

**Onderwerp: Opinienota Bomenverordening****BBV nr: 2016/249634****1. Inleiding**

Er is een actualisatie van de huidige bomenverordening nodig.

De huidige bomenverordening dateert van 2008. In 2010 is de WABO ingevoerd en onze bomenverordening moet hier juridisch op worden aangepast.

In 2013 is een poging gedaan de bomenverordening uit 2008 te actualiseren en Wabo-proof te maken. De actualisatie voorzag in een kleine deregulering, waardoor er tot ongeveer 10% minder vergunningaanvragen te verwachten waren. De conceptnota bracht tijdens de inspraakronde in de commissie Beheer echter zoveel commotie teweeg, dat de wethouder verdere bespreking niet zinvol achtte. De nota is om die reden ingetrokken. De opdracht om een nieuwe verordening te maken moet nog steeds worden gerealiseerd. Dit kon echter pas nadat een besluit over de nota 'Minder regels, minder handhaving' was genomen. Deze nota met bezuinigingsvoorstellen voor handhaving had dermate grote consequenties voor de uitvoering van de bomenverordening, dat nog niet met de actualisatie van de bomenverordening kon worden gestart.

De nota 'Minder regels, minder handhaving' is inmiddels vastgesteld. En het voorstel 'Kappen met kappen' uit deze nota, waarin geen kapvergunningen meer nodig zouden zijn voor de particuliere bomen, is ingetrokken. Met dit besluit kan de bomenverordening nu worden geactualiseerd.

Bij de uitwerking tot de nieuwe bomenverordening is het besluit van de raad om niet te bezuinigen op het verlenen van kapvergunningen, leidend. Dit in combinatie met het speerpunt uit het coalitieakkoord om minder regels te stellen.

Het college kiest ervoor om enkele scenario's op te stellen als mogelijk uitgangspunt voor de nieuwe bomenverordening.

Het doel van deze opinienotitie is om de commissie Beheer een oordeel te laten vormen op basis waarvan ze haar voorkeur kan uitspreken voor een scenario dat de ambtelijke werkgroep vervolgens kan uitwerken in een nieuwe bomenverordening.

**2. Kernvraag aan de commissie**

Het college vraagt de commissie zijn voorkeur uit te spreken voor een van de volgende scenario's aan de hand waarvan de nieuwe bomenverordening wordt uitgewerkt:

1. Huidige Bomenverordening Wabo proof maken
2. Kleine deregulering ten opzichte van de huidige situatie
3. Conform de modelbomenverordening van de Bomenstichting met een groene kaart en vergunningaanvragen voor particuliere bomen in voor en achtertuinen beoordelen op basis van leefgenot/sfeer.
4. Conform de modelbomenverordening van de Bomenstichting met een groene kaart en de particuliere bomen in voortuinen kleiner dan 20m2 en in achtertuinen vergunningsvrij maken

Hoe de scenario's in de praktijk uitwerken is te zien in bijlage 1, het Stroomschema.

**Scenario 1: Huidige Bomenverordening Wabo proof maken**

Tot nu toe worden kapaanvragen beoordeeld aan de hand van de bomenverordening uit 2008. De beoordeling gebeurt op basis van een belangenafweging. In de belangenafweging wordt

het belang van kap van de boom afgewogen tegen de waarden van de boom voor natuur, milieu, landschap, recreatie e.d.<sup>1</sup>. De huidige verordening kan als basis gebruikt worden voor de nieuwe verordening.

#### Voordelen:

- De verordening hoeft alleen WABO proof gemaakt te worden. Dit is een relatief eenvoudige operatie die snel gedaan kan worden. Er is weinig procestijd nodig. Het betreft hier vaak een woordelijke wijziging in de verordening. Zo spreekt de WABO bijvoorbeeld van het 'bevoegd gezag' in plaats van 'college'.
- Er is geen participatie en inspraak nodig, omdat er geen beleidswijziging is.
- De HBW adviseert scenario 1 te kiezen. Sinds een groenparagraaf aan collegebesluiten is toegevoegd, ziet ze een verbetering in de huidige werkwijze rondom de kapaanvragen van de bomen.
- Er zijn geen werkinstructies nodig over de nieuwe verordening omdat de werkwijze overeenkomt met de huidige werkwijze (communicatie is eenvoudig). Daardoor is geen opleidingsbudget nodig.

#### Nadeel:

- De nieuwe verordening is niet Omgevingswet proof en zal in 2019 opnieuw moeten worden geactualiseerd.
- Omdat de huidige verordening van kracht is zo lang er geen nieuwe is, is dit scenario ten opzichte van de andere scenario's in feite dubbel werk. Immers al in 2019 moet deze verordening weer aangepast worden aan de Omgevingswet. Dit houdt tenminste in dat we op kaart zetten welke bomen we beschermen.
- De belangenafweging in de huidige verordening is subjectief; onduidelijk is hoe het belang voor een kapaanvraag afgewogen moet worden tegen het belang voor het behoud van de houtopstand. Daarbij komt dat het maken van een goede belangenafweging veel tijd kost. De gemeente moet eerst onderzoeken welke waarden op de boom van toepassing zijn. Op basis van de motivering die ten grondslag ligt aan een belangenafweging kan een vergunning worden geweigerd of verleend. In de praktijk blijft deze motivering vaak achterwege en betekent dit dat te veel vergunningen worden verleend.

#### Scenario 2: Kleine deregulering ten opzichte van de huidige situatie

In dit scenario is er geen vergunning meer nodig voor de bomen in particuliere voortuinen kleiner dan 20m<sup>2</sup> en voor gemeentebomen die dood, ziek of VTA<sup>2</sup> afgekeurd zijn. Voor de laatste bomen zou dan alleen een meldingsplicht gelden. Daarnaast zal een vergunning voor monumentale bomen alleen verleend worden als voldoende is onderzocht of er geen alternatieven zijn, er sprake is van een zwaarwegend algemeen maatschappelijk belang en er voldoende compenserende maatregelen zijn genomen. Voor de overige gemeentelijke en

---

<sup>1</sup> Het gaat dus om de vraag of het belang van kap opweegt tegen het belang van één van de waarden zoals omschreven in de verordening: natuur- en milieuwaarden, landschappelijke waarden, cultuurhistorische waarden, waarden voor stads- en dorpschoon, waarden voor recreatie en leefbaarheid, monumentale- en waardevolle bomen, of een bijzondere houtopstand.

<sup>2</sup> Visual tree assesment.

particuliere bomen geldt een belangenafweging op basis van waarden. Deze regels hebben een deregulerend effect.

#### Voordelen:

- Deregulering en daardoor minder kapaanvragen. Deregulering is in lijn met het coalitieakkoord. In de praktijk worden kapaanvragen voor bomen in particuliere voortuinen en voor gemeentebomen die dood, ziek of VTA afgekeurd zijn, toch al verleend.
- De concept bomenverordening uit 2013 kan met kleine verbeterpunten (eenduidigheid, terminologie en omschrijving van het begrip maatschappelijke belang) weer in routing gebracht worden. Er is dus weinig procestijd nodig.
- Monumentale bomen worden goed beschermd, omdat een belangenafweging op basis van een zwaarwegend maatschappelijk belang wordt gemaakt in plaats van op basis van de waarden van de boom. De belangenafweging op basis van waarden is subjectiever.

#### Nadelen:

- Bij aanvraag van een kapvergunning voor een particuliere tuin, maakt de gemeente een belangen afweging. De gemeente is aan zet om aan te tonen welke waarde op de boom van toepassing zijn. Dit kost de gemeente relatief veel tijd.
- Ten opzichte van scenario 1 is er meer uitleg over de veranderingen nodig.
- Externen vrezen meer kap van particuliere bomen.
- De conceptverordening riep in 2013 veel commotie op. Als de voorgestelde deregulering teveel overeenkomt met het voorgestelde uit 2013 kan dit verontwaardiging en afwijzing oproepen.
- De nieuwe verordening is niet Omgevingswet proof en zal in 2019 opnieuw moeten worden geactualiseerd. Dit houdt tenminste in dat we op kaart zetten welke bomen we beschermen.

#### Scenario 3 en 4: Naar de modelbomenverordening van de Bomenstichting met groene kaart

In deze scenario's worden alle bomen die de gemeente een beschermde status wil geven, op de Groene kaart gezet. Deze mogen niet zonder een vergunning worden gekapt. Op een groene kaart kunnen dus (hoofd)boomstructuren worden gezet of structuren en houtopstanden die we voor de toekomst willen beschermen. In dit scenario zouden op de Groene kaart tenminste alle monumentale bomen (particuliere, gemeentelijke en landelijke), de overige gemeentelijke bomen, die van projectontwikkelaars en van woningbouwverenigingen komen. Een vergunning voor de kap van de beschermde bomen wordt alleen verleend als er een zwaarwegend algemeen maatschappelijk belang is. De exacte invulling van zwaarwegend maatschappelijk belang is aan de gemeente. Er zijn verschillende voorbeelden die in de kern met elkaar overeenkomen. In de modelverordening van de landelijke Bomenstichting wordt een zwaarwegend maatschappelijk belang omschreven als:

*“Indien bouw of aanleg ter plaatse van de beschermde houtopstand de reden tot vergunningaanvraag is, moet allereerst duidelijk zijn dat met de realisatie van bouw of aanleg een groot algemeen maatschappelijk belang gemoeid is. Individuele particuliere belangen of kleine maatschappelijke belangen kunnen dus niet tot velling van een*

*beschermde houtopstand leiden. Vervolgens moeten voorafgaand aan een eventuele vergunning de alternatieven voor (her)inrichting of aanpassing van de plannen voldoende onderzocht zijn en als onmogelijk of zeer onwenselijk zijn aangemerkt. Indien gevaarzetting (voorkomen van letsel of schade) reden tot de vergunningaanvraag is, moeten voorafgaand aan een eventuele vergunning de (boomverzorgings) alternatieven voor kap voldoende onderzocht zijn en als onmogelijk of zeer onwenselijk zijn aangemerkt”.*

Wij kunnen als gemeente hier nog wat aan toevoegen of anders invullen. De gemeente Doetinchem heeft bijvoorbeeld toegevoegd:

*“...er moet sprake zijn van een algemeen belang en dus niet van een particulier belang of het belang van enkelingen. Dwingende redenen van groot openbaar belang kunnen bijvoorbeeld zijn: aanleg en versterking van dijken, verbetering van de werkgelegenheid (bijvoorbeeld aanleg van bedrijventerrein), voorzien in woningbehoefte, verbetering van de infrastructuur uit oogpunt van verkeersveiligheid of betere bereikbaarheid, natuurontwikkeling of natuursanering (bij het bereiken van wezenlijk gunstige effecten voor het milieu) of volksgezondheid. Hierbij moet tevens gelden dat geen andere bevredigende oplossing mogelijk is. Een financiële reden als een goedkopere oplossing is geen dwingende reden”.*

Deze strikte uitleg van het begrip ‘zwaarwegend maatschappelijk belang’ maakt dat we dit naar redelijke maatstaven niet kunnen opleggen voor ‘gewone’ bomen in particuliere tuinen. Immers een aanvraag van een particulier betreft altijd een individueel belang en geen maatschappelijk belang. De kapvergunning zou op grond van deze uitleg aan particulieren alleen verleend worden voor dode en gevaar opleverende bomen.

Het bovenstaande geldt voor scenario 3 en 4, maar voor particuliere bomen geldt aanvullend nog het volgende:

-extra voorwaarden voor particuliere bomen in scenario 3:

Vergunningaanvragen voor particuliere bomen in voor en achtertuinen worden beoordeeld op basis van leefgenot/sfeer. Het uitgangspunt is behoud en bescherming van bomen, het is aan de bewoner om aan te tonen dat de afname van leefgenot zwaarder weegt dan het belang van behoud van de boom.

In dit scenario kan geregeld worden dat bomen in bijvoorbeeld versteende wijken allen vergunningplichtig zijn, terwijl in bijvoorbeeld groene wijken particuliere bomen (gedeeltelijk) vergunning vrij zijn. Maar andersom is ook denkbaar omdat het leefgenot juist in versteende wijken onder een boom te lijden heeft. De keuze om wel of niet te differentiëren kan in dit scenario overdacht worden.

Momenteel worden veel vergunningen beoordeeld die toch verleend worden. Door te differentiëren naar gebieden waar bescherming noodzakelijk is gezien de leefbaarheid van de wijk, kunnen we het vele extra werk dat nu gedaan wordt, verminderen.

Voor monumentale (particuliere, gemeentelijke en landelijke) bomen en voor alle overige gemeentelijke bomen geldt het zwaarwegend algemeen maatschappelijk belang.

-extra voorwaarden voor particuliere bomen in scenario 4:

De particuliere bomen in voortuinen kleiner dan 20m<sup>2</sup> en in achtertuinen worden vergunningsvrij. Voor monumentale (particuliere, gemeentelijke en landelijke) bomen en

voor overige gemeentelijke bomen zal het zwaarwegend algemeen maatschappelijk belang gelden.

De keuze voor een herplantfonds waarin een bedrag gestort wordt, als aan de opgelegde herplant niet ter plaatse kan worden voldaan, is ook een optie die in de nieuwe bomenverordening nog gemaakt kan worden.

#### Voordelen scenario 3 en 4 :

- In de meeste gevallen zal het duidelijk zijn wanneer een vergunning wel verleend mag worden (er is een groot maatschappelijk belang en alternatieven zijn niet mogelijk) en wanneer niet.
- Een kaart is duidelijk en klantvriendelijk. De bomen die bescherming nodig hebben, staan op een groene kaart en visualiseert daarmee wat een bomenverordening regelt.
- Het werken met visueel materiaal sluit aan op de nieuwe Omgevingswet. Deze benadering kan vooruitlopend op de omgevingswet als pilot gebruikt worden voor de nieuwe wet.
- Als de Omgevingswet ingaat is de bomenverordening digitaal gezien al klaar, dat scheelt tijd. De extra investering in (ambtelijke) capaciteit, hoeft later bij de invoering van de omgevingswet alleen nog op inhoud te worden gedaan, want later gaat de verordening op in het Omgevingsplan.
- Het zwaarwegend maatschappelijk belang is een vrij objectief toetsingskader. Alle andere alternatieven moeten zijn uitgesloten voordat tot kap mag worden overgegaan en het maatschappelijk belang is goed te omschrijven.
- In geval van een aanvraag voor kap van een particuliere boom, moet de aantasting van het leefgenot door de aanvrager worden gemotiveerd. Hierbij kan gedacht worden aan onderzoek betreffende zonlicht, wortelopdruk, bouwkundig, ecologisch etc. Het toetsen van de aangedragen informatie kost de gemeente minder tijd dan het zelf doen van een belangenafweging.

#### Voordeel scenario 4:

- Er komen veel minder vergunningaanvragen binnen waardoor de regeldruk vermindert.

#### Nadelen:

- Het maken van een verordening gebaseerd op een Groene kaart kost veel meer ambtelijke inzet dan een verordening volgens scenario's 1 en 2.
- Ten opzichte van scenario 1 en 2 is er meer uitleg over de veranderingen nodig.
- Er zijn uren gemoeid met het jaarlijks onderhoud en de vierjaarlijkse actualisatie van de groene kaart.
- De onzekerheid in de planning is groter.
- Het kan zijn dat bepaalde bomen geen beschermde status krijgen, omdat op die plek een ander aspect prioriteit krijgt (conform de Structuurvisie openbare Ruimte).
- De HBW raadt de keuze voor dit scenario af. Het maken van een verordening met groene kaart duurt in haar optiek te lang. Mede omdat de HBW van mening is dat alle particuliere bomen geïnventariseerd moeten worden om te beoordelen welke particuliere bomen beschermingswaardig zijn.

- De kosten voor het onderzoek om de aantasting van het leefgenot te motiveren, wordt door de bewoner zelf aangevraagd en betaald. De kosten hiervoor variëren afhankelijk van het onderzoek. Uitgaande van 2 dagen met een uurtarief van € 125,= per uur, zouden de kosten op €2000,= komen. Dit moet echter nog beter uitgezocht worden.

### 3. Overeenkomsten en verschillen

In alle scenario's is het doel om de bomen en boomstructuren die waardevol zijn voor Haarlem zo goed als mogelijk beschermen. Waarbij de mogelijkheid blijft bestaan om ruimtelijke projecten, die belangrijk zijn voor de stad, te ontwikkelen (Zie bijlage 1).

De bomen worden periodiek gecontroleerd, waarbij steeds wordt bekeken of een boom monumentaal is. Dit wordt direct vastgelegd in het bomenbestand.

Als het bestuur kiest voor de bescherming van de particuliere monumentale bomen, dan wordt dit onderdeel van de bomenverordening. Hier kan een kostenpost aan vastzitten vanwege een gemeentelijke bijdrage in de onderhoudskosten.

De verschillende scenario's zijn schematisch als volgt met elkaar te vergelijken:

|                                                                                                       | Scenario's               | 1                                                                                                          | 2   | 3  | 4  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|----|----|
| <b>Objectiviteit afwegingskader</b>                                                                   |                          | -                                                                                                          | +/- | +  | +  |
| <b>Integrale afweging</b>                                                                             |                          | -                                                                                                          | -   | +  | +  |
| <b>Regeldruk</b>                                                                                      |                          | 0                                                                                                          | +/- | ?  | +  |
| <b>Omgevingswetproof</b>                                                                              |                          | -                                                                                                          | -   | +  | +  |
| <b>Tijdsinvestering voor actualisatie</b>                                                             |                          | ++                                                                                                         | +   | -  | -  |
| <b>Klantvriendelijkheid</b>                                                                           |                          | 0                                                                                                          | 0   | +  | +  |
| <b>Aantal vergunningaanvragen</b>                                                                     |                          | 0                                                                                                          | +   | ?  | ++ |
| <b>Proceskosten</b>                                                                                   | voor de gemeente         | 0                                                                                                          | 0   | ++ | ++ |
|                                                                                                       | voor de burger           | 0                                                                                                          | +/- | -  | -  |
| <b>Voorkeur</b>                                                                                       | Haarlemse Bomen Wachters | ++                                                                                                         | -   | -  | -  |
|                                                                                                       | B&W                      | -                                                                                                          | -   | +  | ++ |
| - = nee, valt negatief uit<br>0 = neutraal, als in huidige situatie<br>+/- = weinig, beperkt voordeel |                          | + = valt positief uit<br>++ = zeer positief<br>? = nog onbekend en afhankelijk van keuzen in de uitwerking |     |    |    |

De voorkeur van het college gaat uit naar scenario 3, hierin kan de raad nog kiezen hoe gedifferentieerd zij de bescherming van de particuliere bomen wil inrichten. Zowel scenario 3 als 4 zijn in lijn met de Structuurvisie Openbare Ruimte (SOR), waarin keuzen op kaart worden vastgelegd en de eisen m.b.t. de openbare ruimte integraal worden afgewogen. Bovendien kunnen deze scenario's gebruikt worden als pilot voor de aanstaande Omgevingswet.

De Haarlemse bomenwachters (HBW) waarmee in het voortraject overleg is geweest hebben een afwijkend advies. De HBW stelt voor scenario 1 uit te werken en parallel aan het WABO-proof maken van de huidige verordening voor te sorteren op de Omgevingswet. Dit door te starten met de inventarisatie van de bomen en structuren die we willen opnemen op kaart (Groene kaart uit scenario 3 en 4) en in de SOR. Dit is in feite een nieuwe variant waarin gelijktijdig twee trajecten worden doorlopen.

Afhankelijk van de exacte keuzen die in scenario 3 nog gemaakt moeten worden, kan ook scenario 3 tegemoet komen aan de wens van de HBW; immers de huidige bomenverordening is van kracht zolang er geen nieuwe bomenverordening is en in scenario's 3 en 4 wordt geïnventariseerd welke bomen en boomstructuren op kaart worden opgenomen. De vraag is dus of er energie gestoken moet worden in een update van de huidige verordening wetende dat op korte termijn aanpassing van de verordening aan de Omgevingswet nodig is. De werkgroep ziet met name het afwegingskader als groot voordeel van scenario's 3 en 4. Ze vindt dit daarom een beter alternatief dan scenario 1 en 2.

#### **4. Vervolg**

De planning voor de uitwerking van de bomenverordening is afhankelijk van het scenario dat gekozen wordt.

In alle scenario's wordt extern geparticipeerd met de Haarlemse bomenwachters en de adviescommissie Haarlemmer Hout. Dit gebeurt tijdens de uitwerking van de Bomenverordening op belangrijke keuze momenten.

Met de diverse betrokkenen wordt een aantal overleggen georganiseerd waarin de concept verordening in de verschillende fasen wordt besproken. Vooraf aan de overleggen krijgen de partijen de verordeningen toegestuurd voor advies. Voor tussentijdse informatie en raadpleging wordt per mail gecommuniceerd.

De concept bomenverordening wordt aan het college van B&W voor vrijgave inspraak aangeboden. In de 6 weken dat de nota ter inzage ligt, kunnen bewoners reageren op de concept bomenverordening. De inspraakreacties worden verwerkt in een inspraaknota. Hierin wordt aangegeven wat in de Bomenverordening is overgenomen en waarom. De inspraaknota gaat naar het college van B&W voor voorlopige vaststelling. De bomenverordening en de inspraaknota gaan naar de commissie voor advisering en vervolgens naar de raad voor vaststelling.

#### **5. Bijlagen**

Bij deze opinie nota is een bijlage gevoegd; het Stroomschema bomenverordening (1).

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester