

Startnotitie bomenbeleid 2021

Samenvatting

Op dit moment vindt de uitvoering van het onderhoud van bomen en het beoordelen van verzoeken voor kap van gemeentelijke en particuliere bomen plaats op basis van een wel door de raad vastgesteld, maar niet gepubliceerd bomenbeleid 2012 en op basis van de regels in de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Westerveld.

Bij eerdere deregulering in de kap verordening (laatste aanpassing 2012) is geschrapt in het instrumentarium van de Algemene Plaatselijke Verordening maar is de regelgeving eigenlijk niet eenvoudiger geworden.

Door nieuw beleid en een nieuwe verordening op te stellen kan de gemeenteraad een vereenvoudigd, uitvoerbaar en inzichtelijk beleid voor een inwoners en andere belanghebbenden opstellen. Het uitgangspunt zal zijn het groene karakter van de gemeente te behouden maar dat er ook wordt gekeken om de vergunningplicht zo beperkt mogelijk te houden. Dit komt tegemoet aan de wens om het beleid te vereenvoudigen en inzichtelijk te maken zodat het voldoet aan de eisen van de omgevingswet.

De startnotitie bomen geeft aan hoe het proces om te komen tot nieuwe bomenbeleid kan worden ingericht. De volgende punten komen in de notitie aan de orde:

1. Inleiding op weg naar een nieuw bomenbeleid
2. Doel van de startnotitie
3. Beoogde proces
4. Participatie
5. Uitgangspunten voor nieuw beleid
6. Planning beslismomenten
7. financiële paragraaf

Met het vaststellen van de Startnotitie bomen geeft de gemeenteraad het college de opdracht om tot een nieuw bomenbeleid te komen. Tevens geeft de gemeenteraad opdracht om een nieuwe verordening op te stellen.

1 Inleiding op weg naar een nieuw bomenbeleid

Bomen zorgen voor een aantrekkelijke leefomgeving. De gemeente Westerveld heeft als eigenaar de zorgplicht over ca. 55.000 bomen langs (fiets)paden, wegen en in andere openbare groengebieden. Daarom is het belangrijk dat de gemeente op een efficiënte manier beleid voert om aan de wettelijke zorgplicht voor bomen te kunnen voldoen. Ongunstige en inconsistente keuzes in ontwerp en beheer uit het verleden leiden regelmatig tot onveilige en onwenselijke situaties. Er is een verscheidenheid aan jurisprudentie beschikbaar waaruit blijkt dat conflicten/schades met bomen tot hoge claims en onvrede voor de gemeente en inwoner kunnen leiden.

Om het groene karakter te behouden moet er passende en duidelijke regelgeving zijn die aansluit bij de huidige praktijk. Hoewel er in de APV al het een en ander is vastgelegd, is aanpassing gewenst. Dit omdat het instrumentarium door het schrappen van regels in de Algemene Plaatselijke Verordening niet voldoende mogelijkheden biedt om de beschermwaardige bomen te behouden. Het niet goed op orde hebben van het beleidsinstrumentarium leidt structureel tot klachten en bezwaren bij inwoners. Tijdens bezwaarprocedures is bij de bezwarencommissie al een aantal malen gewezen op deze omissies. Daarnaast is het opgestelde beleid in 2012 niet gepubliceerd nadat de raad het had vastgesteld. Hierdoor is deze niet in werking getreden. Omdat het beleid bijna 10 jaar oud is en er verschillende opgaven rondom klimaat en biodiversiteit en veiligheid zijn bij gekomen, is deze niet meer actueel. Hierdoor lopen we in de praktijk tegen situaties aan die onduidelijk zijn en niet voldoen aan wet- en regelgeving. Eerder is al gesproken over het eenvoudiger maken van het vergunningenbeleid rondom bomen. De laatste wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening heeft plaatsgevonden in 2012. Er zijn in de verordening voor bijvoorbeeld het mogelijk maken van noodkap of het opleggen van herplant na illegale kap geschrapt, waardoor deze geen adequaat instrument meer is om mee te werken.

De laatste jaren hebben in het teken gestaan van BrinQ. Binnen BrinQ kon iedereen meedenken over de visie op beheer en onderhoud in de Openbare Ruimte. De bomen waren hierin een belangrijk onderdeel. BrinQ staat voor een integraal beleid en is inmiddels vastgesteld. Het knoppenvoorstel (2020) vanuit BrinQ was noodzakelijk om te komen tot afwegingen m.b.t. bomenbeleid. Het sectorale beleid. Hierdoor is na de inwonersavond in december 2019 enige vertraging ontstaan in het vervolg. Dit wordt nu het knoppenvoorstel is afgerond verder opgepakt en het beleid zal de komende periode verder uitgewerkt worden. Naast het opstellen van nieuw actueel bomenbeleid zal de verordening hierop worden aangepast en gerepareerd.

Tijdens de bomenavond, georganiseerd op 17 december 2019, hebben inwoners te kennen gegeven dat een deel van de inwoners de regels rondom de omgevingsvergunning kap onvoldoende vinden een ander deel vond dat het beleid afdoende was of nog verder kon worden vereenvoudigd. De meningen zijn verdeeld en de uitkomst is ligt niet geheel in lijn met het voorstel dat eerder is besproken in de commissie. Door de klimaatopgave en de bossenstrategie wordt nu anders gedacht over bomen als een aantal jaren geleden. De waarde voor bomen voor biodiversiteit, CO2 vastlegging, warmtestress en het vasthouden van water zijn van belang voor een gezonde leefomgeving.

Zoals genoemd komen tal van functies in bomen samen: ecologische waarde, het beeldbepalende karakter, het bieden van verkoeling, filteren van lucht, het maken van zuurstof en het binden van CO₂. Enerzijds zijn bomen in de openbare ruimte zeer waardevol maar anderzijds hebben we ook te maken met stedelijke ontwikkelingen, reconstructies van het openbaar gebied, ziekten en plagen en wensen van bewoners. Doordat het beleidskader nu niet goed is ingericht geeft dit geen duidelijkheid richting bewoners over het al dan niet mogen kappen van hun boom met of zonder vergunning. Door het beleid te herzien en de Algemene Plaatselijke Verordening aan te passen kan een helder en duidelijk kader worden opgesteld waarbinnen de bewoners duidelijkheid hebben over de regels en deze eenvoudig en eenduidig zijn. Het voorstel is dat het niet meer altijd nodig zal zijn om een kapvergunning/omgevingsvergunning kap aan te vragen. In het nieuw op te stellen bomenbeleid wordt voorgesteld hiervoor de regels aan te passen en een aantal vergunningsvrije gebieden aan te wijzen. Hierdoor zal het aantal aanvragen omgevingsvergunning afnemen. Daarnaast wordt voorgesteld een groene kaart te maken waarop inwoners van de gemeente Westerveld eenvoudig kunnen bekijken of het nodig is een vergunning aan te vragen voor het kappen van hun boom. De bomen op de groene kaart zijn in elk geval de belangrijke groenstructuren, bosgebieden, landschapsbepalende elementen zoals houtwallen en singels, beschermde dorpsgezichten, monumentale en waardevolle bomen.

Door het beleid opnieuw vast te stellen op basis van de startnotitie en de Algemene Plaatselijke Verordening aan te passen zodat deze eenvoudig kan overgaan in de omgevingsplannen wordt een toekomstbestendige bescherming geboden aan waardevolle houtopstanden (bossen, bosjes, singels en groepen/solitaire bomen).

2 Doel van de Startnotitie

Het doel van deze startnotitie is drieledig:

1. Opstellen van actueel eenvoudig bomenbeleid met zo min mogelijk regeldruk voor inwoners met minder administratieve lasten
2. Het groene karakter van de gemeente Westerveld behouden en een kader voor duurzame instandhouding van het bomenbestand opstellen
3. Komen tot een herziening van de algemene plaatselijke verordening.

3 Beoogde proces

In de startnotitie vragen wij de raad om de beleidskaders vast te stellen rondom het nieuw op te stellen bomenbeleid. Het bomenbeleid zal na vaststelling van het startdocument worden opgesteld binnen de meegegeven kaders van de Raad.

Ook in het nieuw op te stellen bomenbeleid staat het behoud van het groene karakter van de gemeente Westerveld voorop, waarbij m.b.t. de omgevingsvergunningen kap het beleid zou moeten leiden tot zo weinig mogelijk regeldruk voor inwoners van de gemeente Westerveld.

Het beoogd resultaat is een systeem van beleid in beheer, aanleg en vergunningverlening dat het groene karakter van de gemeente beoogd te behouden, maar zo weinig mogelijk regeldruk voor de inwoner geeft.

Op dit moment vindt de uitvoering van het onderhoud van bomen en het beoordelen van verzoeken voor kap van gemeentelijke en particuliere bomen plaats op basis van een wel door de raad vastgesteld, maar niet gepubliceerd bomenbeleid 2012 en op basis van de regels in de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Westerveld. Daardoor gelden in het kader van de vergunningverlening eigenlijk alleen de huidige regels uit de Algemene Plaatselijke Verordening.

De raad is opdrachtgever voor de herziening van het bomenbeleid. Binnen huidige wet- en regelgeving en andere bindende beleidsdocumenten die zijn vastgesteld kan door middel van inspraak van de diverse belanghebbenden en betrokkenen een nieuw gedragen beleid worden opgesteld.

Over het proces zal worden gecommuniceerd waarbij de betrokkenen en belanghebbenden de gelegenheid krijgen om hun zienswijzen in te brengen.

Voor de opstelling zal de startnotitie en de uitkomst van bijeenkomst 17 december 2019. Ook zal met andere overheden het beleid worden afgestemd op wet en regelgeving.

Dit leidt uiteindelijk tot een concept beleid waarbij ook de (on)mogelijkheden in wet en regelgeving en beleid zijn meegenomen. Het concept zal na goedkeuring van de raad ter inzage worden gelegd zodat een ieder de gelegenheid heeft om te reageren en zal na de zienswijzeperiode van zes weken worden aangepast waar nodig en definitief ter besluitvorming worden voorgelegd aan de raad.

Na vaststelling van de startnotitie wordt het concept opgesteld. De verwachting is dat het conceptbeleid en concept aanpassing APV in het derde kwartaal kan worden voorgelegd aan de raad. Hierna kan het beleid, afhankelijk van de verwerking van de zienswijzen, definitief worden vastgesteld in het vierde kwartaal (met eventuele uitloop naar 2022). Aansluitend zal het nieuwe, door de raad vastgestelde beleid, worden gepubliceerd, waarna het beleid in werking treedt.

Voor het opstellen van het beleid hebben we een projectbudget nodig van € 10.000. Hiervan zal het nieuwe beleid worden opgesteld (in relatie met de opgaven van deze tijd zoals biodiversiteit, klimaat etc.) en zal een (interactieve) groene kaart worden gemaakt waarop de inwoners eenvoudig kunnen checken of zij voor het kappen van de boom een vergunning nodig hebben of niet.

Verzocht wordt om deze in de Voorjaarsrapportage 2021 beschikbaar te stellen.

4 Participatie

Helaas is door andere prioritering niet direct gevolg gegeven aan het startmoment. Maar tijdens het startmoment 17 december 2019 is opgehaald welke bomen men als inwoner in de gemeente beschermwaardig vindt. Tijdens deze avond bleek dat bij de uitvoering van het beleid dat er veel onduidelijkheden zijn rondom het huidige boombeleid in de gemeente Westerveld. Door nieuw beleid op te stellen en het beleid en de bijbehorende regels na vaststelling door de Raad en publicatie voor ieder duidelijk en helder beschikbaar te maken op de gemeentelijke website, kan een grote verbeterslag worden gemaakt op het huidige beleid. Ook bereiden wij ons op deze manier voor op de eisen die worden gesteld vanuit de naderende omgevingswet. Na het startmoment heeft iedereen aansluitend de kans gehad schriftelijk te reageren over wat hij of zij belangrijk vond rondom

het beleid of de kap verordening van bomen. Deze input zal in het nieuw op te stellen beleid worden meegenomen.

Opbrengst van de avond en ingezonden brieven:

Uit de gehouden bewoners avond en de ingezonden brieven komt naar voren dat de bewoners van Westerveld veel waarde hechten aan bomen. Zij vinden de houtopstanden waardevol, waarderen het bosrijke karakter van onze gemeente en hechten waarde aan de herkenbaarheid de identiteit en schoonheid van Westerveld. Bomen leggen CO₂ vast, zuiveren de lucht en zijn belangrijk voor de (ecologische) infrastructuur, dragen bij aan biodiversiteit, recreatieve beleving een gezond klimaat en het landschapsschoon en leveren een bijdrage aan de verkeersveiligheid (remmende en weg begeleidende functie). De bomen zijn, zo vinden de inwoners, van maatschappelijk en cultuurhistorisch belang, dragen bij aan de toeristische aantrekkelijkheid door de aantrekkingskracht van het bosachtige en groene karakter van onze gemeente voor de recreatie. De beeldbepalende bomen op de gemeentelijke, provinciale en landelijke lijst moeten beschermd blijven en de beleidsdocumenten en de ruimtelijke ordening moeten daar bescherming aan bieden. Men vindt dat bomen beter beschermd moeten worden en dat er meer bomen moeten komen om bij te dragen aan de ambities van de EU, het Rijk en de Provincie.

Een ander deel van de aanwezigen waren juist voor een soepeler bomenbeleid waarbij voor zo min mogelijk bomen een vergunningplicht geldt.

Men is zo blijkt uit de input niet onverdeeld voorstander van een soepeler boombeleid. Er zijn voorstanders van een soepeler beleid maar er zijn ook inwoners die juist vinden dat het veel stringenter moet. De inwoners hebben zorgen over het huidige beleid en vragen zich af of de juiste bomen op de juiste plek worden geplant en vinden dat bomen vanaf een bepaalde omvang beschermd moeten worden zowel binnen als buiten de bebouwde kom.

Hoe men tegen bomen aankijkt is door de bossenstrategie, biodiversiteit en klimaatopgaven anders als enige jaren geleden.

Er zijn, zo blijkt uit meerdere reacties, zorgen over het onderhoud van bomen (ook over de bomen in de ruilverkavelingsingels van SBB) en het verdwijnen van het karakteristieke coulisselandschap. Uit de reacties blijkt dat de meeste inwoners die hebben gereageerd voor herplantplicht zijn en deze graag zouden zien dat de leges worden bijgesteld naar beneden. Ook moet het beleid rondom bomen en kap helder en herleidbaar terug te vinden zijn op de website.

De inwoners die hebben gereageerd pleiten voor meer biodiversiteit, een omtrek criterium, voorlichting over boombehoud, voorkomen van schades door maaien en werkzaamheden aan bomen. Men vraagt de gemeente om regels op te stellen in bestekken en beleid over maaischade, verdichting van de bodem, wortelschade, bast schade en kroonschade. En in de aanlegfase voldoende rekening te houden met de toekomst verwachting van de boom (juiste boom op de juiste plaats).

Het verslag van de avond en de zienswijzen vindt u als bijlage bij deze startnotitie.

Vervolg

In de startnotitie vragen wij de raad om de uitgangspunten vast te stellen rondom het nieuw op te stellen bomenbeleid.

Voor de opstelling gelden de meegegeven kaders van de raad, de landelijke en provinciale opgaven die er liggen en de opbrengst van bijeenkomst 17 december 2019 en ingezonden brieven. Daarnaast zal met andere overheden het beleid worden afgestemd op wet en regelgeving.

Dit zal leiden tot een concept beleid waarbij ook de (on)mogelijkheden in wet en regelgeving en beleid zijn meegenomen. Het concept zal na goedkeuring van de raad ter inzage worden gelegd en zal na de zienswijzeperiode van zes weken worden aangepast waar nodig en definitief ter besluitvorming worden voorgelegd aan de raad.

5 Uitgangspunten voor nieuw beleid

Voorgesteld wordt om in het op te stellen beleid helder te verwoorden wat de wijzingen zijn van het oude naar het nieuwe beleid. En wat dit voor gevolgen heeft in het onderhoud, de aanplant en de bescherming van zowel gemeentelijke als particuliere bomen. Het is gezien de reacties tijdens het startmoment niet ondenkbaar dat er bomen zijn die extra beschermd worden, zoals nu ook het geval is met bomen op de monumentale bomenlijst. Maar ook bomen waarvoor juist geen vergunningplicht meer geldt. Voorgesteld wordt om het bomenbeleid, na vaststelling, op een dusdanige wijze te ontsluiten dat iedereen daar kennis van kan nemen en men eenvoudig kan nagaan op welke wijze de boom al dan niet beschermd wordt zodat het voldoet aan de eisen die worden gesteld in de omgevingswet.

De aanwezigheid van bomen draagt bij aan de kwaliteit van de leefomgeving. Zij zijn van belang voor de inwoners en bezoekers van de gemeente Westerveld:

- Bomen zorgen voor een schone en gezonde leefomgeving door filtering van fijnstof uit de lucht en produceren zuurstof;
- Bomen matigen de invloed van verschillen in temperatuur en luchtvochtigheid;
- De aanwezigheid van groen en bomen kan van invloed zijn op de waarde van onroerend goed. Op een juiste manier en locatie toegepast, verrijken zij de (landschappelijke) architectuur, stedenbouwkundige ontwerpen en verkeersontwerpen;
- Bomen verwijzen naar de natuur en maken de verschillende seizoenen zichtbaar en hebben daarmee een belangrijke ecologische functie;
- Bomen dragen bij aan de ontwikkeling van flora en fauna te midden van stedelijk gebied en het platteland;
- Het openbaar groen biedt een toevluchtsoord voor ontspanning en recreatie.
- Bomen in het buitengebied geven de verschillende landschapstypen weer (zie het Landschapsontwikkelingsplan 2011);
- klimaatbestendig/-robuust maken van de woon- en leefomgevingen

Ook particuliere bomen en bomen in eigendom van organisaties dragen bij aan deze doelstellingen en het groene karakter en de biodiversiteit van de gemeente Westerveld. Voor het kappen van een deel van deze en de gemeentelijke bomen stellen wij in vooraf vastgelegde situaties voor een omgevingsvergunning kap te vragen.

De huidige kaders voorzien onvoldoende in de behoefte van efficiënt en toekomstbestendig en doelgericht bomenbeleid, waaraan diverse actuele situaties eenduidig getoetst kunnen worden. Met een nieuw bomenbeleid wordt inzichtelijk gemaakt hoe verzoeken en aanvragen van omgevingsvergunningen worden afgehandeld en hoe wij keuzes maken rondom bomen in nieuwe plannen.

Het op te stellen beleid is bedoeld om op een eenduidig manier richting bewoners aan te geven hoe de gemeente Westerveld omgaat met bomen in zijn of haar omgeving. Het plan dient hiermee tevens als toetsingskader voor het maken van eenduidige keuzes.

Hierbij valt te denken aan:

- het vastleggen van de gewenste boomstructuren en de visie op bomen;
- Het beleid ten aanzien van waardevolle en monumentale bomen;
- het beleid ten aanzien nieuwe aanplant bij herinrichting of nieuwbouw;
- het beleid ten aanzien van klachten en overlastsituaties;
- het beleid ten aanzien van de bescherming van bomen;
- het beleid ten aanzien van veiligheid en beheer en het waarborgen van de wettelijke zorgplicht;
- Bijdrage te leveren aan biodiversiteit klimaatbestendige boomsoort keuzes.

De kern van het nieuwe beleid is dat de inwoners van de gemeente Westerveld duidelijkheid krijgen bij aanplant, beheer, kap en herplant van hun eigen en gemeentelijke bomen en dat het beleid wordt afgestemd met de uitgangspunten van de nieuwe omgevingswet.

In de omgevingswet wordt een vermindering van de regeldruk voorzien. Bij het verminderen van de regeldruk zijn op voorhand een aantal beperkingen aan te geven. Zo zal het beleid altijd moeten voldoen aan Europese, landelijke en provinciale wetgeving en beleid en de geldende regels uit het bestemmingsplan. Bovendien wordt de vrijheid om bomen te kappen ingeperkt als het om historische/culturele waardevolle bomen en landschapselementen gaat of dat er voorwaarden zijn opgenomen in een vastgesteld bestemmingsplan. Buiten deze kaders kan worden gekeken waar de vergunningplicht kan komen te vervallen.

Voorgesteld wordt te streven naar een kwalitatief hoogwaardig en veilig bomenbestand, ten behoeve van een aantrekkelijke leefomgeving voor de burger en de flora en fauna. Het beheer en onderhoud van bomen richt zich op de instandhouding van een goed onderhouden, gezond, veilig en (bio)divers bomenbestand, waarbij kwaliteit belangrijker is dan kwantiteit.

6 Planning beslismomenten

Het bomenbeleid zal na vaststelling van het startdocument worden opgesteld binnen de meegegeven kaders van de Raad. Na vaststelling van de startnotitie zal een enquête worden opgesteld en verspreid in het tweede kwartaal van 2021. De verwachting is dat het conceptbeleid en concept aanpassing APV in het vierde kwartaal kan worden voorgelegd aan de raad waarna het beleid na inzage termijn en verwerking van de zienswijzen definitief kan worden vastgesteld in het tweede kwartaal van 2022. Aansluitend zal het nieuwe, door de raad vastgestelde beleid, worden gepubliceerd, waarna het beleid in werking treedt.

Planning

Stappen	Q4 2021	Q1 2022	Q1/2 2022	Q2/3 2022	Q3/4 2022	Q4 2022
1. Voorbereiden conceptbomenbeleid en verordening						
2. Voorleggen concept bomenbeleid en verordening aan raad						
a. Ter inzage legging						
b. Verwerken zienswijzen						
3. Vaststellen bomenbeleid en verordening en publicatie						

7 Financiële paragraaf

Voor de kosten voor het op te stellen beleid is een projectbudget nodig van € 10.000 voor het opstellen van het beleid en de interactieve kaart waarop de inwoners kunnen checken of zij een vergunning nodig hebben of niet voor het kappen van een boom. Dit budget zal bij de Najaarsrapportage aangevraagd worden en worden afgewogen binnen het grote geheel.

Bijlage: Het verslag van de bomenavond en samenvatting zienswijzen december 2019.