom is dit ter verduidelijking aangepast.

Een andere aanpassing is die van de bepaling van de herplantverplichting. In plaats van de stamdiameter wordt voorgesteld de boomwaarde te gebruiken. De boomwaarde is een belangrijke factor in de belangenafweging en weerspiegelt veel meer de waarde van de boom voor Hilversum dan de stamomtrek. De boomwaarde is daarom een logischer criterium voor het bepalen van de herplantverplichting. In plaats van stamdiameter wordt de stamomtrek voorgeschreven voor herplant. Bomen worden verkocht op basis van de stamomtrek en het is daarom logischer om de herplant hierop te baseren. De voorgeschreven maten zijn in verband met verkrijgbaarheid iets naar beneden bijgesteld.

Een totaaloverzicht van de aangepaste beleidsregels staan in bijlage 1. Alle aanpassingen staan opgesomd en toegelicht in bijlage 2. De aanpassingen zorgen voor extra bescherming waar het de aanpassingen als gevolg van het Programma Groen betreft. Tevens wordt meer duidelijkheid in de motivering bij de behandeling van omgevingsvergunningen geboden. De beschreven processen aangepast op de huidige praktijk. De aanpassingen hebben naar verwachting geen invloed op het aantal vergunningaanvragen.

2. beëindigen pilot velbeleid

Omdat de enquête geen eenduidig beeld geeft over uitrollen over heel Hilversum of terug naar het oude model hebben we in dit voorstel daarom gekozen voor het samennemen van een uitgesproken winstpunt uit de pilot voor inwoners (de bewonerswaardering), alsmede de betrokkenheid vanuit inwoners en de raad op de aspecten 'beschermen van bomen' en 'aantal bomen op peil houden middels het herplantfonds'. Daarom wordt voorgesteld om de pilot velbeleid en daarmee het vergunningvrij kappen van bomen in het kader van de pilot velbeleid te stoppen zodat voor elke gekapte boom met een stamdiameter van 30cm en meer weer een boom wordt terug geplant: de herplantverplichting. Voor dit aspect houden we dus in heel Hilversum de systematiek van vóór de pilot aan.

Hoewel de pilot Velbeleid heeft laten zien dat er zowel in Hilversum Noord als in het Centrum geen kaalslag heeft plaatsgevonden is er bijvoorbeeld in de pers meer de nadruk gelegd op het vergunningvrij kappen en minder op de beschermde bomenlijst. Met het stoppen van vergunningvrij kappen van bomen wordt het meest gehoorde bezwaar, het niet kunnen opleggen van een herplantverplichting, ondervangen.

Bomen met herplantverplichting kunnen fysiek worden herplant of er kan een bedrag worden gestort in het herplantfonds. Het meerjarig gemiddelde van stortingen in het herplantfonds is € 102 per boom. (daarin zijn dus ook de bomen meegerekend die fysiek zijn herplant). Uitgaande van het gemiddelde herplantbedrag van € 102 is er als gevolg van de pilot in Hilversum noord € 4.590 minder gestort in het herplantfonds en in het postcodegebied 1211 € 612. Voor het gehele overzicht van de gevolgen van de pilot op het aantal vergunningaanvragen en het herplantfonds wordt verwezen naar bijlage 3.

Het APV artikel 4.5.2 lid k. dat ziet op de pilot kan voorsnog in stand blijven, maar kan bij de eerst volgende aanpassingsronde van de APV worden geschrapt.

3. beschermde bomen krijgen bewonerswaarde

De lijsten met beschermde bomen in Hilversum Noord en postcodegebied 1211 zijn tot stand gekomen met inbreng van bewoners van de wijk. Bomen op de lijst zijn bomen waaraan de inwoners waarde hechten. Het is daarom logisch om de bomen op die lijsten direct het predicaat boomwaarde te geven, zonder nog eens de hierboven beschreven procedure te volgen.

4. aanwijzen prioriteitsgebieden besteding herplantfonds

Op basis van de prioriteitsvolgorde van herplantlocaties, zoals beschreven in de beleidsregels van het herplantfonds wordt voorgesteld om particuliere tuinen, schoolpleinen en openbaar toegankelijke particuliere ruimtes rondom kinderdagverblijven en verzorgingstehuizen aan te wijzen als prioriteitsgebieden voor besteding van het herplantfonds. Dit ligt in lijn met het door de gemeenteraad vastgestelde beleid in het Programma Groen Hilversum 2040. Door het aanwijzen van particuliere tuinen als prioriteitsgebied is het mogelijk om, geïnitieerd door de gemeente, vanuit het fonds bomen beschikbaar te stellen aan inwoners. Hiermee stimuleert de gemeente inwoners om hun tuin te vergroenen. Daarnaast wordt door het aanbieden van inheemse boomsoorten de ecologische structuur van de stad versterkt, wat ten goede komt aan de biodiversiteit in Hilversum. Bovendien wordt een deel van het geld in het herplantfonds daar besteed waar het vandaan komt: de particuliere tuin.

Het aanwijzen van schoolpleinen en openbaar toegankelijke ruimtes rondom kinderdagverblijven en verzorgingstehuizen als prioriteitsgebieden sluit aan bij inspanning 5 uit het Programma Groen Hilversum 2040: Vele koele plekken en koele routes toevoegen: voor iedere Hilversummer en vooral bij zorg- en onderwijsinstellingen.

Doel

Het sturen van het bomenbeheer en de ruimtelijke ordening binnen de gemeente op een duurzame en gedragen wijze met oog voor het behoud van waardevolle bomen en groen.

Argumenten

- 1. Bewoners kunnen met het aanmelden van een boom daadwerkelijk invloed uitoefenen op de boomwaarde en daarmee het belang van de boom zwaarder laten wegen in een vergunningaanvraag.*
De betreffende bomen krijgen daarmee extra bescherming wanneer er een omgevingsvergunning wordt aangevraagd.
- 2. Het vergunningvrij kappen in het kader van de Pilot Velbeleid geeft richting inwoners een negatief signaal dat op gespannen voet staat met het Programma Groen, waarin juist aan bomen in de stad een grote waarde wordt toegekend.*
- 3. De pilot Velbeleid heeft laten zien dat inwoners op een verantwoorde manier omgaan met bomen en groen in hun omgeving.*
Vanwege het vergunningvrij mogen kappen van bomen die niet op de beschermde bomenlijst staan is er echter onvoldoende zicht op herplant dan wel nieuwe aanplant van bomen.
- 4. Bomen van de beschermde bomenlijst krijgen een andere vorm van extra bescherming door ze direct het predicaat bewonerswaarde te geven.*
Waren deze bomen eerder beschermd door hun plaats op de beschermde bomenlijst, nu is er bescherming door de bewonerswaarde die de punten van de andere vijf criteria van de boomwaarde verdubbelt.

5. *Door prioriteitsgebieden aan te wijzen kan het herplantfonds ruimer worden aangewend en kan het herplantfonds bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelen.*

Het herplantfonds biedt reeds de mogelijkheid om te herplanten op particulier terrein, maar ziet specifiek op situaties die vergelijkbaar zijn met die van de te compenseren gekapte boom.

Kanttekeningen

Ten aanzien van de aanpassing bewonerswaarde in de beleidsregels.

1. *Het risico bestaat dat een of enkele zeer betrokken inwoners zoveel mogelijk bomen op de kaart zal gaan zetten.*

Het is technisch te ingewikkeld om een limiet te stellen voor het aantal aan te melden bomen per persoon. Het gegeven dat een boom vergezeld moet gaan van een foto en reden van aanmelding vormt een drempel voor dit risico. Van bomen op achterterreinen is lang niet altijd een foto te maken vanuit de openbare ruimte en het aanmelden van een boom met een foto wordt meer werk. Dit risico is niet geheel uit te sluiten. Het nabijheidsprincipe moet er voor zorgen dat inwoners alleen bomen binnen een straal van 200 meter van hun eigen adres kunnen aanmelden. Tevens moet een boom door ten minste drie verschillende personen, wonend op verschillende adressen, worden aangemeld. Hierdoor wordt voorkomen dat de bewonerswaarde de persoonlijke voorkeur van één individu is. Door de bewonerswaarde een geldigheid van 5 jaar te geven wordt voorkomen dat de bewonerswaarde een momentopname is met gevolgen voor onbeperkte tijd.

2. *Ondanks de extra bescherming door de bewonerswaarde zullen er redenen blijven om een boom te kappen.*

De bewonerswaarde verzwakt het belang van de boom in de afweging voor het al dan niet verlenen van een vergunning.

Financiën, middelen & capaciteit

De kosten voor de afhandeling van een vergunningsaanvraag worden gedekt door de leges. Dit is vastgelegd in de legesverordening. Het aanpassen van de beleidsregels heeft naar verwachting geen significante invloed op het aantal vergunningaanvragen.

De benodigde extra capaciteit voor het in kaart brengen van de voor bewonerswaarde aangemelde bomen past binnen de per 1 januari 2024 beschikbare formatie.

Voor de overige betrokkenen bij het afhandelen van een vergunningsaanvraag betekent de aanpassing van de beleidsregels vooral een inhoudelijke verandering zonder een significante taakuitbreiding. Het voorstel heeft derhalve geen effect op de beschikbare capaciteit.

Uitvoering

Vanwege het opzetten, inregelen en testen van het aanmeldsysteem voor de bewonerswaarde en vanwege de beschikbaarheid van de extra boombeheerder kunnen de aangepaste beleidsregels vanaf 1 januari 2024 in werking treden.

Evaluatie

Het aanmeldsysteem zal na een jaar ambtelijk worden geëvalueerd op het functioneren en bij onvoldoende functioneren zullen de noodzakelijke aanpassingen worden gedaan. De werking van de bewonerswaarde zal na 2 jaar worden geëvalueerd.

Voor beide evaluaties geldt dat deze te zijner tijd worden meegenomen in de jaarplannen van het Programma Groen. Wanneer uit de uitkomsten blijkt dat er aanpassingen in de beleidsregels noodzakelijk zijn, deze via de gebruikelijke weg aan het college ter besluitvorming worden voorgelegd.

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

mr. C.P. Torres Barrera dr. ir. G.M. van den Top

Bijlage(n)

1. bijlage_1_Velbeleid Hilversum 2024-2040
2. bijlage_2_wijzigingen beleidsregels
3. bijlage_3_toelichting particuliere kapaanvragen 2014-2022
4. bijlage_4_lijst_beschermde_bomen_pilot
5. bijlage_5_Herplantfonds
6. bijlage_6_Afdeling 5 Het in stand houden en vellen van bomen
7. bijlage_7_Eindrapportage Burgerpanel Hilversum Velbeleid
8. bijlage_8_samenvatting interviews pilot velbeleid