

Gemeente Leusden

Bomenplan

2012-2021

Module D: Uitvoering
Bomenverordening

Colofon

Gemeente Leusden

De heer R. van Veen

't Erf 1

3831 NA LEUSDEN

April 2012

Samenvatting

In deze module komt de Bomenverordening aan bod. De huidige Bomenverordening is gebaseerd op de modelverordening van de Vereniging Stadswerk. Momenteel wordt veel gewerkt met twee nieuwe varianten: het 'algemene' model en het 'Groene Kaart' model van de Bomenstichting. De voorkeur gaat uit naar het 'Groene Kaart' model. Op basis van dit model is een Leusdens model ontwikkeld. Naast de Bomenverordening werken de Boswet en het bestemmingsplan beschermend voor bomen.

Inhoud

1	Inleiding	6
2	Huidige Bomenverordening	7
3	Mogelijke alternatieven	8
3.1	Het ‘algemene’ model:	8
3.2	Het ‘Groene Kaart’ model:	8
3.3	Afweging	9
4	Leusdens model	10
4.1	Aanwijzing elementen	10
4.2	Afweging kapverzoeken	11
4.3	Herplant en compensatie	14
5	Aanvullende bescherming van bomen	16
5.1	Boswet	16
5.2	Bestemmingsplan	17
6	Literatuurlijst	18

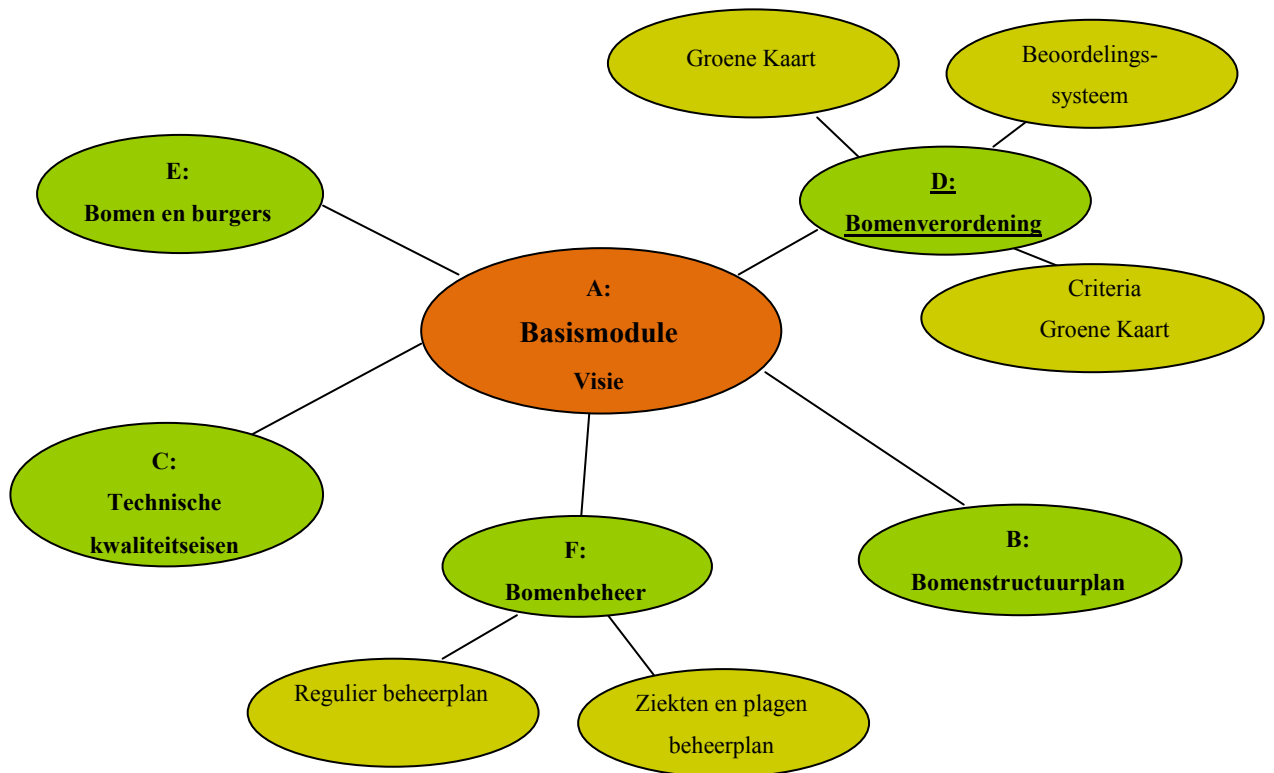
Bijlage 1.

Bomenverordening 2012 - gemeente Leusden

Bijlage 2. Groene Kaart – gemeente Leusden

1 Inleiding

In onderstaand schema is de opbouw van het Bomenplan weergegeven. De plek die deze module inneemt in het geheel is onderstreept weergegeven. Document D is het beleid bij de Bomenverordening.



2 Huidige

Bomenverordening

De huidige Bomenverordening is gebaseerd op de modelverordening van de Vereniging Stadswerk.

Kort samengevat geldt volgens die verordening het volgende:

- Stamdiameter < 10 cm: valt buiten de definitie 'boom', geen omgevingsvergunning nodig.
- Stamdiameter 10-20 cm: meldingsplicht.
- Stamdiameter > 20 cm: kapverbod, omgevingsvergunningplicht.

Jaarlijks worden ongeveer 200 tot 215 omgevingsvergunningen voor vellen aangevraagd. Het merendeel betreft aanvragen van particulieren die bij uitzondering ook allemaal worden verleend.

De aanvragen van de gemeente zelf hebben meestal betrekking op reconstructies of uitbreidingen. In die gevallen wordt er ook bijna altijd een omgevingsvergunning voor vellen verleend.

3 Mogelijke alternatieven

Op hoofdlijnen bestaan er twee nieuwe varianten. Het 'algemene' model en het 'Groene Kaart' model, opgesteld door de Bomenstichting.

3.1 Het 'algemene' model:

Dit model gaat uit van een algemeen kapverbod. Alleen enkele uitzonderingsgevallen zijn uitgesloten van de omgevingsvergunning voor vellen. Bijvoorbeeld bomen onder een bepaalde diametergrens. Dit model is op hoofdlijnen gelijk aan de huidige verordening.

Voordelen algemene model

- De gemeente houdt goed zicht op het bomenbestand en kan hierin sturen.
- Elke kapvergunningprocedure doorloopt een inspraakprocedure. Daarmee kunnen burgers invloed uitoefenen om het bomenbestand: ook op dat van de gemeente. Dat is democratisch.

Nadelen algemene model

- De administratieve last voor de gemeente en de regeldruk voor burgers zijn hoog. Die staan nauwelijks in verhouding tot het beschermingsniveau dat hiermee wordt behaald. Bijna alle aanvragen worden immers vergund.
- Ook gemeentelijke bomen doorlopen een inspraakprocedure. Meestal worden burgers bij ruimtelijke ontwikkelingen ook al eerder geconsulteerd. Dit is dus dubbelop.

3.2 Het 'Groene Kaart' model:

Bij dit model is het kapverbod beperkt tot aangewezen beschermde houtopstanden. Dit kunnen solitaire bomen en boomgroepen zijn, maar ook bomenstructuren. Deze boomobjecten zijn vastgelegd op de Groene Kaart, met bijhorend register. Het is de keuze van de gemeente of zij alle gemeentelijke bomen omgevingsvergunningplichtig maakt, of slechts een deel aanwijst.

Voordelen Groene Kaart model

- Het grootste voordeel aan het Groene Kaart model is deregulering. Bescherming richt zich op de meest waardevolle houtopstanden. De gemeente bespaart op administratieve lasten en burgers hebben minder last van regeldruk.

Nadelen Groene Kaartmodel

- Omdat op de Groene Kaart alleen de zeer waardevolle, aangewezen bomen worden opgenomen, kan het voorkomen dat bomen verdwijnen die op zichzelf toch waarden vertegenwoordigen.
- Als de gemeente besluit om haar eigen bomen niet omgevingsvergunningplichtig te laten zijn, kunnen burgers ook geen formeel bezwaar indienen bij kap. Dat kan als ondemocratisch worden ervaren.
- Het opstellen van een Groene Kaart kost eenmalig veel tijd. Het is belangrijk dat goede criteria worden opgesteld voor het vastleggen van waardevolle bomen. Daarnaast is een gebiedsdekkende inventarisatie nodig.
- De Groene Kaart moet in de toekomst worden bijgehouden. Periodieke actualisatie is nodig.

3.3 Afweging

Financieel

Het huidige (algemene) model kost de gemeente veel tijd, en dus geld. Op basis van de huidige Bomenverordening is de inschatting dat er per aanvraag twee uur nodig is om de aanvraag af te handelen. In die tijd zit de technische en administratieve afhandeling. Eventuele bezwarenprocedures zijn hierin niet meegerekend. Het bedrag aan leges is € 12,66 per vergunning en staat in geen verhouding met de hoeveelheid tijd die het vraagt.

Regeldruk

Anderzijds belast dit systeem de burgers met regels. Een burger moet minstens veertien weken (acht weken tot besluit en zes weken bezwaartermijn) wachten tot zijn omgevingsvergunning verleend en onherroepelijk is, dus voordat hij mag beginnen met kapwerkzaamheden. Met de wetenschap dat bijna elke aanvraag wordt vergund, lijkt dat een onnodig belastende en vertragende maatregel.

Communicatie

Als gemeente Leusden aanpassingen doet aan de openbare ruimte, worden burgers daar altijd bij betrokken of over geïnformeerd. Vanuit die optiek is een bezwarenprocedure niet nodig om democratisch te kunnen werken. In module E van het bomenplan (Burgers en bomen) wordt verder ingegaan op de communicatie bij werkzaamheden aan het bomenbestand. Bij de bomen die niet op de Groene Kaart staan wordt ook gewerkt volgens het principe dat er niet gekapt wordt tenzij daar goede argumenten voor zijn.

Daarom gaat de voorkeur uit naar het Groene Kaart model. Daarbij gaan energie en middelen uit naar de bomen die dat werkelijk waard zijn.

4 Leusdens model

Op basis van het Groene Kaartmodel is een Leusdens model ontwikkeld. Hierbij staan op de kaart:

- monumentale en waardevolle bomen (gemeentelijk en particulier)
- bomenstructuren (gemeentelijk)

Voor het kappen van deze houtopstanden is een ontheffing vereist. Een ontheffing is een zwaarder instrument dan een vergunning. De principes zijn anders:

- vergunning = kappen mag, mits men toestemming krijgt na zorgvuldige afweging ('ja-mits'-principe);
- ontheffing = kappen is verboden, tenzij sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang, of een onveilige situatie ('nee-tenzij'-principe).

4.1 Aanwijzing elementen

Monumentale en waardevolle bomen

Voor de waardevolle bomen zijn criteria opgesteld. Hiermee is zo objectief mogelijk vastgelegd aan welke criteria een boom moet voldoen om de status 'waardevol' te krijgen. Dit is nodig om willekeur te voorkomen en zorgvuldig te kunnen werken.

Een monumentale of waardevolle boom is een boom die bijzonder hoge waarden vertegenwoordigt op het gebied van leeftijd, omvang, zeldzaamheid of cultuurhistorie. Daarmee is een dergelijke boom extra belangrijk voor de gemeente Leusden. Deze bomen kunnen zelfs op regionaal of nationaal niveau van belang zijn. Verlies van deze bomen is zeer ongewenst!

Op de lijst kunnen bomen in particulier of gemeentelijk eigendom staan. Ze kunnen zowel in de bebouwde kom als buiten de bebouwde kom staan.

Bomenstructuren

De bomenstructuren zijn vastgelegd in het bomenstructuurplan, dat onderdeel uitmaakt van het Bomenplan (module B). Doordat de gemeente zich ontwikkelt moet het structuurplan met regelmaat worden geactualiseerd. Gemeentelijke bomen worden op de Groene Kaart aangeduid als bomenstructuur:

- als ze in het bomenstructuurplan zijn aangewezen of;
- als ze volgens de geest van het structuurplan logischerwijs onderdeel uitmaken van een bomenstructuur.

Groene Kaart leidend

Bomengroepen

Op sommige onderdelen wordt afgeweken van het structuurplan. Sommige structuren uit het structuurplan worden niet op de Groene Kaart opgenomen. Dit zijn bijvoorbeeld de bomengroepen. Het gaat daarbij vaak om grote groepen. Binnen die groepen komen veel bomen voor die wel belangrijk zijn als onderdeel van de groep, maar individueel niet beschermwaardig zijn. Bescherming van al die bomen door middel van een ontheffingsstelsel, zou een bovenmatig zwaar instrument zijn. Binnen deze groepen wordt wel gezocht naar waardevolle en monumentale exemplaren.

Lijnen

Anderzijds kunnen op de Groene kaart ook lijnen voorkomen die niet in het structuurplan staan. Dit komt voort uit ontwikkelingen in de openbare ruimte, waarop het structuurplan nog niet heeft geanticipeerd.

Alleen bomen die formeel zijn aangewezen en op een vastgestelde Groene Kaart zijn opgenomen, zijn beschermd. Bomen die wel aan bovenstaande criteria voldoen, maar (nog) niet op de Groene Kaart zijn opgenomen, zijn niet beschermd.

4.2 Afweging kapverzoeken

De gemeente kiest ervoor alleen de meest waardevolle bomen op te nemen op de Groene Kaart. Als voor deze bijzondere bomen een kapverzoek binnenkomt, is grote zorgvuldigheid vereist. Deze afweging moet zo objectief mogelijk gebeuren en uniform van opzet zijn. Bij elke beoordeling moet op dezelfde aspecten worden beoordeeld.

Om te beoordelen of ontheffing kan worden verleend voor de kap van een beschermde houtopstand, wordt in fasen beoordeeld:

1. Alternatieven
2. Veiligheid
3. Weging maatschappelijk belang

1. Alternatieven

Bij de aanvraag van een ontheffing moet de aanvrager aantonen dat hij alternatieven heeft beoordeeld waarbij de beschermde houtopstand duurzaam in stand kan worden gehouden. Om voor een ontheffing in aanmerking te komen, is het aan de aanvrager om aan te tonen dat die alternatieven onhaalbaar zijn op grond van fysiek-ruimtelijke, (sociaal-)economische en/of maatschappelijke eisen.

2. Veiligheid

Ontheffing voor het vellen van een beschermde boom kan worden afgegeven als aantoonbaar sprake is van bedreiging van de (openbare) veiligheid. Hierbij wordt bedoeld op onveiligheid die voortkomt uit instabiliteit of het verval van de boom. Uit een deskundigenrapport moet de veiligheidstoestand van de boom blijken. Ook moet daaruit blijken dat de onveilige situatie onherstelbaar is.

3. Weging maatschappelijk belang

Ontheffing voor het vellen van een beschermde boom kan worden afgegeven als sprake is van een belang dat zwaarder weegt dan het boombelang. De levensverwachting is mede bepalend voor de duur waarin de boom het belang nog kan dienen en wordt daarom ook meegewogen. Hierbij wordt de prioritering 'hoog-middel-laag' aangehouden. De voorbeelden die hieronder worden genoemd, zijn slechts ter indicatie. Deze zijn bedoeld om een beeld te schetsen en hebben niet de intentie uitputtend te zijn. Uiteindelijk vergt elke afweging immers maatwerk.

Prioriteit hoog

Zwaarwegend algemeen maatschappelijk belang waaronder redenen van sociale of economische aard. Het bouwwerk of de aanleg moet in ieder geval bijdragen aan fundamentele waarden zoals bijvoorbeeld veiligheid, volksgezondheid of milieu of een groot sociaaleconomisch belang dienen. Het belang geldt voor een lange termijn.

Kernwoorden:

- Zwaarwegend algemeen maatschappelijk
- Blijvend effect
- Lange termijn belang

Voorbeelden:

- Uitbreiding of bouw van een zorginstelling
- Uitbreiding of bouw van een onderwijsinstelling
- Projectmatige uitbreiding of inbreiding van woongebieden
- Uitbreiding of bouw van een winkel die voor de hele kern van belang is
- De aanleg van infrastructuur die minimaal een bovenwijks belang dient

Prioriteit middel

Enig algemeen maatschappelijk belang of zwaarwegend individueel belang, van niet-tijdelijke aard.

Kernwoorden:

- Algemeen maatschappelijk
- Zwaarwegend individueel belang
- Blijvend effect
- Lange termijn belang

Voorbeelden:

- Uitbreiding of bouw van een buurtwinkel
- Aanleg van nutsvoorzieningen
- Aanleg van drainage
- Aanleggen van een uitrit bij een zorg- of onderwijsinstelling
- Aanleggen van zijweg of uitvoegstrook bij een structuurweg

Prioriteit laag

Tijdelijk maatschappelijk belang of niet-zwaarwegend individueel belang.

Kernwoorden:

- Tijdelijk effect
- Korte termijn belang
- Niet-zwaarwegend

Voorbeelden:

- Bemalen / bronneren
- Aanleggen van tijdelijke bouwwegen
- Aanleggen van een uitrit of manoeuvreerruimte bij één woning
- Uitbreiding of bouw van een woonhuis
- Overlast zoals schaduw, plaagdieren of bladval

Status	Prioriteit laag	Prioriteit middel	Prioriteit hoog
Monumentaal Levensverw. > 5 jaar	Ontheffing weigeren	Ontheffing weigeren	Ontheffing verlenen
Monumentaal Levensverw. < 5 jaar	Ontheffing weigeren	Ontheffing verlenen	Ontheffing verlenen
Waardevol Levensverw. > 5 jaar	Ontheffing weigeren	Verlenen / weigeren	Ontheffing verlenen
Waardevol Levensverw. < 5 jaar	Verlenen / weigeren	Ontheffing verlenen	Ontheffing verlenen
Bomenstructuren Levensverw. > 5 jaar	Ontheffing weigeren	Ontheffing verlenen	Ontheffing verlenen
Bomenstructuren Levensverw. < 5 jaar	Ontheffing verlenen	Ontheffing verlenen	Ontheffing verlenen

Nadere motivering

Indien volgens de tabel sprake is van verlenen/weigeren dient het besluit op de omgevingsvergunningaanvraag een nadere motivering te bevatten. Deze motivering geeft uitleg over de uitkomst van belangen- en feitenwaardering. Minimaal worden daar de factoren precedentwerking en vervangbaarheid in meegewogen.

Precedentwerking

Een ontheffing kan worden verleend indien het vellen van de beschermde boom geen ongewenst precedent schept. Daarbij worden de volgende scenario's meegewogen:

a. De boom is onderdeel van een laan, rij of bosje

Toestemming geven voor het vellen van één boom kan precedentwerking hebben waardoor de gemeente genoodzaakt wordt ook toestemming te geven voor het vellen van meer bomen binnen dezelfde houtopstand. Dergelijk precedent mag geen onomkeerbare onaanvaardbare aantasting van de kwaliteit van de leefomgeving betekenen.

b. Binnen de gemeente bestaan vergelijkbare situaties

Binnen de gemeente kunnen houtopstanden bestaan met vergelijkbare omstandigheden, waarvan bekend is dat vellen ongewenst is. Het toestemmen in velling kan een ongewenst precedent scheppen. Dergelijk precedent mag niet leiden tot 'uitholling' van de elementen op de Groene Kaart.

Vervangbaarheid

In de nadere afweging tot verlenen of weigeren kan de vervangbaarheid van de beschermde houtopstand meewegen in het eindoordeel. Als het onmogelijk is om, na velling, een vergelijkbare houtopstand terug te krijgen, kan dat reden zijn om velling van de bestaande houtopstand tegen te houden.

4.3 Herplant en compensatie

Herplant als voorwaarde bij ontheffing

De gemeente heeft de bevoegdheid om een verplichting tot herplant op te leggen als zij een ontheffing verleent. Die verplichting is een juridisch bindende voorwaarde bij de ontheffing. Dit is een belangrijk sturingsinstrument om het groene karakter van de gemeente in stand te houden.

Principe

In principe wordt aan elke ontheffing een herplantverplichting gekoppeld. Daarbij geldt de plantmaat 25-30 als richtlijn. Omdat de nieuwe aanplant wezenlijk moet bijdragen aan de groene kwaliteit worden de eisen aan de herplantverplichting uitgeschreven in alle factoren die daarin mede bepalend zijn. Denk daarbij bijvoorbeeld aan grootte-orde van de boom, locatie en zichtbaarheid.

Alleen als het technisch niet mogelijk is om een boom terug te planten wordt van dit principe afgeweken. De kwaliteitseisen zoals omschreven in module C dienen hierbij als toetsingskader. In dat geval wordt een financiële compensatie vereist van 500 euro per boom.

Herplant bij illegale kap

Bij kap zonder ontheffing is sprake van een strafbaar feit; een houtopstand waarvan de gemeente duidelijk heeft aangegeven dat het principe 'nee-tenzij' is, wordt geveld. De partij die illegaal velt, haalt willens en wetens een element weg wat wezenlijk bijdraagt aan de groene kwaliteit van de gemeente Leusden. Daarom eist de gemeente Leusden in een dergelijk geval dat herstel van de groene kwaliteit plaatsvindt naast de strafmaatregel beschreven in artikel 14 van de Bomenverordening.

Financiële waarde leidend

De boomeigenaar dient een houtopstand terug te planten die een vergelijkbare waarde heeft als de vernietigde houtopstand. De financiële waarde van de boom is hierbij leidend, berekend volgens de normen van de Nederlandse Vereniging van Taxateurs van Bomen (NVTB). Als fysieke herplant niet mogelijk is, wordt een financiële compensatie geëist waarmee de gemeente kan zorgen voor herstel van groene kwaliteit. Als de fysieke herplant slechts ten dele de waarde van de vernietigde houtopstand benadert, wordt de restwaarde geëist als financiële compensatie.

Groencompensatie bij ruimtelijke ontwikkelingen

Naast de herplantverplichting als voorwaarde bij een ontheffing, is een ander instrument mogelijk. Bij grote ruimtelijke ontwikkelingen door derden (bijvoorbeeld projectontwikkelaars) worden bindende afspraken gemaakt over het eindresultaat en de kwaliteit daarvan. Groen maakt daar een belangrijk onderdeel van uit. Ook hierbij hanteert de gemeente Leusden het principe: de groene waarde die verdwijnt wordt ook weer teruggebracht.

Financiële waarde leidend

Groene waarde wordt uitgedrukt in financiële waarde volgens de methode van de NVTB. De mogelijkheden tot het (verantwoord) aanplanten van groen worden getoetst aan module C van dit bomenbeleidsplan en het HIOR. Dit samen vormt de basis waarmee het overleg met de initiatiefnemer wordt aangegaan. In onderling overleg worden afspraken gemaakt over hoeveelheden en kwaliteit van het groen.

Dit geldt dus alleen bij grootschalige ontwikkelingen door derden. Kleinschalige particuliere initiatieven worden onder het reguliere ontheffingsstelsel behandeld. Zie hierboven ('Herplant als voorwaarde bij ontheffing')

5

Aanvullende bescherming van bomen

Naast de bomenverordening (BVO) zijn er nog andere wetten en regels die beschermend kunnen werken voor bomen.

5.1 Boswet

Doelstelling

Deze wet heeft tot doel het totale areaal aan houtopstanden in Nederland gelijk te houden. Deze wet zegt niets over de kwaliteit van een houtopstand, maar wel over de kwantiteit. De Boswet valt onder het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). De uitvoering van de Boswet ligt bij de Provincie.

Hoofdregeel

De hoofdregeel is dat houtopstanden buiten de bebouwde kom, bestaande uit minimaal twintig bomen indien sprake is van rijbeplanting, of met een oppervlakte van minimaal tien are, pas mogen worden gekapt nadat het voornemen tot kap gemeld is bij de provincie. Ook is men verplicht deze houtopstanden te herplanten. Uitzonderingen op de hoofdregeel zijn te vinden in artikel 1 Boswet. De provincie ziet toe op handhaving van de Boswet. Er kan een ministerieel kapverbod worden opgelegd. De praktijk leert dat dit niet vaak voorkomt.

Toepassingsgebied

De Boswet geldt alleen buiten de bebouwde kom zoals deze is vastgesteld in het kader van de Boswet. Dit kan een andere bebouwde kom zijn dan de bebouwde kom in het kader van de Wegenwet. Elke gemeente bepaalt zelf deze grens. Naar verwachting wordt de Boswet in het voorjaar van 2013 opgenomen in de nieuwe Natuurwet. Dit kan enkele inhoudelijke wijzigingen tot gevolg hebben. Eén van de voorgestelde wijzigingen is het toepassingsgebied. In de nieuwe Natuurwet geldt de bebouwde komgrens inzake de Wegenwet ook voor de Boswet.

Relatie Bomenverordening met de Boswet

Overlap

De Bomenverordening geldt voor het hele grondgebied van de gemeente. De Boswet geldt alleen buiten de bebouwde kom. Buiten de bebouwde kom is dus sprake van een overlap en gelden beide.

Vershil

Het grootste verschil tussen de Boswet en de Bomenverordening is de doelstelling: de Boswet richt zich op het gelijk blijven van de hoeveelheid bos in Nederland. De Bomenverordening richt zich niet alleen op instandhouding van bomen of bos maar ook op de groene kwaliteit. Dat is terug te zien in de toestemmingsprocedure (zie hieronder) en de herplanteisen.

Boswet

Vanuit de Boswet hoeft in beginsel geen toestemming voor kap verleend te worden. Dit zal slechts het geval zijn indien een ministerieel kapverbod van toepassing is. Dit is echter slechts in zeer uitzonderlijke gevallen aan de orde. Normaliter volstaat een kapmelding. Wel moet degene die kapt binnen drie jaar opnieuw aanplanten. De kwaliteit van de te rooien houtopstand en die van de nieuwe aanplant zijn van een zeer beperkte invloed op de besluitvorming. Het areaal blijft gelijk, de kwaliteit kan afnemen.

Bomenverordening

De Bomenverordening vereist een zorgvuldige afweging van waarden en belangen voordat ontheffing kan worden verleend. Daarnaast biedt de Bomenverordening de kans om een herplantplicht op te leggen en daarbij voorwaarden te stellen aan de kwaliteit van het plantmateriaal. Op die manier kan de gemeente bijvoorbeeld sturen in het toe te passen sortiment. Dit maakt de Bomenverordening tot een belangrijk instrument voor sturing in landschappelijke kwaliteit of in andere waarden.

5.2 Bestemmingsplan

Het is mogelijk om monumentale bomen op te nemen in het bestemmingsplan. Daarmee wordt de groeiplaats boom als zodanig bestemd en kunnen regels worden gesteld aan het gebruik van die ruimte. De boom zelf is daarmee niet beschermd.

Voordelen

Het grootste voordeel van opname in bestemmingsplannen, is het feit dat deze bomen direct in beeld bij voorgenomen bouwplannen. Nog een belangrijke reden om monumentale bomen in het bestemmingsplan op te nemen is dat dan de uitgebreide procedure gevolgd kan worden. Bevoegd gezag hoeft dan geen beslissing op de aanvraag te doen binnen de reguliere termijn, maar binnen zes maanden. Deze methode biedt dus een goede bescherming aan de boom. Het is echter ook een instrument dat consequenties heeft. Het beperkt de mogelijkheden van andere functies op die plek. Daarom wordt deze optie alleen toegepast in bijzondere gevallen. Denk bijvoorbeeld aan herdenkingsbomen.

6

Literatuurlijst

Titel	Auteur	Jaar
Handreiking bomenbeleid en kapverbod, Bomenstichting en Stadswerk	Bomenstichting	
Model boomverordening model 2010, Bomenstichting en Stadswerk	Bomenstichting	

Bijlage 1

Bomenverordening 2012 – gemeente Leusden