

**Beslisnota voor de raad**

Datum 11 oktober 2021

Openbaar

Onderwerp	Bomenverordening 2021
Versienummer	V1.0
Portefeuillehouder	W. Dogger
Informant	W. de Jong
Afdeling	Wijk en Beheermanagement
Telefoon	
Email	W.de.Jong@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel	7.1.3 We zorgen dat alle gebieden een hoogwaardige water - groen- en recreatiestructuur krijgen en houden
Begroting wijzigen	Nee
Dekking ten laste van	reguliere groen budget

Bijlagen	1 Bomenverordening 2021 2 Zienswijzennota Bomenverordening 2021 3 Groene kaart 4 Motie 2017-11-10 M-26 Aanpassing Bomenverordening 6 Motie 2021-07-05 M-22 Ambities en doelen boomwaarde
----------	--

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. De ingediende zienswijzen ongegrond te verklaren;
2. De zienswijzennota en Bomenverordening 2021 vast te stellen en de Bomenverordening 2013 (die vastgesteld is op 18 juli 2013) in te trekken;
3. De motie 'Aanpassing Bomenverordening' (M-26; 2017) als afgehandeld te verklaren en kennis te nemen van de stand van zaken van de motie 'Ambities en doelen boomwaarde' (M-22; 2021).

Datum 11 oktober 2021

Toelichting op het voorstel

Inleiding

Op 15 juni 2021 besloot het college om de concept bomenverordening ter inzage te leggen. Het college heeft op 17 juni 2021 de gemeenteraad hierover geïnformeerd.

Het bomenbestand van Zwolle vertegenwoordigt een belangrijk 'groen maatschappelijk kapitaal' en speelt een grote rol in thema's als klimaatadaptatie, biodiversiteit, leefbaarheid, beleving en uitstraling van de stad. De groenstructuur in Zwolle is mede bepalend voor de identiteit en aantrekkelijkheid van de stad als woonlocatie, werkplek en verblijfsruimte. Bomen hebben een grote invloed op de leefbaarheid en gezondheid in de stad. Het voorkomen van hittestress, wateroverlast, afvangen van fijnstof en het vergroten van de biodiversiteit zijn enkele aspecten waarin de groenstructuur, inclusief het bomenbestand, een belangrijke rol speelt. Dit is onder andere verwoord in de beleidsvisie Groene Agenda/Groenbeleidsplan en het collegeakkoord.

Nu Zwolle gekozen heeft in te zetten op kwalitatieve groei van de stad (omgevingsvisie), wordt de kwaliteit van de bomen van belang om de vitale stad te blijven. De bomenverordening heeft een belangrijke betekenis in de vertaalslag van de beleidsvisies. De bomenverordening regelt onder andere de beschermingsniveaus van bomen, de kapverboden en andere regels rondom bomen, zowel voor particuliere boomeigenaren als voor de gemeente zelf.

Aan de raad is een bestuurlijke toezegging gedaan dat de bomenverordening geactualiseerd wordt en aan de raad wordt aangeboden. Alvorens de geactualiseerde bomenverordening aan de gemeenteraad wordt aangeboden is deze ter inzage gelegd. Door een ieder is de mogelijk geboden om zienswijzen in te dienen in de periode 18 juni 2021 tot en met 1 september 2021. De zienswijzen zijn verwerkt in de zienswijzennota. De gemeenteraad wordt gevraagd kennis te nemen van de zienswijzen en de geactualiseerde bomenverordening vast te stellen. De gemeenteraad is eerder in het actualisatieproces meegenomen op de volgende momenten: tijdens de miniconferentie groenbeheer/biodiversiteit (28 februari 2020), in de bijpraatsessie 'bomenverordening' met de gemeenteraad (20 april 2021) en via de informatienota bomenverordening (17 juni 2021) op het moment dat de bomenverordening ter inzage werd gelegd.

Beoogd effect

De actualisatie van de Bomenverordening met als doel bomen in de stad te beschermen door middel van een vergunningsstelsel. Het betreft hierbij zowel bomen in eigendom van de gemeente als bomen van overige eigenaren en particulieren.

Argumenten

1 Twee zienswijzen zijn ontvangen en dit leidt niet tot aanpassingen op het concept

Voorgesteld wordt de zienswijzen ongegrond te verklaren. De zienswijzen leiden namelijk niet tot aanpassingen op de concept bomenverordening. De zienswijzen betreffen voornamelijk informatieve vragen. De zienswijzen zijn beantwoord in de zienswijzennota. De indieners van de zienswijzen worden na het nemen van het besluit op de hoogte gesteld van de beantwoording.

Datum 11 oktober 2021

2 De gemeenteraad is bevoegd om de nieuwe bomenverordening vast te stellen

2.1 Bomen dragen veel bij aan een vitale stad

Bomen hebben een grote invloed op de leefbaarheid, beleving en uitstraling van de stad. Enkele aspecten waarin bomen een belangrijke rol spelen zijn het reduceren van hittestress, het verminderen van wateroverlast, het afvangen van fijnstof en het vergroten van de biodiversiteit. Uit wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat bomen/groen in de directe leefomgeving van de mens een positief effect heeft op het welbevinden en gezondheid van de mens. Dit feit maakt dat bescherming van bomen en hun groeiplaats nodig is om de vitale stad in stand te houden. In gemeente Zwolle is de bomenverordening het instrument die de regels duidt over bescherming/behoud van de bomen en mogelijkheden tot kap.

De bomenverordening richt zich op:

- de positie van het college en de gemeenteraad. Dan gaat het over de bomen in eigendom van gemeente Zwolle, maar ook over ontwikkelingen in de stad.
- de positie van de particuliere boomeigenaar. Dat heeft bijvoorbeeld betrekking op het wel of niet kunnen kappen van een boom in de tuin van een inwoner.

2.2 De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige bomenverordening 2013

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige bomenverordening 2013 zijn:

- het beschermingsniveau blijft gelijk, echter zijn de criteria concreter en preciezer geformuleerd zodat beter ingespeeld kan worden op situaties van ernstige hinder situaties en maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. Ondanks het beschermingsniveau wordt de stad niet 'op slot' gezet.
- één kapverbod voor alle beschermde houtopstand¹ in plaats van twee kapverboden voor twee categorieën houtopstanden.
- het kapverbod is gekoppeld aan de vermelding op de Groene kaart met beschermde houtopstand. Deze kaart is geactualiseerd. De voornaamste actualisatie is voor het gebied buiten de bebouwde kom.
- bij de beoordeling van een kapaanvraag wordt getoetst op nader uitgewerkte criteria en een nieuw beoordelingsformulier. Hiermee wordt beoogd dat de beoordeling objectiever kan plaatsvinden en de motivering sterker kan worden verwoord.
- in deze beoordelingscriteria zijn criteria opgenomen over wanneer er sprake is van lichte, matige en ernstige hinder met de mogelijkheid om een "adviescommissie houtopstand" te raadplegen bij complexe afwegingen.
- uitgangspunten bij herplantplicht (inclusief verplanting) en financiële herplantplicht blijven hetzelfde, maar zijn systematischer en scherper afgebakend en intern beter georganiseerd.
- de incorporatie van de gewijzigde wetgeving: per 1-1-2017 kwamen de Boswet, Flora- en faunawet en Natuurbeschermingswet te vervallen en zijn opgegaan in de Wet natuurbescherming.
- voorgesorteerd wordt op de komst van de Omgevingswet (verwacht in 2022), waardoor de formulering en opzet van deze bomenverordening eenvoudig omgezet kan worden naar de bomenregels die straks deel uitmaken van het omgevingsplan.

2.3 Beschermingsniveaus in de Bomenverordening 2021

¹ De definitie van houtopstand is: één of meerdere bomen of een zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend

Datum 11 oktober 2021

De Bomenverordening 2021 beschermt houtopstand door het kapverbod voor beschermde houtopstand. Beschermde zijn alle bomen opgenomen op de Groene kaart, zie [Groenekaart 2021 \(arcgis.com\)](https://arcgis.com). De Groene kaart geeft inzicht in de waardevolle groenstructuren en gebiedsbeschermingsniveaus van bomen. De groenstructuren en beschermde boomgebieden zijn aangeduid en is altijd van toepassing. De Groene kaart geldt voor zowel openbaar gebied als particulier eigendom. Het college heeft de bevoegdheid om de Groene kaart vast te stellen. Ter nadere onderbouwing van de redenen van bescherming is er een lijst met beschermde bijzondere/monumentale bomen. Bomen die niet zijn opgenomen op de Groene kaart zijn niet beschermd en mogen dus vrij, zonder vergunning gekapt worden. De eigenaar van de boom in een "wit-gebied" bepaalt zelf of de boom wel of niet wordt verwijderd.

De beschermde bomen zijn onderverdeeld in drie beschermingsniveaus gedefinieerd naar locaties van de bomen en gebieden, te weten:

1. zeer hoog, voor monumentale, waardevolle en bijzondere bomen (aquamarijn);
2. hoog, voor hoofdgroenstructuur en binnenstad (donkergroen);
3. basis, voor nevangroenstructuur (lichtgroen).

Zowel gemeentelijke als particuliere bomen kunnen beschermd zijn door het kapverbod en vergunningsplicht voor kappen. Een vergunningsaanvraag voor kappen wordt getoetst aan zes criteria voor behoud van bomen en vier criteria voor verwijdering van bomen (artikel 14 bomenverordening).

2.4 De boombescherming in relatie tot energieopwekking en het werken met het Handboek Bomen

Een boom gaat voor een (zeer) lange periode mee: bij een goede standplaats wel meer dan een eeuw. Daarom zijn bomen van nature duurzaam mits een goede standplaats en weinig negatieve omgevingsverandering.

Op daken van woningen kunnen (gemeentelijke) bomen zonlicht wegnemen en daarmee het rendement van zonnepanelen doen afnemen. De energietransitie kan op verschillende manieren worden vormgegeven en er zijn alternatieven voor bewoners om energie op te wekken/in te kopen. Bovendien ontwikkelen nieuwe technieken zich razend snel. Bomen zijn daarom in beginsel duurzamer dan zonnepanelen.

Een boom heeft ondergrondse ruimte nodig om een goed wortelpakket te kunnen ontwikkelen. Om het samenspel met kabels en leiding in de ondergrond goed te laten verlopen is het werken conform het Handboek Bomen van toepassing. Het Handboek Bomen is een landelijke normering hoe om te gaan rondom (bestaande) bomen ten aanzien van ontwerp, realisatie en beheer. Gemeente Zwolle is voor meerdere jaren licentiehouder van het Handboek Bomen.

2.5 Stichting Zwolle Groenstad is meegenomen in het proces van de actualisatie

Stichting Zwolle Groenstad is meegenomen in het proces. Dit is gebeurd in de vorm van meerdere interviews en gesprekken in de voorbereiding van de actualisatie van de bomenverordening. Suggesties van Stichting Zwolle Groenstad zijn meegenomen en veelal verwerkt in de bomenverordening. Zo is er een vangnet gebouwd voor bomen die niet vermeld zijn op de Groene kaart, maar wel voldoen aan de criteria voor opname op deze kaart in het beoordelingsformulier (vraag 10 boom met "overige functie"). Bij herplant wordt nu tevens gekeken naar het kroonvolume. Suggesties die niet zijn meegenomen zijn met onderbouwing besproken met Zwolle Groenstad.

2.6 De uitspraak rechtszaak Tijmpad/Steenboerweg is meegenomen in de actualisatie

Een externe boomjurist is ingezet om gelet op de uitspraak in de rechtszaak Tijmpad/Steenboerweg tot een goede, juridische onderbouwing te komen van de hindercriteria ten opzichte van het belang van

Datum 11 oktober 2021

monumentale, waardevolle, bijzondere bomen en hoofdgroenstructuur van de stad. De uitspraak in de rechtszaak Tijmpad/Steenboerweg ging in op het ontbreken van kenbare criteria. De uitspraak is meegenomen bij het opstellen van de actualisatie bomenverordening. Dit heeft geleid tot het formuleren van nader uitgewerkte criteria tot behoud van bomen en het opnemen van hindercriteria in de Bomenverordening 2021. Ook is een beoordelingsformulier met definities en puntenindicatie opgesteld.

Objectivering van de hindercriteria is bijvoorbeeld vertaald naar het meten van lichtinval in de hoofdverblijfsruimte van een woning. Er moet sprake zijn van ernstige hinder om tot een eventuele kap over te gaan. De hinder moet aangetoond worden middels veldmeting en binnen alle vooraf vastgestelde behoud en hinder criteria afgewogen worden. In situaties waarbij de beschreven hindercriteria in de bomenverordening onvoldoende uitsluitel geeft, bijvoorbeeld bij een (vrijwel) gelijk puntenaantal of maatschappelijke commotie rond een kap aanvraag, kan door het college besloten worden de externe "adviescommissie houtopstand" om advies te vragen.

2.7 De Bomenverordening 2021 is voorbereid op het toekomstige omgevingsplan

Met de komst van de Omgevingswet (in 2022) wordt de structuur van separate verordeningen losgelaten. Alle regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen in het omgevingsplan. Dat geldt ook voor de bomenverordening. De Bomenverordening 2021 is zoveel mogelijk opgesteld in deze nieuwe systematiek en kan na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden opgenomen in het omgevingsplan.

2.8 Mogelijkheid tot implementatie van een externe adviescommissie

De Bomenverordening 2021 biedt de mogelijkheid om een externe adviescommissie houtopstand in te stellen. Deze adviescommissie houtopstand adviseert het college bij complexe afwegingen van kapaanvragen. De complexe afweging kan in beeld komen als uit beoordeling van de omgevingsvergunning evenveel punten behaald is voor het behoud van de boom versus het kappen van de boom. Dit kan gaan om aanvragen rondom extreme ervaren hinder van een boom. De externe adviescommissie werkt altijd vanuit opdracht van het college. Inwoners of vertegenwoordigers van bedrijven kunnen de adviescommissie niet benaderen. Inwoners of vertegenwoordigers van bedrijven vragen een omgevingsvergunning aan wanneer een voornemen is tot kappen of het fors snoeien van een boom.

2.9 Bomenverordening 2021 vervangt de bomenverordening 2013

Met het nemen het besluit treedt de Bomenverordening 2021 in werking en is de bomenverordening daterende 18 juli 2013 ingetrokken. In artikel 20, de slotbepaling, van de bomenverordening staat de overgang van de bomenverordeningen nader beschreven.

3.1 Het college heeft opvolging gegeven aan de motie 'aanpassing bomenverordening'

In de motie M-26 Aanpassing Bomenverordening (10 november 2017) wordt het college verzocht de bomenverordening aan te passen, zodat de positieve effecten van bomen op klimaatadaptatie en voorkomen van hittestress worden meegenomen bij de afweging voor het afgeven van een kapvergunning. Dit verzoek is gerealiseerd doordat in de bomenverordening nu doelen, oogmerken en beoordelingscriteria zijn opgenomen, die onder andere ingaan op de positieve effecten van bomen op klimaatadaptatie en voorkomen van hittestress. De beoordeling van vergunningsaanvragen kan met de geactualiseerde bomenverordening objectiever plaatsvinden en de motivering sterker kan worden verwoord.



Datum 11 oktober 2021

3.2 Het college geeft opvolging aan de motie 'ambities en doelen boomwaarde'

In de motie M-22 Ambities en doelen boomwaarde (5 juli 2021) wordt het college verzocht in geval van bomenkap, bij het compenseren van de oude bomen rekening te houden met de boomwaarde van de oude boom in leeftijd en dikte.

In de bomenverordening wordt bij compensatie vertaling gemaakt naar (financiële) compensatie op basis van boomwaarde bij gebieds- en projectontwikkeling, schades en onrechtmatige kap. De boomwaarde betreft de monetaire waarde van een houtopstand zoals getaxeerd volgens de meest recente richtlijnen van Nederlandse Vereniging van Taxateurs van Bomen.

In de motie M-22 Ambities en doelen boomwaarde (5 juli 2021) wordt het college ook verzocht gebiedsgericht de ambities met betrekking tot bomen/boomwaarde te bepalen en deze te vertalen in een stadsbrede doelstelling (smart) op het gebied van boomwaarde en deze op te nemen in de begroting.

Het college stelt in de begroting 2022 aan de raad voor om middelen beschikbaar te maken voor de actualisatie van het groenbeleid. Onderdeel van het te actualiseren groenbeleid is een bomenbeleidsplan. Het verzoek vanuit de motie is een beleidsmatige keuze die in het kader van het te actualiseren groenbeleid nader verkend en onderzocht wordt.

Risico's

Het werken met hindercriteria is nieuw

Er kunnen verwachtingen bij bewoners zijn dat bomen gekapt kunnen worden bij schaduwwerking. Schaduwwerking is echter geen criteria op zich, het gaat om of het lichtvolume in de hoofdverblijfsruimte van de woning. In de hoofdverblijfsruimte moet het lichtvolume onder een bepaalde norm komen. De verwachting is dat overschrijding van deze norm alleen bij (zeer) ernstige situaties wordt behaald. Als beheermaatregel komt er een uitleg over de werking van de bomenverordening op onze website.

Financiën

De inwerkingtreding van de Bomenverordening 2021 heeft geen financiële consequenties op de begroting, behalve de vergoeding van de externe adviescommissie houtopstand. De vergoeding kan bij aanvraag gedekt worden uit de algemene opbrengsten van de leges. Bij meer adviesaanvragen dan verwacht kan de voorgestelde dekking herooverwogen worden.

Communicatie

Na dit raadsbesluit treedt de bomenverordening 2021 in werking en wordt via de landelijke website 'officiële bekendmakingen' gepubliceerd.

De Bomenverordening 2021 en de Groene kaart worden op www.zwolle.nl raadpleegbaar gemaakt.

Vervolg

Na dit raadsbesluit start de implementatie van de externe adviescommissie houtopstand.



Datum 11 oktober 2021

Actualisatie lijst met bijzondere en waardevolle bomen

Als aanvulling op de actualisatie van de Groene kaart worden de bijzondere en waardevolle bomen binnen de gemeentegrenzen in kaart gebracht. Dit zijn zowel gemeentelijke als particuliere bomen die een leeftijd van meer dan 50 jaar hebben bereikt of een bijzondere status hebben. De gemeentelijke bomen zijn reeds in beeld. De particuliere bomen worden samen met Zwolle Groenstad geïnterviewd. Na de inventarisatie worden de eigenaren van de voorgestelde bijzondere bomen per brief geïnformeerd. Vervolgens wordt de lijst met bijzondere –en waardevolle bomen separaat ter besluitvorming aan het college voorgelegd. Het besluit houdt in dat de bijzondere -en waardevolle bomen een bescherming wordt toegekend en dat bij voornemen tot kap een vergunning noodzakelijk is. Na het separate collegebesluit worden deze particuliere eigenaren definitief geïnformeerd en wordt een persbericht uitgedaan. De lijst wordt ook op de gemeentelijke website gepubliceerd. Tegen vermelding van bomen op deze lijst en daarmee plaatsing op de Groene kaart kan bezwaar gemaakt worden. Deze lijst dient dus als nadere toelichting en invulling van de Groene kaart. De afronding van de actualisatie lijst met bijzondere en waardevolle bomen wordt in 2022 verwacht. Daarna wordt de geactualiseerde lijst (die inschuift in de Groene kaart) ter besluitvorming voorgelegd aan het college.

Openbaarheid

Geen beperkingen.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

interim-secretaris, Liesbeth Borsboom