

Evaluatie herplantplicht

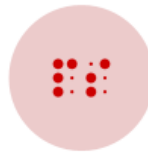
Opdrachtgever: Janny Straatsma
Projectmanager: Esther de Graaff
Datum: 19-5-2020



HERPLANT OP
LOCATIE



HERPLANT
DICHTBIJ LOCATIE



HERPLANT
ELDERS



FINANCIËLE
COMPENSATIE

Inhoud

Samenvatting.....	3
Inleiding	3
Aanleiding evaluatie	3
Doel evaluatie.....	3
Conclusies	3
Analyse knelpunten huidige situatie	4
Knelpunt 1: beleid en uitvoer sluiten niet op elkaar aan	4
Knelpunt 2: verschillende interpretaties termen APV	6
Knelpunt 3: geen procedure van de 4 stappen in de APV.....	7
Knelpunt 4: waarde is geen criterium	9
Knelpunt 5: beperkingen in de ondergrond	10
Knelpunt 6: geen overzicht van locaties voor (herplante en nieuwe) bomen	11
Integrale implementatie.....	12
Vervolg.....	13

Samenvatting

Inleiding

De gemeente heeft hoge ambities voor bomen in de stad. Bomen zorgen voor leefbaarheid voor mens en dier. Ze zorgen voor verkoeling bij hitte en voor waterberging bij wateroverlast. Daarnaast zijn bomen belangrijk voor de ruimtelijke kwaliteit, diversiteit en herkenbaarheid van plekken. In 2009 stelde de raad de nota Bomenbeleid vast. Deze is negen jaar later (september 2018) aangevuld met het initiatiefvoorstel herplantplicht. Hiermee is herplant bij kapvergunningen in de APV (Algemene Plaatselijke Verordening) verplicht gesteld. Indien verplanten of behoud niet mogelijk is, kan de eis worden opgelegd om op andere wijze groen aan te leggen door bijvoorbeeld zwaardere bomen of bosplantsoen, dak- of gevelgroen aan te planten ter compensatie. Bij compensatie moet deze volgorde worden aangehouden: stap 1: herplant op locatie, stap 2: herplant dichtbij locatie, stap 3: herplant elders en stap 4: financiële compensatie. Deze laatste stap houdt in dat als blijkt dat herplant niet mogelijk is, in het uiterste geval kan worden overgegaan tot financiële compensatie. De inkomsten worden geormerkt voor het aanplanten van bomen en groen elders in de gemeente Utrecht.

Aanleiding evaluatie

De aanleiding van de evaluatie Herplantplicht is het signaal uit de gemeentelijke organisatie dat de uitvoering van de herplantplicht niet goed loopt. Er wordt regie gemist op de uitvoering en ondanks de heldere stappen van de herplantplicht is er veel onduidelijk. Als gevolg ontstaan er verschillende interpretaties op meerdere niveaus. Iedere opgave/project vindt het wiel opnieuw uit om geschikte plekken voor de herplant te vinden. Als compensatie niet lukt, volgt volgens de APV financiële compensatie. Deze stap is niet georganiseerd en onduidelijk wat dat precies inhoudt.

Doel evaluatie

Het doel van de evaluatie is inzicht te krijgen in de (achterliggende) oorzaken waarom de herplantplicht niet goed loopt. Om van daaruit een plan van aanpak op te stellen voor de implementatie van de herplantplicht en de financiële compensatie. Met als resultaat een organisatievoorstel met procesbeschrijving met een heldere taak- en rolverdeling. Om hiermee overzicht te krijgen opdat er regie op kan worden genomen.

Aanpak

In het eerste kwartaal van 2020 zijn er gesprekken gevoerd en werksessies belegd met collega's van verschillende organisatieonderdelen (die op een directe of indirecte manier bezig zijn met 'bomen'). Er is gesproken over hoe het proces nu loopt, waar collega's tegen aanlopen en wie in welke stap wat doet. Met als doel om de huidige situatie in beeld te krijgen en gezamenlijk te formuleren welke (knel)punten opgepakt moeten worden (inclusief prioritering en planning) en welke teams (kennis en expertise) hiervoor nodig is. Tevens is er naar gekeken wat de gewenste situatie zou moeten zijn. Dit gezamenlijk beeld geeft de kaders voor het organisatievoorstel met procesbeschrijving voor de implementatie van de herplantplicht en een voorstel voor de financiële compensatie (=stap 4 in de APV). We streven ernaar om niet meer regels toe te voegen, maar om een logica te ontdekken waar alles moet 'landen' in de organisatie. Hiervoor wordt een aantal werkgroepen van collega's uit verschillende afdelingen opgericht die met de knelpunten aan de slag gaat.

Conclusies

Ondanks de breed gedragen analyse dat de herplantplicht niet goed loopt, zien we ook dat een aantal dingen goed gaat die hier het noemen waard zijn. De bomenparagraaf is een vast onderdeel in UPP en wordt daarmee in elke planfase opgesteld. Het wordt door het bestuur vastgesteld (in IPVE's, SPVE's, bouwenvoloppen, en ook de bijhorende afwegingen). Het wordt in de BING getoetst en door

VTH vergund. We zien daarnaast een grote draagvlak onder collega's om de herplantplicht goed georganiseerd te krijgen en men is over het doel van de herplantplicht (zorgen dat bomen gecompenseerd worden) te spreken.

Uit de evaluatie zijn zes knelpunten naar voren gekomen. Per knelpunt wordt hieronder ingezoomd op de huidige situatie, de gevolgen van het knelpunt en de gewenste situatie.

- Knelpunt 1: beleid en uitvoer sluiten niet op elkaar aan
- Knelpunt 2: verschillende interpretaties termen APV
- Knelpunt 3: geen procedure 4 stappen in de APV
- Knelpunt 4: waarde is geen criterium
- Knelpunt 5: beperkingen in de ondergrond
- Knelpunt 6: geen overzicht van locaties voor (nieuwe en bestaande) bomen

Een belangrijke conclusie uit de evaluatie is dat de aanleiding van deze evaluatie (het ontbreken van regie) geen knelpunt is. Het is een gevolg van het knelpunt dat beleid en uitvoer niet op elkaar aansluiten. Dit zien we aan: weinig tot geen inzicht in elkaars rollen/taken/verantwoordelijkheden en de betrokkenen zitten niet allemaal op eenzelfde kennisniveau van bestaande moties, beleid en regels. Door alles heen klinkt de roep om inhoudelijke aansturing, spreiding van kennis en een heldere rol-en taakverdeling m.b.t. het uitvoeren van het bomenbeleid en de herplantplicht. De verantwoordelijkheden moeten duidelijker, zodat collega's weten bij wie ze moeten zijn en daar elkaar op aan kunnen spreken. De betrokkenen moeten de juiste kennis en middelen krijgen (in het bijzonder capaciteit). Een aantal werkgroepen gaat de komende maanden aan de slag met de knelpunten om de volgende resultaten te behalen (zie kopje vervolg voor nadere planning):

- opleveren organisatievoorstel en procesbeschrijving
- voorstel aangepaste definitie houtopstand
- voorstel financiële compensatie
- voorstel waarde als criterium
- voorstel alternatief groen
- voorstel uitzondering bosplantsoen in APV
- casus bomenkap geïmplementeerd in omgevingswet
- voorstel bomenkaart

Analyse knelpunten huidige situatie

Knelpunt 1: beleid en uitvoer sluiten niet op elkaar aan

Huidige situatie

In de gesprekken kwam duidelijk naar voren dat beleid en uitvoer niet op elkaar aansluiten:

- Veel projecten doen aan het begin een bomeninventarisatie (welke bomen gekapt kunnen worden en welke bomen verplant kunnen worden), maar er is onderling weinig afstemming.
- Collega's zijn niet voor elkaar vindbaar en er ontstaat onduidelijkheid ('dat staat toch in de APV' versus 'dat staat niet helder in de APV').
- Collega's van verschillende afdelingen geven aan dat in de praktijk het als volgt werkt: de APV is 'voor' vergunningen en het bomenbeleid is 'voor' adviseurs ruimte.
- Iedere uitvoerende afdeling volgt een eigen route voor het aanvragen van een velvergunning. Hierdoor is geen zicht op wat wanneer precies in het proces gebeurt.
- Het einde van het proces is niet goed ingebed. Er ontbreken mogelijkheden en middelen (als overzicht) om op gronden te kunnen weigeren, toezicht houden en te handhaven.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de herplantplicht nu is ingericht op het faciliteren van (het verlenen van) de vergunning.

- De praktijk is dat collega's van ruimte of vastgoed al betrokken zijn in het proces en dat collega's van Stadsbedrijven er bij gevraagd worden om te adviseren.
- De herplantplicht wordt soms als een extra argument aangehaald om te vergunnen (immers de boom wordt toch gecompenseerd).
- Beleidsmatig is de hoofdbomenstructuur hierin heilig. Maar voor andere situaties en voor particulieren is er weinig houvast.
- Collega's geven aan dat ze in sommige projecten een beoogde verplanting niet altijd lukt als men de kosten van de verplanting en de benodigde tijdsvoorbereiding in beeld krijgt. Veelal resulteert het in een kapvergunning. Hierdoor ontstaat vanuit VTH de behoefte om meer aan de voorkant betrokken te zijn, voordat de kapvergunning is ingediend (zij het voor verplanten of kappen), om mee te denken.

Bomen is een onderwerp wat veel en diverse kennis vraagt. We constateren dat alle betrokkenen niet op eenzelfde kennisniveau zitten, in het bijzonder op gebied van moties en beleidsdocumenten als bomenbeleid en handboek openbare ruimte met BEA (bomeneffectenanalyse). Dit zien we aan:

- In het bomenbeleid staat een aantal waarde beschreven, waaronder: de ecologische waarde, de ruimtelijke waarde, de cultuurhistorische waarde en de milieuwaarde, maar is niet vertaald in concrete regels/criteria.
- Er is geen vastgesteld sjabloon voor een bomenparagraaf, omdat de situaties verschillen. In een bomenparagraaf/bomeneffectenanalyse moet worden aangetoond waarom een boom niet kan blijven staan. Maar dit is niet verplicht bij 1 boom. In de praktijk wordt dat soms wel voor een interne aanvraag gedaan, maar dat wisselt dus.
- Collega's moeten nu regelmatig aangeven dat ze niet weten hoe het exact zit, als projectontwikkelaars vragen om mee te denken.
- Er is onduidelijkheid hoe de motie 2006/029 Kappen met kappen zich tot de APV verhoudt. Moet de motie gevolgd worden of toch de herplantplicht? Het is opvallend dat veel collega's over deze motie verschillend denken. De ene collega is überhaupt er niet van op de hoogte. De ander noemt het een remmende factor en een andere collega geeft weer aan dat de motie geen invloed heeft op de herplant omdat het alleen gaat over kappen met te vroeg kappen.

Gevolgen van het knelpunt

Veel verschillende collega's zijn ermee bezig. Er is geen zicht op elkaars taken en verantwoordelijkheden. Dit bemoeilijkt de afstemming. De kennis is versnipperd door de organisatie wat het complex maakt.

- Collega's hanteren over wat de minimale herplant van een standaardboom moet zijn verschillende maatvoeringen. Tevens worden verschillende termen door elkaar gebruikt: diameter en stamomtrek. Een collega zegt: *de maat van een standaard boom is 18-20 cm stamomtrek en bij bomen die onderdeel uitmaken van de groenstructuur: 20-25 cm. Dit is vastgelegd in bomenbeleid.* Een andere collega zegt daarop: *Klopt niet. In het bomenbeleid staat een minimale maat van 16-18 en 20-25 voor de hoofdstructuur, als dat mogelijk is. Op sommige locaties is het beter om 14-16 aan te planten.*
- Door het verschil in kennisniveau en verschillende interpretaties geven collega's verschillende adviezen. Zo is er in het verleden soms een zwaardere maat of meerder bomen ter compensatie van een grote volwassen boom geëist met een inhoudelijke onderbouwing. Maar dat is niet geborgd in de kaders/criteria.

Een ander gevolg van het niet op elkaar aansluiten van beleid en uitvoer, is een verschillende visie op de invulling van elkaars rollen. Dit voedt het gevoel dat een zogenoemde 'stok achter de deur' ontbreekt om te borgen dat een boom juist blijft staan.

- De groenadviseurs geven aan dat ze zonder eenduidige interpretatie van de regels/richtlijnen hun advies niet altijd wordt opgevolgd. Tevens zijn ze van mening dat ze in het proces vaak te laat worden betrokken.
- VTH geeft ook aan dat ze vaak pas op de hoogte zijn als de kapvergunning is ingediend. Dit wordt als laat ervaren in het proces. Maar omdat de vergunning aan de gestelde voorwaarden doet, moet men de aanvraag honoreren. Hierdoor zien ze een gemiste kans om mee te denken om een boom toch in te kunnen laten passen of te verplanten. Collega's van ruimte geven weer aan dat juist de rol van adviseurs moet zijn en niet van VTH.
- Bij collega's wordt de doorlooptijd van de kapvergunning verschillend ervaren (sommige vinden het te lang duren).

Gewenste situatie

De werkgroep gaat voor de zomer een organisatievoorstel met procesbeschrijving maken. Dit is een beknopt document met taken en rollen per afdeling beschreven. De versnipperde kennis per afdeling wordt geclusterd, zodat iedereen weet wie waarvoor benaderd kan worden. Er is een gezamenlijk beeld van organisatie en procesbeschrijving. Tevens worden de volgende oplossingsrichtingen nader verkend en uitgewerkt:

- Bomenparagraaf als sjabloon op verschillende plaatsen zetten (bij UPP formats (idoc) en vergunningenloket) als indieningsvereiste (hoewel het lastig nu is om een sjabloon te maken omdat de situaties verschillen). Bijvoorbeeld in de bomenparagraaf verplicht stellen dat ook voor 1 boom moet worden aangetoond waarom een boom niet kan blijven staan.
- Voorstel maken wie aan de voorkant van projecten betrokken moet zijn om tijdig te kunnen adviseren.
- Vanuit de beleidsregel handavingsparagraaf bomen gaat vergunningen aan de voorkant met projectontwikkelaars in gesprek over mogelijkheid behoud van bomen. Voorstel uitwerken hoe deze kennis gekoppeld wordt aan andere afdelingen.
- De onduidelijkheid omtrent motie kappen met kappen zal vanuit VTH worden opgepakt in het uitwerken van de casussen kapvergunningen, dit valt buiten de scope van de herplantplicht.

Knelpunt 2: verschillende interpretaties termen APV

Huidige situatie

De herplantplicht is juridisch geborgd in de APV. Het geeft hiermee kaders en richtlijnen. Echter, de definities zijn niet helder.

- Collega's van de verschillende afdelingen hanteren verschillende interpretaties, in het bijzonder de term houtopstand (jurist en adviseurs delen niet dezelfde interpretatie).

Gevolgen van het knelpunt

Sinds de invoering van de herplantplicht hebben collega's aangegeven dat de betekenis van een groot aantal zaken in APV niet duidelijk is. Er heerst frustratie en onzekerheid over waar het precies om gaat. Tegelijkertijd is bij sommige de lijn: *We kunnen niet wachten totdat de juiste interpretatie is gedeeld*. Dit betekent dat de uitkomst van vergunningverlening afhankelijk is welke collega er naar kijkt, omdat ieder zijn eigen interpretatie volgt. Gevolg is dat door de onheldere definitie het ingewikkeld, en vrijwel ondoenlijk, is voor toezicht en handhaving om buiten op straat te controleren of en in hoeverre er sprake is van een overtreding.

- In het aanvraagformulier voor kapvergunning kan niet worden aangeklikt '1 boom' maar alleen 'houtopstand'. Gevolg is dat aanvragers '1 houtopstand' invullen als het om '1 boom' gaat. Dit is verwarrend.
- Het is veelzeggend dat collega's geen eenduidige visie hebben op hoe het is opgeschreven in de APV. Een collega geeft aan: *zo staat in APV dat houtopstand gaat over meer dan 20*

bomen en 10 hectare. Dat zou betekenen dat alles onder de 20 bomen vergunningsvrij is. Dat zou haaks staan op doel van de herplantplicht, namelijk alle bomen te kunnen ver/herplanten of compenseren. In APV kan je dus lezen dat het niet om 1 boom gaat. Een andere collega reageert daar weer op: Deze redenering klopt niet. Dit geldt alleen in het gebied waar de provincie bevoegd gezag is. In de bebouwde kom is de APV duidelijk. Elke boom van 15cm of dikker doorsnede op 1.30 hoogte is vergunningsplichtig. Behalve op percelen kleiner dan 300m², maar dan moet de boom wel jonger zijn dan 50 jaar.

- Een ander onduidelijke definitie is wat er geldt voor de “losse” bomen in het gebied waar de provincie bevoegd gezag is. Afhankelijk van welke collega er naar kijkt wordt deze vergunningsvrij gegeven en is geen melding naar de provincie noodzakelijk en dus ook geen herplantplicht. De provincie telt bomen in de houtopstand apart als deze in rijen voorkomen.
- Een complicerende factor hierbij is dat er onduidelijkheid is over de precieze grens van de bebouwde kom, waar gemeente bevoegd gezag is en waar provincie bevoegd gezag is. De ene collega geeft aan dat er geen onduidelijkheid is: *de fysieke grens is duidelijk: dat staat op tekening (hoewel er meerdere versies circuleren, dus dat moet wel uit de wereld geholpen worden). Maar de onduidelijkheid bestaat uit bemoeienis van de gemeente in gebied van de provincie: de bomen die daar vrij te kappen zijn (zonder melding) zouden dan ineens onder de APV vallen. Terwijl in de toelichting juist staat dat we daar van af zijn gegaan, één bevoegd gezag per gebied.*

Gewenste situatie

Om dit knelpunt uit te werken, gaat de werkgroep aan de slag met de volgende oplossingsrichtingen:

- Terminologie houtopstand in APV gezamenlijk uitwerken in lijn met provinciale terminologie: aanpassen definitielijst.
-Formuleringen van andere gemeentes als voorbeeld gebruiken (gemeente Enschede)
-Verantwoordelijke aanwijzen voor vastlegging definitie
- Kennis over de actuele grens delen en borgen in de organisatie (vindbaar), en een duidelijk gedetailleerd begrensde kaart. De provincie is hoeder van deze actuele grens. Suggestie is om via de omgevingsvisie Utrecht – thema bomen – te linken naar het provinciale beleid voor bomen. En bij het vergunningenloket te linken naar het provincieloket.
- Aanpassen aanvraagformulier voor kapvergunning om ‘boom’ aan te klikken i.p.v. ‘houtopstand’.
- Voor de meeste gewone mensen is houtopstand een juridisch vakinhoudelijk woord dat niks zegt. Deze term wordt in heldere taal opgeschreven en wordt opgenomen in de beslisboom van de Bomenkap.

Knelpunt 3: geen procedure van de 4 stappen in de APV

Huidige situatie

In het APV staat in artikel 4.9 de vier stappen opgesomd om te zorgen dat een gekapte boom gecompenseerd wordt. Hoewel de stappen an sich helder zijn, is er geen procedure vastgelegd wanneer een volgende stap genomen kan/mag worden.

Gevolgen van het knelpunt

De stappen uit de herplantplicht zijn helder, maar ze zijn te vrijblijvend, waardoor onduidelijkheid is over de te volgen werkproces:

- Er zijn geen voorwaarden waar iedere stap aan moet voldoen. Moeten de stappen allemaal doorlopen worden?
- Er is niets vastgelegd wat moet worden aangetoond (is er echt alles aan gedaan, en wat is dan ‘alles’).

- Er is geen eigenaar van de stappen. Gevolg van gebrek aan eigenaarschap is dat iedereen zijn taak binnen de schakel uitvoert, maar er is niemand die de uitvoering van de herplantplicht volgt/coördineert. Met als gevolg gebrek aan overzicht en regie.
- Als er financieel gecompenseerd moet worden, dan is het:
 - onduidelijk wanneer tot financiële compensatie overgegaan moet/mag worden;
 - onduidelijk hoe groot de financiële compensatie moet zijn en waarop deze gebaseerd is;
 - onduidelijk wat voor vorm deze heeft, een interne pot, met WBS nummer, een subsidiepot?;
 - Onduidelijk hoe deze interne pot besteed kan en moet worden.

Gewenste situatie

De werkgroep stelt een procesbeschrijving op met daarin de taken en verantwoordelijkheden per stap opgesomd. Met een belangrijke voorwaarde dat de doorlooptijd van kapvergunningen hierdoor niet langer wordt. Het is het streven om te zorgen dat het proces efficiënter verloopt. De volgende punten worden nader onderzocht:

- Een voorkeur die in de gesprekken naar voren kwam, is dat de regie hierop centraal geregeld wordt in dezelfde lijn als andere toezicht & handhavingsprotocollen. Advies om dit niet in het MGP regelen, want dat is programmering (uitvoering voor onze eigen openbare ruimte).
- Als een kapvergunning is ingediend, moet duidelijk onderbouwd zijn welke stappen binnen de APV zijn gevolgd.
- Het werkproces moet worden geïmplementeerd in de casus bomenkap (implementatie omgevingswet).
- Er wordt onderzocht of het wenselijk is om een eigenaar te koppelen per stap die akkoord geeft als een project naar een volgende stap kan/moet. Tevens wordt hier gekeken naar de rollen van iedere afdeling: wat zijn de taken/verantwoordelijkheden van VTH, Ruimte en SB.
- Vanuit VTH wordt beleidsregel Handhavingsparagraaf Bomen opgesteld waarin het mogelijk is om de herplantplicht op te leggen bij illegale kap. Dit gebeurt alleen bij melding. Een bijvangst hierin is dat het met deze beleidsregel juridisch mogelijk is om als gemeente voortouw te nemen in het proactief controleren of de herplantplicht wordt opgevolgd. Dit kan nu niet door beperkte capaciteit bij VTH. De werkgroep gaat in kaart brengen wat er nodig is om VTH aan de achterkant capaciteit te geven en wat de voordelen zijn als er proactief gehandhaafd wordt op het uitvoeren van de herplantplicht.

De werkgroep gaat een voorstel financiële compensatie met aantal scenario's maken. Hierin worden per scenario de voor-en nadelen in beeld gebracht met benodigde criteria en werkproces. Dit voorstel wordt voorgelegd voor een college/raadsbesluit. De werkgroep gaat aan de slag met:

- Wanneer mag én moet men financieel compenseren?
- Wie bepaalt hoeveel het kost, een bomentaxateur, en is deze intern/extern?
- Is een vast bedrag te prefereren (om te voorkomen dat een vergunningaanvrager de minst waardevolle bomen aanmerkt voor de waardecompensatie en juist waardevolle bomen (dus duurdere) worden gekapt?)
- Wie beheert het en wie mag het waaraan uitgeven?
 - Kan/mag vanuit deze pot eigen groenprojecten geïnitieerd en/of gerealiseerd worden, oftewel dat we voorkomen dat we niet alleen meeliften op andere projecten?
 - Kan bijvoorbeeld deze extra financiële middelen beschikbaar gesteld worden voor 'moeilijke' locaties, bijvoorbeeld technische oplossingen. Afweging hierin is hoe we borgen dat de dekking uit de afzonderlijke projecten zelf blijft komen.
- Hoe borgen we dat het geld aan het einde van het jaar niet naar de algemene reserve gaat?
- Kan het in een interne pot?

Knelpunt 4: waarde is geen criterium

Huidige situatie

Vanuit de APV is het verplicht om bomen 1 op 1 te compenseren. Er wordt niet naar waarde (kwaliteit) gekeken.

- Uit de evaluatie komt sterk naar voren dat dit voor de uitvoering niet altijd wenselijk is, in het bijzonder voor bosplantsoen. De herplantplicht voor gekapte bomen is hier onwerkbaar. Bosplantsoenen zijn gebaat bij uitdunning, omdat ruimte in een bosplantsoen goed is voor de ecologie en diversiteit.
- In het bomenbeleid staat dat we inzetten op een gezonder bomenbestand, met een groot aandeel volwassen bomen (pagina 8). Echter, komt in de gesprekken duidelijk naar voren dat deze visie niet altijd werkt.
- Conform APV mag als het planten van bomen niet lukt, alternatief groen worden voorgedragen. Intern deelt men de voorkeur dat bomen boven alternatief groen gaan. Zowel in de APV als in het beleid zijn hier geen kaders/criteria opgesteld. Het is niet duidelijk wat 'alternatief' betekent, oftewel het is niet duidelijk met welke alternatief wat mag worden gecompenseerd.

Gevolgen van het knelpunt

Doordat waarde geen criterium is in het uitvoeren van de herplantplicht gaat het in de compensatie om aantallen. Het is wenselijk om een afweging ook op waarde te *kunnen* maken.

- Door het ontbreken van waarde als criterium kan er niet gestuurd worden op de kwaliteit van bomen in de stad.
- Omdat er niet naar waarde gekeken wordt, worden ook waardevolle bomen gekapt.
- De bomenvoorraad kan niet vernieuwd worden, omdat het uitgangspunt, dat bomen oud moeten worden, belangrijker is.
- Er is veel inhoudelijke kennis over waarde (zij het versnipperd, zie knelpunt 1), maar niemand is er 'van', waardoor er geen zicht is op de waarde van bomen en/of alternatief groen. Het is hierdoor niet duidelijk wanneer voldaan wordt aan een gezonder bomenbestand.
- Door het ontbreken van kaders en criteria is het afhankelijk welke collega adviseert. Hierdoor is het uitvoeren van beleid niet consequent.
- De politiek voelt zich thuis om te spreken over aantallen, maar collega's geven aan dat ze hierin een grotere visie op welk doel de gemeente met groen heeft missen: wat voor soort groene stad willen we zijn?

Gewenste situatie

Om te voorkomen dat bij ontwikkelingen waardevolle bomen gekapt worden, komt uit de evaluatie sterk het advies naar voren om te gaan kijken naar hoe waarde gekoppeld kan worden aan het behouden van de totale voorraad van bestaande bomen.

- Om zo een betere afweging over kwaliteit en waarde van bomen te kunnen maken.
- Het is de verwachting dat het compenseren van een boom in een totale businesscase van een gebiedsontwikkeling eerder oninteressant wordt, als er ook naar waarde van de bestaande bomen wordt gekeken. Immers: laten staan van een boom wordt hiermee interessanter.
- De praktijk is nu dat door het bestaan van de herplantplicht dit niet goed onderzocht wordt, en snel over gegaan wordt naar kappen en compensatie, immers er komt toch een boom terug. Gewenste insteek zou zijn dat een boom altijd behouden moet blijven.

De werkgroep gaat hiervoor onder andere de volgende richtingen uitwerken/onderzoeken:

- Hoe kan waarde als criterium worden vastgelegd:

- Voorstel voor een Utrechtse tool maken, hierbij bestaande methodes/tools voor de waardebeoordeling te onderzoeken (bijvoorbeeld i-tree).
- Tevens onderzoeken of dit parallel kan worden opgenomen in de implementatie van de bomenkap (in de omgevingswet).
- Hoe waken we hierin dat het niet te detaillistisch wordt, (in de planvorming zijn de soorten bomen al vaak bepaald, denk aan de hand van inspraak e.d.).
- Hoe kunnen we op een andere manier naar de groene gebieden om en de agrarische gronden in de stad kijken: als gemeente meer over je grenzen kijken en grond aankopen voor aanleg van bos(jes).
- Hoe kan vastgelegd worden dat er meer diversiteit kan komen, bijvoorbeeld bepaalde bomen wel/niet planten die een bijdrage leveren aan de groenstructuur of ecologie (bestuivende en functionele soorten voor eetbare vruchten voor inheemse dieren, tegengaan van droogte etc) en bomen die karakteriek zijn voor de groenvisie van de gemeente.
- Wat zijn de mogelijkheden om een verplichting op te leggen bij het herplanten naar dezelfde grootteklasse, dus 1^e, 2^e of 3^e grootte?
- Wie bepaalt de waarde vanuit welke functie en hoe wordt de onafhankelijke positie van de gemeente gewaarborgd? Is hier een relatie te leggen met de waardebeoordeling vanuit het voorstel financiële compensatie?
- Als er gekapt gaat worden, is het mogelijk e ouderdom vast te laten stellen door een bomenspecialist. De leeftijd van de gekapte boom geeft dan aan hoeveel standaardbomen er voor in de plaats moeten komen. Als dit grotere bomen betreft, dan minder stuks aanplanten (naar voorbeeld gemeente Amsterdam).
- Het bomenbeleid wordt geëvalueerd in 2021. Er wordt onderzocht of een pilot kan worden opgestart met een aantal casussen waarin waarde wordt meegenomen, om zo een goede inhoudelijke afweging te maken.
- Voorstel uitwerken om het beleid en het APV aan te passen om waarde te koppelen aan de aantallen bomen:
 - Boomsoortwaarde als factor opnemen in APV
 - Bosplantsoen als uitzondering opnemen in APV: niet de afzonderlijke boom is hier het uitgangspunt, maar de kwaliteit van het bosplantsoen als geheel. Tevens een uitspraak dat voor deze gebieden kan worden afgeweken van de herplantplicht als een mogelijke compensatie locatie voor andere projecten.
 - Als een bijzondere waardevolle boom moet worden gekapt, deze te compenseren met meerdere bomen die tezamen dezelfde waarde vertegenwoordigd.
 - De insteek vastleggen: grote bomen waar het kan, kleine bomen waar het moet.
 - Gezonde bomen niet kappen, en uitwerken onder welke voorwaarden dit wel mag gebeuren (naar voorbeeld Amsterdam).
 - Monetaire boomwaarde altijd benoemen en registreren, ook al wordt er niet betaald (stap 4 financiële compensatie). En dit aanvullen met verrekening grondwaarde stad Utrecht.
- Kaders en criteria vastleggen voor alternatief groen
- Voor boomziektes hoeft geen kapvergunning te worden aangevraagd, en dus ook geen herplantplicht. Hoe borgen we dat de zieke bomen naar waarde worden vervangen?

Knelpunt 5: beperkingen in de ondergrond

Huidige situatie

Op sommige locaties kunnen de gekapte bomen door onze eigen regels niet op dezelfde plek worden (terug)geplant. Denk aan locaties boven kabels, leidingen en riool. De oplossing van dit knelpunt valt buiten de scope van de herplantplicht, echter dit kwam zo sterk naar voren in gesprekken dat het hier benoemd moet worden.

Gevolgen van het knelpunt

- Gevolg is dat de groenvoorziening in een reeks straten onder de maat is. Immers, bomen zijn hier gekapt maar kunnen op dezelfde plek niet terug geplant worden.
- Een neveneffect is dat er onbegrip ontstaat bij bewoners over dat op de plek waar jaren een boom stond, nu niet een boom terug kan komen.

Gewenste situatie

I.s.m. afdeling Ruimte en Stadsbedrijven wordt overleg gevoerd met nutsbedrijven. Er wordt gesproken over de mogelijkheden om regels aan te passen en hier afspraken over te kunnen maken.

- De verwachting is dat nutsbedrijven coöperatiever zullen zijn om bomen boven hun kabels en leidingen te tolereren, als kapvergunningen op specifieke locaties makkelijker verleend worden (bij kap wegens vervanging kabels en leidingen). Hiermee komen deze locaties in beeld (waar het voorheen niet kon).
- Er wordt gekeken naar:
 - Kunnen we op specifieke locaties (bijvoorbeeld op plekken waar de kans bestaat dat het riool over 20 jaar open moet) tijdelijke bomen toestaan. Hier rekening mee te houden door een snelgroeïende boom met kortere levenscyclus te planten. Dit betekent dat om de 10-15 jaar opnieuw jonge bomen geplant moeten/kunnen worden (= goed voor CO2 opname, dat vindt met name plaats in de groeiperiode van de boom). Of een groeiplaats zo inrichten dat bomen minder lang mee gaan. Dit scheelt ook in de kosten bij de aanplant.
 - Deze locaties/bomen in het beheersysteem gaan bijhouden, zodat gegevens hierover ook in het vergunningentraject gebruikt kunnen worden (gefundeerdere onderbouwing kap, grotere transparantie naar bewoners).
 - Kunnen we op een kaart vastleggen hoeveel locaties geschikt zouden zijn als de bomen boven kabels, leidingen en riolen geplant kunnen worden.

Knelpunt 6: geen overzicht van locaties voor (herplante en nieuwe) bomen

Huidige situatie

Iedere afdeling beheert een eigen systeem. Hierdoor is het lastig om een overzicht te krijgen.

- Door gebrek aan capaciteit en tijd kunnen collega's het overzicht zelf moeilijk bijhouden. De kennis hiervan zit letterlijk in de hoofden, maar staat nergens opgeschreven.
- De herplantplicht wordt ieder jaar wel geëvalueerd, maar dat is niet structureel belegd bij de desbetreffende collega's. Het systeem wat hiervoor wordt gebruikt (voor het beheer en inspectie van onder andere de bomen), is niet geschikt:
 - Alleen gemeentelijke bomen zijn in dit systeem opgenomen, omdat daar het beheer voor wordt gedaan. Herplantplicht geldt voor alle bomen.
 - In het systeem wordt niet bijgehouden of er een velvergunning is aangevraagd.
 - Elk half jaar wordt door de raad de gemeentelijke vellijst aangevraagd, waarop de bomen staan die vanuit veiligheid moeten worden gekapt.
- Opvallend is dat er intern tegengestelde visies circuleren: 'de stad is vol' versus 'bomen kunnen overal staan', met als gevolg een verschil van urgentie.
- Er is geen overzicht van locaties waar nieuwe bomen kunnen komen.

Gevolgen van het knelpunt

Er is geen overzicht van de waar bomen zijn herplant en welke mogelijke locaties voor compensatie gebruikt kunnen worden:

- Iedere opgave/project vindt het wel opnieuw uit om geschikte plekken voor de herplant te vinden.

- Er is geen overzicht van de herplante bomen, daardoor is het onduidelijk of deze er nog staan of deze inmiddels dood zijn gegaan.
- Collega's geven aan dat de herplantbalans onzuiver is. Illustratief is de uiteenlopende reacties hierop, de ene collega zegt dat dit systeem niet volledig is omdat bomen met een kleine diameter dan 15 cm niet mee worden geteld. Een andere collega geeft aan dat voor deze bomen geen kapvergunningsplicht geldt en daardoor ook geen herplantplicht. Een ander voorbeeld werd gegeven: stel, in een velvergunning wordt aangegeven dat er 24 vergunningsplichtige bomen gekapt worden en 32 worden teruggeplant. Op papier lijkt het alsof er 8 compensatiebomen 'zijn', maar in werkelijkheid worden naast de 24 vergunningsplichtige bomen, later ook de 8 niet-vergunningsplichtige bomen gekapt. We compenseren zo dus de kap van vergunningsplichtige bomen met herplant van niet vergunningsplichtige bomen.
- De aanname is dat, omdat er geen zicht is op mogelijke nieuwe locaties voor bomen, collega's mogelijke locaties voor eigen compensatie achter de hand houden ipv het beschikbaar te stellen.
- Voor handhaving is het gebrek aan overzicht en goede systemen een urgent probleem. In het geval van een melding over illegale kap en/of verzuim herplantplicht, is de raadpleegbaarheid van de systemen buiten op straat niet werkbaar. Voor toezichthouders zijn de tekeningen op de Ipad niet goed raadpleegbaar en de tekeningen zijn moeilijk te interpreteren omdat niet alle bomen er op staan. Het is moeilijk vast te stellen om welke bomen het gaat en of er daadwerkelijk vergunning is aangevraagd en of de herplantplicht geldt.

Gewenste situatie

Het in kaart brengen van mogelijke nieuwe locaties voor nieuwe bomen valt buiten de scope van de herplantplicht. Als er meer zicht is op goede compensatie plekken kan er ook beter gestuurd worden op de groenvoorziening in de stad. Een werkgroep gaat met de volgende punten aan de slag:

- I. Andere gemeentes werken met rekenmodellen of een app (deze is op schaal van de provincie ontwikkeld). Deze bestaande tools gaan we als voorbeeld gebruiken (niet het wiel opnieuw uitvinden) om Utrechtse tool vast te stellen: bomenkaart. Deze wordt door alle afdelingen gehanteerd. Hierdoor ontstaat mogelijkheid om locaties in beeld te brengen, bijvoorbeeld plekken aanwijzen waar bomen de kans krijgen oud te worden en hier soorten aanplanten die ook echt oud kunnen worden.
- II. De rollen/taken van iedere afdeling hier in kaart brengen, bijvoorbeeld meer coördinatie bij VTH als onafhankelijke partij.
- III. Een nieuw systeem inrichten tbv het verkrijgen van overzicht. Alles in 1 systeem zal onwerkbaar worden. Er wordt uitgezocht hoe in het systeem verschillende lagen kunnen worden toegevoegd. Het systeem zodanig inrichten dat ermee makkelijk managementinformatie kan worden gedeeld. Tevens moet dit systeem ervoor zorgen dat zowel losse aanvragen als aanvragen binnen een grotere vergunning bij elkaar opgeteld kunnen worden zonder handmatig optelwerk. Dit vraagt om eigenaarschap op wie de data moet leveren en wie het beheert. Tevens hiervan het financiële plaatje in beeld brengen.
- IV. Een voorstel maken voor een standaard sjabloon voor heldere, complete en overzichtelijke tekeningen/plattegronden. Tevens werken aan een oplossing voor raadpleging buiten (dit borgen door een BOA deel te laten nemen in de werkgroep).
- V. Vanuit VTH wordt beleidsregel Handhavingsparagraaf opgesteld, waar binnen scholing van medewerkers is geborgd.

Integrale implementatie

In de breedte valt er winst te behalen als de implementatie van de herplantplicht integraal wordt opgepakt. Deze behoefte komt uit alle organisatieonderdelen naar voren: meer op elkaar inspelen en

een beter besef van alle stappen in het proces van beleid en uitvoer van de gehele aanplant, kap en beheer van onze eigen bomen (=50% van de bomen in de stad).

Een aantal knelpunten ontstaat doordat de definities in de APV niet goed zijn uitgewerkt en/of niet helder zijn. Aangezien de APV straks wordt overgezet in de omgevingswet, is al snel de mogelijkheid verkend om de implementatie van de herplantplicht te koppelen aan de implementatie van de omgevingswet. Samen met het programmateam Omgevingswet is de herstart van de bomenkap vormgegeven. Deze casus wordt de komende tijd verder uitgewerkt. Esther de Graaff (projectmanager van de implementatie van de herplantplicht) is ook de activiteitentrekker van bomenkap. Met het uitwerken van de casus komen een reeks vraagstukken naar voren die voor een deel overeen komen met de knelpunten uit de evaluatie. Een deel zal landen in de evaluatie van het bomenbeleid 2021.

Een andere win win situatie die naar voren kwam, is de handhavingsparagraaf bomen (beleidsregel) opgesteld door VTH waarin de herplantplicht wordt opgelegd bij illegale kap. Deze beleidsregel biedt ook kansen voor de handhavers om proactief te controleren of de herplantplicht is uitgevoerd. Hiervoor moeten de systemen beter worden aangepast, de kennis (beter) worden gedeeld en de werkprocessen beter worden opgericht, deze komen naar voren in knelpunt 1 en knelpunt 6.

Omdat herplantplicht over veel afdelingen 'gaat', zien we ook dat de aangedragen knelpunten én oplossingen verder gaan dan de scope van de herplantplicht an sich. Dit is gedekt door aansluiting te zoeken met de desbetreffende programma's en projecten en waar mogelijk te borgen dat een knelpunt vanuit die hoek wordt opgepakt.

Vervolg

De werkgroepen gaan de komende maanden aan de slag met het verder uitwerken van de knelpunten en het onderzoeken van de oplossingsrichtingen op haalbaarheid. De resultaten van deze werkgroepen leveren de structuur voor de implementatie van de herplantplicht. Waar nodig wordt een voorstel ter goedkeuring voorgelegd aan de staf, ter voorbereiding van een college-en of raadsbesluit.

Met de afronding van de evaluatie is de vervolgstap het uitwerken van het plan van aanpak van de implementatie herplantplicht met een goed ingericht werkproces, taken en rollen, doorlooptijden en beheer. Met de onderliggende vraag: dragen de resultaten van de werkgroepen bij aan het realiseren van de implementatie? Ook wordt de uitwerking gekoppeld aan de evaluatie van het bomenbeleid in 2021. Uit de evaluatie komt naar voren dat de knelpunten verder gaan dan alleen 'herplant'. Het voorstel is om de oplossingsrichtingen en algemene beleidsuitgangspunten na te lopen op actualiteit, haalbaarheid, handhaafbaarheid en uitlegbaarheid.