

Evaluatie bomenbeleid 2016-2020

5 oktober 2021
Kenmerk 9269184
Versie 0.1
Definitief

Colofon

In opdracht van

Opgave Gezond Leefklimaat
Ontwikkelorganisatie Ruimte

Rapportage

E. de Graaff
L.H. van Woerden

Inhoud

Inleiding	4	
Aanleiding		4
Aanpak evaluatie		4
Leeswijzer		4
Infographic	5	
Evaluatie	6	
1.1	Evaluatie huidige doelen	6
1.2	Nieuw beleid en ontwikkelingen	13
1.3	Analyse moties	14
2	Conclusie	16
2.1	Behoud bomen is kwetsbaar	16
2.2	Meer ruimte nodig voor meer bomen	16
2.3	Waarde van bomen staat niet centraal	17
3	Verbeterpunten	18
3.1	Bomen vaker behouden	18
3.2	Meer ruimte creëren voor meer bomen	19
3.3	Waarde en kwaliteit centraal stellen	19
3.4	Vervolg	21

Inleiding

Voor u ligt de evaluatie van het Utrechtse bomenbeleid. We zien dat veel dingen goed gaan. We zien ook dat in de praktijk het behoud van bomen kwetsbaar is. Zeker als het gaat om zaken als aanleg van infrastructuur, nieuwbouw en andere ruimtelijke ontwikkelingen. Het afgelopen decennium is het belang van bomen voor het klimaat en de biodiversiteit steeds duidelijker geworden. De [Utrecht Monitor 2021](#) laat zien dat de waardering voor de openbare ruimte, de parken en de groene omgeving in de stad blijvend is toegenomen. De Nationale Bossenstrategie van het Rijk en de provincies streeft naar bijna 40.000 hectare bos erbij in 2030. Ook in Utrecht streven we de komende jaren naar een verdere vergroening. Het behouden van bomen is hierin essentieel. Als stad willen we optimaal gebruik maken van de positieve werking van bomen op onze gezondheid, welzijn en klimaat. In de evaluatie is gekeken wat er nodig is om deze strategie te reflecteren in beleid, regels en uitvoering, zodat het bomenbeleid aansluit bij de toekomst.

Aanleiding

In 2009 is het [Utrechtse bomenbeleid](#) met een perspectief tot 2030 vastgesteld, als uitwerking van het groenstructuurplan uit 2007. In 2012 en [in 2016](#) is het beleid geëvalueerd op verzoek van de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft in 2015 verzocht om een vierjaarlijkse evaluatie ([motie M2015/178](#)). Ook werd in de motie gevraagd om nieuwe inzichten in het beleid op te nemen en in hoeverre het beleid resultaten heeft opgeleverd. In het Meerjaren Groenprogramma (MGP), onderdeel van het Meerjaren Perspectief Ruimte (MPR), is in 2020 aangegeven dat de evaluatie met een jaar is uitgesteld.

Aanpak evaluatie

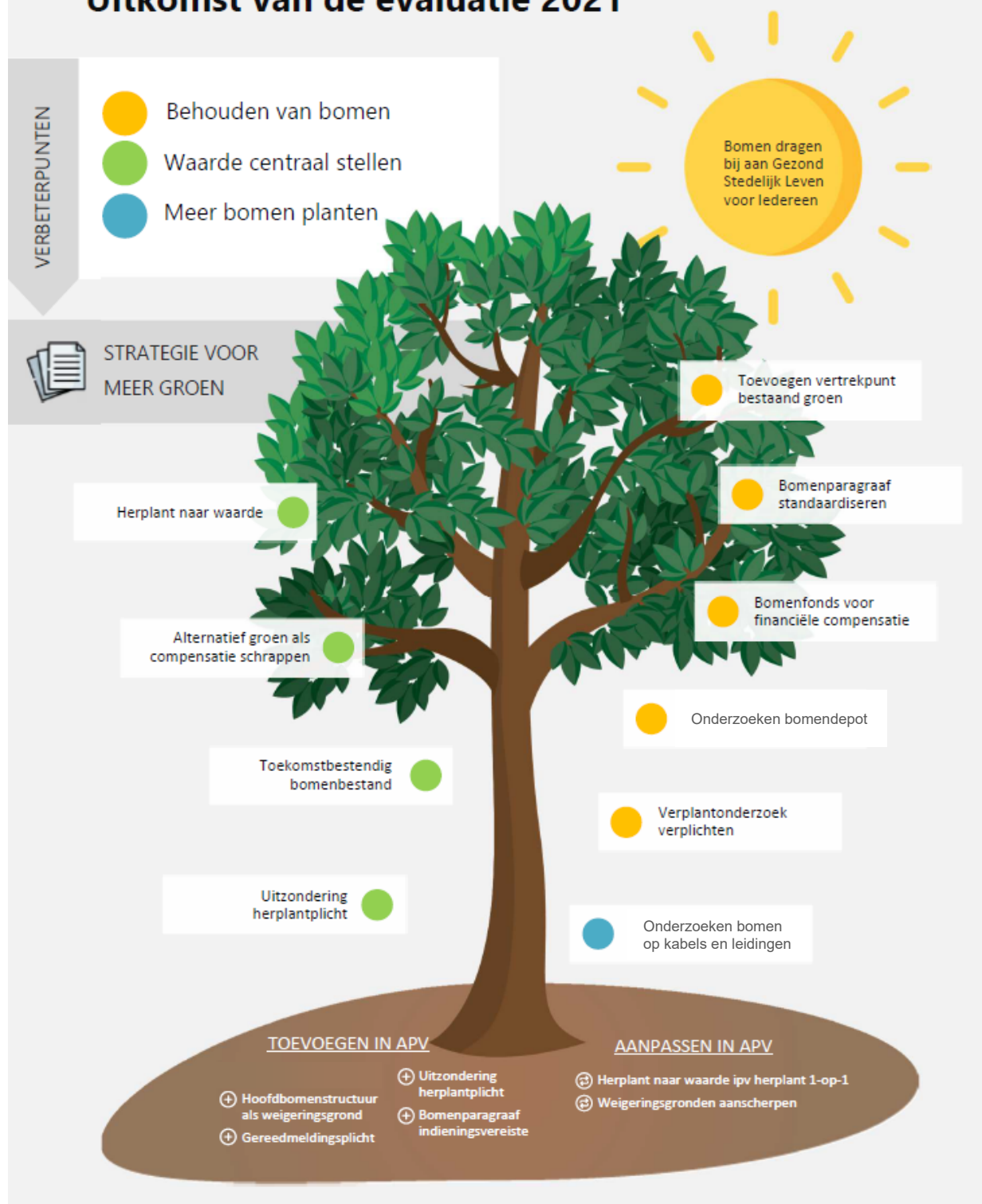
Vanuit verschillende organisatieonderdelen binnen de gemeente is gekeken hoe het bomenbeleid in de praktijk werkt. Een belangrijke vraag was: hoe functioneert het bomenbeleid in de opgave verdichten en vergroenen in balans? Met de komst van de Omgevingswet worden beleid, regels en uitvoering steeds meer in samenhang opgesteld: is het bomenbeleid hiertoe voldoende uitgerust? In 2020 is de herplantplicht geëvalueerd, de uitkomst hiervan is ook meegenomen in deze evaluatie. In de evaluatie is input uit het commissiedebat van voorjaar 2021 meegenomen. Daarnaast zijn de wensen van groene vrijwilligersgroepen uit de stad geïnventariseerd.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 evalueren we de gestelde doelen in het bomenbeleid en analyseren we de moties van de afgelopen jaren. Op basis van deze inventarisatie trekken we conclusies in hoofdstuk 2. Op basis van de conclusies doen we een aantal verbeterpunten in hoofdstuk 3. De infographic op pagina vijf geeft de verbeterpunten van de evaluatie beknopt weer.

BOMENBELEID

Uitkomst van de evaluatie 2021



Evaluatie

1.1 Evaluatie huidige doelen

In 2009 is het huidige Utrechtse bomenbeleid opgesteld. Het uitgangspunt van dit beleid is dat bomen een wezenlijke bijdrage leveren aan de leefkwaliteit van de stad.

De belangrijkste doelen van het Utrechtse bomenbeleid uit 2009 zijn:

1. Een samenhangende bomenstructuur voor de stad, gebaseerd op cultuurhistorische, ruimtelijke en ecologische uitgangspunten en milieu.
2. Aanvullen, verbeteren en verder ontwikkelen van deze hoofdstructuur, zodat de stad in 2030 een volwaardige hoofdbomenstructuur heeft.
3. Meer aandacht en verzorging (in de vorm van onderhoud) voor monumentale bomen in gemeentelijk en in privébezit.
4. Inzetten op meer volwassen bomen met als doel in 2030 meer volwassen bomen in de stad dan in 2008.
5. De belangen van bomen bij projecten veel eerder en zorgvuldiger afwegen door tijdige en heldere besluitvorming. De keuze voor verplanten of herplant gemakkelijker maken. Dit draagt bij aan behoud van grotere bomen.
6. Verbeteren van de communicatie met inwoners over hoe de gemeente omgaat met haar bomen.
7. Vereenvoudigen van de regelgeving voor bewoners. Als een kapvergunning niets toevoegt, dan dat ook zo regelen.

1.1.1 1. en 2. Hoofdbomenstructuur

Het doel van het bomenbeleid is dat in 2030 Utrecht een volwaardige hoofdbomenstructuur heeft. De kaart van de hoofdbomenstructuur is via deze [link](#) te vinden.

De afgelopen jaren hebben we bomen geplant in de hoofdbomenstructuur vanuit het meerjarengroenprogramma en vanuit de Nota kapitaalgoederen. In 2021 is de hoofdbomenstructuur nog niet compleet. Dit komt voornamelijk door beperkte ondergrondse ruimte, vanwege kabels en leidingen, waardoor we lanen en groenverbindingen niet kunnen uitbreiden.

Bomen in structuren zijn van belang voor de gehele stad en verdienen daarmee bescherming. De bomen in de hoofdbomenstructuur zijn in het beleid beschermd, maar dit is niet voldoende vertaald naar de regels. We gebruiken de hoofdbomenstructuur als leidraad bij grote ontwikkelingsprojecten, maar in de praktijk wordt vaak de keuze gemaakt om de bomen te kappen en te compenseren. Bij de vergunningverlening kan de kap dan niet geweigerd worden, omdat de waarde van bomen in de hoofdbomenstructuur niet als weigeringsgrond in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is aangemerkt.

1.1.2 3. Monumentale bomen

In het beleid is voor monumentale bomen het volgende doel opgenomen: *meer aandacht en verzorging (in de vorm van onderhoud) voor monumentale bomen in gemeentelijk en in privébezit. De monumentale bomen zijn op veel plaatsen het kenmerk van de stedelijke ruimte en daar dragen ook veel particuliere bomen aan bij. Goed onderhoud zorgt dat we er langer van kunnen genieten.*

In het reguliere beheer en bij de veiligheidsinspecties is aandacht voor monumentale bomen. Zo zorgt preventie voor duurzaam behoud en beheer. Voor beheer van monumentale particuliere bomen is in 2009 een subsidieregeling voor opgericht. Per jaar komen enkele verzoeken binnen.

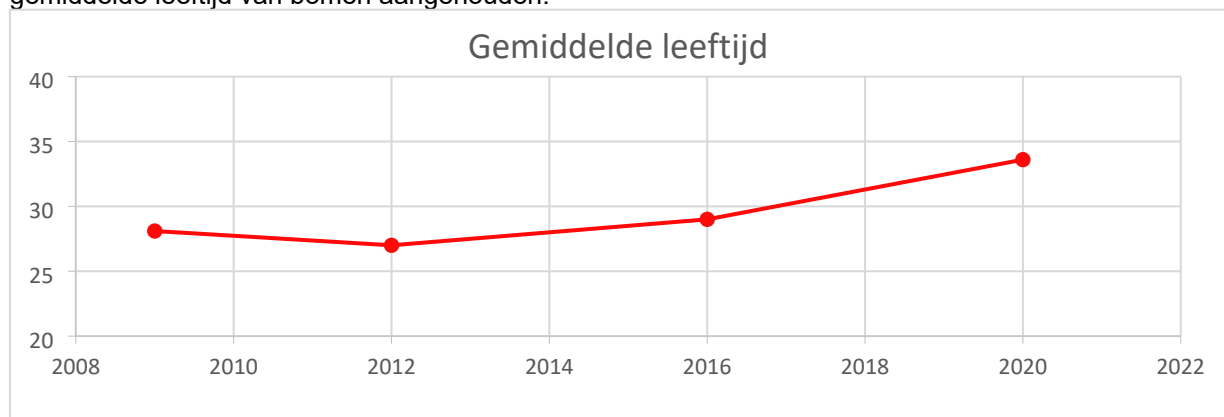
Uit de evaluatie komt de wens naar voren om monumentale bomen een aparte status of extra bescherming in de APV te geven. Echter, monumentale bomen zijn echter al beschermd via de monumentenverordening, het is dus niet nodig om dit nog in de APV te regelen.

1.1.3 4. Meer volwassen bomen

Eén van de hoofddoelen uit het bomenbeleid is een toename van volwassen bomen. Om dit te realiseren is het uitgangspunt het behouden van bomen. Daarnaast nemen we maatregelen om bestaande bomen gezond oud te laten worden, zoals het vergroten en vergroenen van boomspiegels en het beluchten en bemesten van de ondergrond. Ook besteden we aandacht aan diversiteit zodat het bomenbestand minder kwetsbaar is voor ziektes en plagen. We proberen waar mogelijk straten met twee of drie soorten in te richten. Dit is goed voor de biodiversiteit en voorkomt dat de bomen in de hele straat uitvallen in het geval van ziekte.

Indicator gemiddelde leeftijd

Om te analyseren of het gestelde doel van meer volwassen bomen wordt gehaald, wordt als indicator de gemiddelde leeftijd van bomen aangehouden.

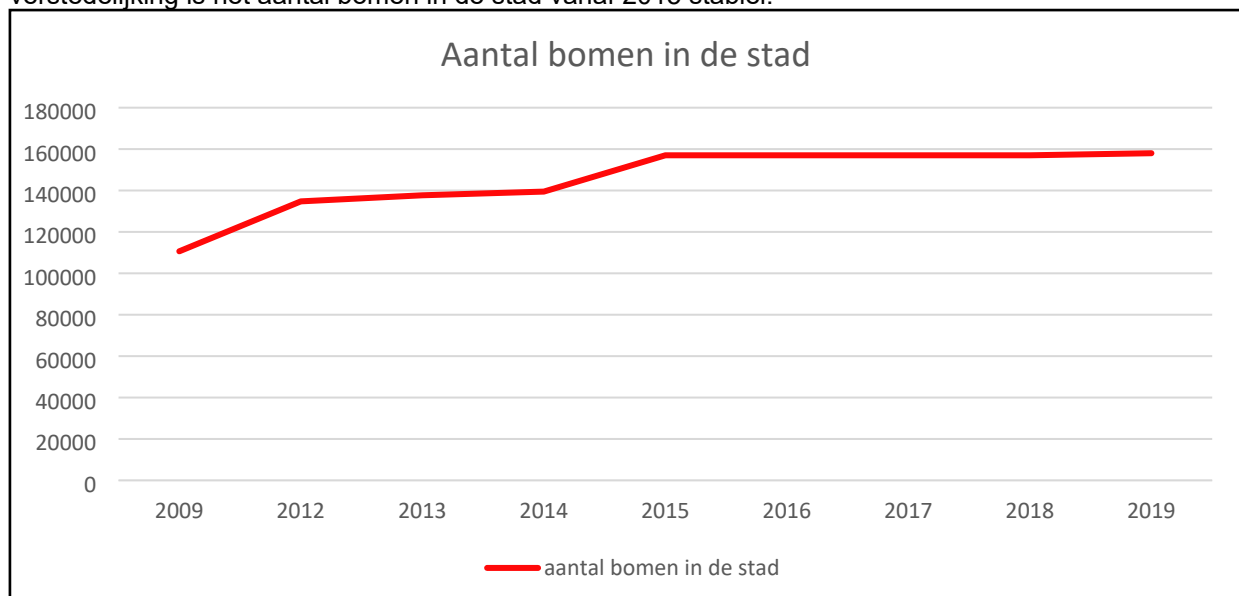


Ons bomenbestand is gemiddeld ruim 5 jaar ouder geworden.

Gezien klimaatadaptatie en doordat de wens is dat verdichten en vergroenen in balans is, zullen er veel meer bomen bijkomen. Dit zullen veelal jongere bomen zijn. Deze jonge bomen drukken de gemiddelde leeftijd naar beneden, waardoor het slecht lijkt te gaan met de doelstelling, terwijl in totaliteit meer bomen in de stad zijn. De komende jaren zal de indicator van de gemiddelde leeftijd daarom waarschijnlijk minder relevant worden.

Totaal aantal bomen

In het bomenbeleid staat de ambitie om in 2030 het aantal bomen te laten stijgen tot 130.000. Al in 2012 is deze doelstelling behaald doordat in Leidsche Rijn veel nieuwe bomen zijn aangeplant. Ondanks de verstedelijking is het aantal bomen in de stad vanaf 2015 stabiel.



Deze cijfers betreffen de bomen die in het gemeentelijk groenbeheersysteem staan. Bosplantsoenen zijn niet volledig opgenomen en tellen dus niet mee in deze cijfers. Ook de particuliere bomen zijn niet geregistreerd en komen hier niet in terug. Ongeveer de helft van de bomen in de stad is in particuliere handen.

Momenteel onderzoeken we of we de bomen in de stad anders gaan registreren. We willen de bosplantsoenen in oppervlakte gaan beheren en registreren in het beheersysteem. Dit komt omdat niet alle bomen in de bosplantsoenen zijn geteld.

1.1.4 5. Het belang van bomen

In het bomenbeleid is het volgende doel benoemd: *het belang van bomen bij projecten veel eerder en zorgvuldiger afwegen door tijdige en heldere besluitvorming. De keuze voor verplanten of herplant gemakkelijker maken. Dit draagt bij aan behoud van grotere bomen.*

We zien de waarde van groen en bomen en proberen deze te behouden. Toch blijft in de praktijk het behoud van bomen kwetsbaar, omdat we ook een afweging moeten maken met andere belangen. Dit komt doordat bomen een 'zachte' waarde hebben en het belang van bomen niet in harde kaders is vastgelegd.

Bomenparagraaf

Het belangrijkste instrument in de belangenafweging rondom bomen in het Utrechts Planproces is de bomenparagraaf. Deze is in 2009 ingevoerd. De inhoud en het doel van de bomenparagraaf staat duidelijk beschreven in het bomenbeleid. De bomenparagraaf moet een volwaardige plaats hebben in de ontwikkeling van ruimtelijke plannen.

De bomenparagraaf wordt ook in andere processen dan het UPP gebruikt, bijvoorbeeld bij noodkap (wanneer een boom vanwege directe veiligheidsrisico's wordt gekapt). In deze processen is de belangenafweging minder belangrijk en volstaat een kortere bomenparagraaf.

De praktijk is dat niet in elk project vooraf een goede en transparante belangenafweging wordt gemaakt. Dit is geen nieuw probleem. In 2012 en 2016 concludeerden we al dat de bomenparagraaf verbetering behoeft.

Nu zien we dat het document altijd wordt opgesteld bij het bestemmingsplan. Maar de kwaliteit en de inhoud van bomenparagrafen zijn regelmatig onvoldoende. De bomenparagraaf komt te laat in het proces aan bod, waardoor het geen rol speelt in de belangenafweging bij de start van een ontwikkeling. Vaak wordt niet onderzocht hoe bomen behouden kunnen blijven in verschillende scenario's. Soms blijkt dan achteraf dat de bomen toch hadden kunnen blijven staan. Aan het eind van het proces, bij de vergunningaanvraag, komt dit aan het licht. Aanvullende onderzoeken moeten dan nog uitgevoerd worden, hetgeen voor vertraging zorgt. Daarnaast is aan het eind van het proces het bestemmingsplan al gewijzigd of zijn andere vergunningen al verleend, waardoor het lastig is om de kapvergunning dan nog te weigeren.

De waarde van bomen

Het uitgangspunt van het Utrechtse bomenbeleid is dat bomen een wezenlijke bijdrage leveren aan de leefkwaliteit van de stad. Dit punt komt naar voren in de waarde van de hoofdbomenstructuur voor de stad (landschappelijke, cultuurhistorische en ecologische structuur). De hoofdbomenstructuur is een goed instrument om de landschappelijke en cultuurhistorische waarde van bomen te toetsen. Bij nieuwe aanplant in de hoofdbomenstructuur houden we met behulp van de principeprofielen uit bijlage 2 van het bomenbeleid rekening met de waarde van de structuur.

Daarnaast komt de waarde terug in de belangenafweging en het behoud van bomen. In de APV staat dat de boomwaarde als motivering kan gelden om een kapvergunning te weigeren. Dit geldt voor alle bomen in de stad. De boomwaarde wordt bepaald door de methode die de vereniging van erkende boomtaxateurs (NVTB) gebruikt. Daarnaast kunnen ook de vier waardes uit het bomenbeleid (ecologische, ruimtelijke, cultuurhistorische, milieu) worden gebruikt. De vier waardes maken ook deel uit van een volledige bomenparagraaf. Deze vier waarden die als weigeringsgrond voor kap gelden zijn niet of moeilijk absoluut te maken. Momenteel worden alleen bomen met een 'uitzonderlijke' waarde geweigerd. Het is onduidelijk wanneer de waarde van een boom uitzonderlijk is om de aanvraag te weigeren.

Het bomenbeleid zegt echter niet veel over de waarde van nieuwe bomen buiten de hoofdbomenstructuur. Er is weinig aandacht voor de waarde die een bepaalde boom kan bijdragen aan een opgave op een specifieke plek. Bijvoorbeeld een boom met een brede, dichte kroon op een locatie met veel hittestress. Een tool om de waarde te kwantificeren zou hierbij kunnen helpen. i-Tree kwantificeert de waarde van bomen voor het ecosysteem (ecosysteemdiensten). i-Tree is een hulpmiddel voor het ontwerpen van groen en kan aangeven welke baten een boom levert op een specifieke plek.

Daarnaast maakt i-Tree duidelijk dat bomen geld opleveren voor onze stad. I-Tree zet de baten van bomen om in geldelijke waarde. We hebben in 2018 meegedaan aan een pilot. Hieruit blijkt dat onze bomen € 1.522.094 opleveren door de lucht te zuiveren, water af te vangen en CO² vast te leggen. De Nederlandse versie van i-Tree is echter nog niet compleet, o.a. biodiversiteit en ecologie worden niet meegenomen in de waardebepaling.

Verplanten

De eerstvolgende optie na het behouden van de boom is het verplanten. Met verplanten blijft de waarde van de boom op een andere plek behouden. In het beleid staat dat we vaker bomen willen verplanten in plaats van kappen. We accepteren hiermee het risico dat een groter percentage bomen het verplanten niet overleeft. In de praktijk gebeurt verplanten nog zelden (enkele aanvragen per jaar). Dit komt doordat verplanten tijd (rond twee jaar) en geld kost. Veel projecten houden hier bij de start geen rekening mee. Daarnaast zijn plekken om naar toe te verplanten lastig te vinden. Tot 2017 werd het aanbod van verplant en plant aan elkaar gekoppeld door een digitaal bomendepot. Projecten konden hiermee bomen uitwisselen. Het aanbod en de vraag sloot echter niet op elkaar aan en we zijn er daarom mee gestopt.

Verdichten en vergroenen

In het bomenbeleid uit 2009 staat het doel als volgt geformuleerd: *Inzetten op meer volwassen bomen met als doel in 2030 meer volwassen bomen in de stad dan in 2008. Een stad die volgroeit inclusief haar bomen.*

In het bomenbeleid uit 2018 (aangevuld met herplantplicht) is de tweede zin (een stad die volgroeit inclusief haar bomen) verwijderd. Dit blijkt een menselijke fout te zijn, deze zin had moeten blijven staan. 'Een stad die volgroeit inclusief haar bomen' betekent dat bomen moeten worden behouden, terwijl de stad doorgroeit én het aandeel bomen meegroeit. De balans hierin is ingewikkeld. We zien dat de praktijk weerbarstiger is geworden en dat in een verdichtende stad het belang van de ontwikkelde stad sterker weegt dan het behoud van bomen. We willen verdichten, maar daarbij is een transparante afweging tussen onze ambities noodzakelijk, waarbij we proberen zo veel mogelijk bomen te behouden. Daarnaast kan gebiedsontwikkeling ook een kans zijn om het groen kwalitatief te verbeteren.

1.1.5 6. Communicatie

Een van de doelen van het bomenbeleid is het verbeteren van de communicatie naar inwoners over hoe we omgaan met onze bomen. Het moet voor bewoners helder zijn waarom we wel, of niet, bomen kappen. In 2009 werd in het bomenbeleid geconstateerd dat we niet de schoonheidsprijs verdienen als het gaat om communicatie rondom bomenkap. Sindsdien is hiervoor een reeks middelen ontwikkeld: een

website met alle bomen van Utrecht op een kaart, publicatie van de gemeentelijke vellijst¹, wijkberichten en aandacht voor bomen tijdens informatieavonden. Bewoners krijgen ook de mogelijkheid om mee te denken over nieuw te plaatsen bomen. Dit gebeurt echter op incidentele basis.

Bij noodkap, onderhoud aan bomen en bij bomen op de gemeentelijke vellijst informeren we bewoners door middel van een wijkbericht. Daarnaast wordt met een lint om de boom aangegeven dat deze gekapt gaat worden. Hiermee worden voorbijgangers geïnformeerd.

Bomenkap in ruimtelijke ontwikkelingen ligt gevoeliger. Inwoners van Utrecht zijn zeer betrokken bij de bomen en hebben graag invloed. Kapaanvragen worden via de procedure van een omgevingsvergunning bekend gemaakt aan inwoners. Bewoners worden niet altijd eerder in het proces meegenomen, waardoor ze zich overvallen voelen. Er komen vaak verbaasde (en soms boze) reacties van omwonenden.

Particuliere bomen

Uit de evaluatie komt de wens naar voren om meer te doen op het gebied van particuliere bomen, zowel van terreinbeheerders als inwoners. Deze bomen vormen namelijk een belangrijk deel het bomenbestand en dragen bij aan de doelstellingen uit het bomenbeleid. We willen inwoners stimuleren om hun tuin te vergroenen en we willen eerst zelf het goede voorbeeld geven. Zo geven we in kader van Utrecht 900 jaar in 2021 en 2022 een aantal bomen (900 stuks) aan particulieren. Een visie op particulier groen en bomen komt ook uitgebreid aan bod in de klimaatadaptatievisie.

1.1.6 7. Vereenvoudigen van de APV

Het laatste doel van het bomenbeleid betreft het *Vereenvoudigen van de regelgeving (APV) voor bewoners. Als een kapvergunning niets toevoegt, dan dat ook zo regelen.* Voor bomen in kleine tuinen en kleine particuliere bomen hoeft geen kapvergunning aangevraagd te worden. Deze doelstelling is gerealiseerd.

1.1.7 Herplantplicht

In september 2018 is de herplantplicht geformaliseerd in de APV en is het Utrechtse bomenbeleid uit 2009 op dit punt aangevuld. In 2020 is de herplantplicht geëvalueerd. Uit de evaluatie kwam naar voren dat de herplantplicht op hoofdlijnen functioneert zoals deze is bedoeld, wel zijn zes knelpunten benoemd:

- Knelpunt 1: beleid en uitvoering sluiten niet op elkaar aan
- Knelpunt 2: verschillende interpretaties van de termen in de APV
- Knelpunt 3: geen procedure bij de vier 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

De knelpunten 2 en 3 nemen we mee in de uitwerking van de verbeterpunten voor de APV. De knelpunten 1, 4, 5 en 6 gaan verder dan de herplantplicht zelf en raken aan het bomenbeleid. Deze

¹ Gemiddeld bevat de vellijst 800 bomen per jaar, dit is een half procent van het bestand. Dit gaat om zieke of beschadigde bomen of bomen die gevaar opleveren.

punten hebben we meegenomen in de evaluatie van het bomenbeleid. Door de knelpunten uit de herplantplicht breed te evalueren in het bomenbeleid zijn verbeterpunten naar voren gekomen, die in hoofdstuk 3 aan de orde komen.

Locaties voor herplant van bomen

Kabels en leidingen kunnen beperkend zijn voor het planten van meer bomen. In de evaluatie van de herplantplicht kwam naar voren dat er onvoldoende zicht is op mogelijke locaties in de stad waar ruimte is om bomen te planten (knelpunt 6). Dit komt mede door gebrek aan ruimte in de ondergrond. In 2016 is meer aandacht geschonken aan ondergrondse groeiruimte voor bomen. In het HOR (Handboek Openbare Ruimte) zijn de eisen aangepast en er is een paragraaf opgenomen in de Kadernota Openbare ruimte. Door het toepassen van de bomenmonitor wordt beter gelet op de benodigde ondergrondse groeiruimte voor boomwortels.

Uitzondering herplantplicht

Uit de evaluatie van de herplantplicht kwam de wens naar voren voor een uitzondering op de herplantplicht. Dat geldt voor onderhoud van de bosplantsoenen, tijdelijke natuur (bijv. in Haarrijn) en het onderhouden van de bomencollectie in de Botanische Tuinen op de Uithof. Voor bosplantsoenen wordt de voorkeur gegeven aan 'natuurlijke verjonging'. Bij de kap van een boom wordt geen nieuwe boom geplant, maar krijgen zaailingen in de ondergroei kans om uit te groeien tot een grote boom. In Haarrijn is momenteel tijdelijke natuur², waar op natuurlijke wijze veel bomen opkomen en groeien. Nu moeten we ervoor kiezen om de bomen vroegtijdig te kappen voordat ze vergunningsplichtig worden. Met een uitzondering op de herplant sluiten we aan op de Wet Natuurbescherming en kunnen we de bomen door laten groeien, wat de ecologische waarde verhoogt en zo blijft het mogelijk om de locatie op langere termijn te ontwikkelen voor woningbouw.

De Botanische Tuinen volgen niet de standaard herplant methode, maar laten vaak bijzondere bomen groeien die andere bomen in de tuin moeten vervangen. De herplantbomen staan er dus al voordat de boom gekapt wordt. Zij willen graag werken met een meerjarig beheerplan zodat niet elke casus apart behandeld hoeft te worden.

Herplant met alternatief groen

Naast het herplanten met bomen biedt het bomenbeleid ook de optie om te herplanten met alternatief groen. De laatste jaren is hier geen gebruik van gemaakt omdat het de minst wenselijke methode is en de randvoorwaarden niet duidelijk zijn.

Het is onduidelijk wanneer overgegaan mag worden tot herplant met alternatief groen. Het is niet bepaald hoe en door wie welk groen hiervoor ingezet mag worden (struiken, groen dak, recreatieterrein, enz.). Daarnaast zijn er geen criteria over bijvoorbeeld hoeveel struiken een boom moeten compenseren. Het kost veel tijd en capaciteit om de criteria hiervoor te op te stellen. De kosten en de baten zijn niet in balans. In de evaluatie herplantplicht van 2020 is geadviseerd om in beeld te brengen wat er nodig is om criteria hiervoor te formuleren.

² Tijdelijke Natuur is een concept uit de Wet Natuurbescherming. Tijdelijke natuur is natuur die spontaan, uit zichzelf ontstaat, met de wettelijke toestemming om deze op een later tijdstip weer te verwijderen.

Herplant naar waarde

Een volwassen boom wordt vaak herplant met een kleine boom. Vaak is dit een goede keuze want grotere bomen slaan regelmatig minder goed aan en vragen veel onderhoud en beheer. Kleine bomen doen het beter op nieuwe locaties en groeien sneller. Maar de herplant staat daardoor vaak niet in verhouding tot de verloren gegane boomwaarde en er zijn geen criteria voor compensatie. Wanneer echter wordt gekeken naar de waarde (ecosysteemdiensten) van bomen, heeft een gezonde, oude boom veel meer waarde dan een nieuwe, jonge boom. Pas wanneer een boom 40 tot 60 jaar is, functioneert deze op zijn top.

1.2 Nieuw beleid en ontwikkelingen

Dit jaar is zowel de Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040 als de Klimaatadaptatievisie ter inzage gelegd. In beide stukken staan ambities ten aanzien van het groen en de bomen in Utrecht. We werken aan een Schaalsprong Groen die moet bijdragen aan Gezond Stedelijk Leven, het tegengaan van hittestress en het opvangen van water. Volwassen bomen zijn essentieel voor deze opgaves. Bomen behouden en nieuwe bomen planten is nog urgenter geworden. Om in 2050 volwassen bomen te hebben, moeten deze nu geplant worden.

1.2.1 Klimaat en duurzaamheid

In de Klimaatopgave gaan we bomen veel beter inzetten voor het koelen van de stad. Bomen koelen de lucht door water te verdampen. Goede ondergrondse omstandigheden zijn essentieel voor een boom om goed te kunnen koelen. Vaak kunnen bomen het grondwater niet bereiken en zijn wortelstelsels beschadigd om voldoende water op te nemen en te verdampen. De komende jaren moeten we nog meer inzetten op ondergrondse groeiruimte.

We willen 40% schaduw op belangrijke routes en in de straat voor ontmoeten, sporten en spelen (uit RSU2040). Een eerste analyse laat zien dat de bomen in bijna de helft van de straten onvoldoende schaduw leveren. Op de gewenste koele routes moeten we dus veel bomen gaan bijplanten en gaan beschermen.

We willen boomspiegels gebruiken om het overtollig water op te vangen (90% van de jaarlijkse neerslag vasthouden waar het valt). Een eerste inschatting is dat bijna alle bomen te hoog in het straatprofiel staan, waardoor hemelwater wel de waterafvoer naar het riool, maar niet de boomspiegel kan bereiken.

In het bomenbeleid wordt ingezet op het planten van inheemse soorten. In de HOR zijn richtlijnen opgenomen voor het gebruik van diversiteit van soorten. Door klimaatverandering krijgen klimaatadaptieve (uitheemse) soorten meer aandacht. Hierdoor ontstaat vaak discussie over het gebruik van inheemse of uitheemse soorten. Als stad hebben we geen eenduidig beeld over ons toekomstig bomenbestand.

Door de aandacht voor duurzaamheid en klimaat verschuiven onze prioriteiten. In de evaluatie van 2016 wordt het snoeien of kappen van bomen door hinder besproken. Schaduwhinder bij zonnepanelen wordt expliciet genoemd als geen goede reden om bomen te snoeien of kappen. We zien dat deze mening verschuift en men graag wel bomen wil kappen voor zonnepanelen.

1.2.2 Tekort bomen

Landelijk is de verwachting dat er op termijn een knelpunt ontstaat omdat er te weinig bomen geteeld worden in Nederland om aan de toenemende vraag te kunnen voldoen. Ook hierdoor is het belangrijk om zo veel mogelijk bomen te behouden en zo de aanwezige waarde aan biomassa te benutten én woningen te bouwen. Het lukt sommige gemeenten nu al niet meer om de juiste bomen in soorten en maten te kopen. Het wordt onder andere veroorzaakt doordat er tijdens de kredietcrisis veel te weinig bomen op de boomkwekerijen zijn geplant. Tevens is de vraag naar bomen in binnen- en buitenland de laatste jaren enorm toegenomen. Onder andere omdat bomen een bijdrage kunnen leveren aan de klimaatopgaven voor de komende jaren. Het behouden van bomen is hierdoor nog belangrijker geworden. De ISB (Intergemeentelijke Studiegroep Bomen en Groen), waar we ook aan deelnemen, heeft een masterplan Bomen en Wonen opgesteld waarin wordt aangeraden aan gemeentes om zich proactief op te stellen.

1.3 Analyse moties

De afgelopen jaren zijn veel raadsvragen (mondeling en schriftelijk), moties en amendementen ingediend over bomen. Er zijn vragen gesteld over waarom bomen weg moeten vanwege een project. Uit de vragen komt naar voren dat soms de consequenties van een bouwplan voor de bestaande bomen (te) laat inzichtelijk worden. Daarbij zien we in de praktijk dat de aangenomen moties niet altijd duidelijk zijn wanneer een motie wel of niet van toepassing is.

Een groot deel van de ingediende én aangenomen moties lichten incidenten toe waar het niet goed is gegaan. Daar leren we van en zonnodig scherpen we processen aan. Zo is recent het proces rondom noodkap aangescherpt.

Een ander deel gaat over structurele beleidspunten. Dezelfde soort vragen keren terug, namelijk over dat bij sommige projecten bomen behouden konden blijven als aan het begin van het project een integrale en transparante afweging had plaatsgevonden. Het belang en de waarde van bomen voor de stad is dan niet in alle gevallen goed meegenomen.

We lichten hieronder een aantal moties uit die structurele beleidspunten benoemen:

1.3.1 Motie Sprietjes of dikke bomen? uit 2014 ([M129](#))

Hierin zijn de volgende punten benoemd:

- Bij stedelijke (her)inrichting altijd rekening te houden met bestaand groen en mogelijke alternatieven voor bomenkap te laten prevaleren boven kap.
- 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.
- De extra kosten voor deze maatregelen te financieren uit het budget voor het ontwikkelen van een aantrekkelijke groene leefomgeving, deels aangestuurd vanuit het Meerjaren Groen Programma.

Aan deze motie is invulling gegeven door de bomenparagraaf steviger in te zetten in projecten, maar niet op voorhand vast te leggen dat alternatieven altijd moeten prevaleren boven kap. Daarnaast is aangegeven dat het rekening houden met waarde in gang is gezet met het bomenbeleid, door te herplanten met een grotere maat. Kosten voor een dergelijke herplant horen thuis bij de projecten. Het budget uit de MGP wordt ingezet voor de versterking van de Groenstructuur.

1.3.2 Motie 'Kappen met kappen' uit 2006 (M29)

De motie 'Kappen met te vroeg kappen III' heeft als doel te voorkomen dat er bomen gekapt worden voor ruimtelijke plannen die uiteindelijk niet uitgevoerd worden. Het eerste punt van de motie luidt:

- dat bij bouwprojecten waarvoor bomen gekapt moeten worden, de kap pas kan plaatsvinden nadat alle benodigde vergunningen bruikbaar geworden zijn.

In de raad wordt, vaak naar aanleiding van de publicatie van een aangevraagde of verleende velvergunning, met grote regelmaat naar deze motie verwezen wanneer er nog geen omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit is verleend of wanneer in de raad nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden over het betrokken project en de daarbij betrokken kap van bomen.

Het dictum van de motie leidt in de praktijk tot lastige afwegingen. Met regelmaat blijkt de vroegtijdige kap van bomen, nog voordat de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is verleend, noodzakelijk, bijvoorbeeld met het oog op het saneren en/of bouwrijp maken van de grond of met het oog op de planning van de realisatie van woningbouw of infrastructuur. Wanneer het college besluit af te wijken van de motie wordt de raad hierover actief en gemotiveerd per brief geïnformeerd.

Het tweede punt uit de motie draagt ons op om:

- *met een voorstel te komen waarin wordt vastgelegd hoe onterechte kap wordt voorkomen.*

Dit kan met behulp van de bomenparagraaf en met expliciete besluitvorming over het al dan niet kunnen behouden van bomen.

Voor de implementatie Omgevingswet moet inzichtelijk zijn wat de invloed van de motie is op fasering en koppeling tussen de technische bouwactiviteiten en de omgevingsplanactiviteiten. Momenteel is de motie niet juridisch verankerd in de regelgeving.

1.3.3 Motie 'Behoud het groen bij woningoverdracht' uit 2019 (M239)

Deze motie beveelt aan om met de woningcorporaties afspraken te maken over de regels ten aanzien van tuinen bij de overdracht van woningen. Behoud van bomen en struiken is hierbij de standaard en kap, rooi of grootschalige snoei de uitzondering. Momenteel wordt eraan gewerkt om deze afspraak vast te leggen met de woningbouwcorporaties.

2 Conclusie

De evaluatie van het bomenbeleid laat zien dat veel dingen goed gaan. Het aantal bomen in de stad blijft stabiel en de gemiddelde leeftijd van bomen stijgt licht. We vinden bomen heel belangrijk en zien de waarde van bomen voor de stad. Bomen dragen bij aan klimaatadaptatie, vergroten de biodiversiteit en zorgen dat mensen gezonder zijn.

Het afgelopen decennium is het belang van bomen voor het klimaat en de biodiversiteit steeds duidelijker geworden. Uit de RSU2040 komt bij de verdichtingsopgave een grote opgave voor het toevoegen van meer groen om de groeiende stad leefbaar te houden. Om deze opgave niet nog groter te maken, is het effectiever dat we waar mogelijk bomen behouden. Daarnaast moeten we gaan nadenken over hoe en waar we meer bomen toevoegen. Elke boom die we hebben en planten telt en moet zijn taak optimaal kunnen vervullen. Bomen van hoge kwaliteit op de juiste plek dragen maximaal bij aan de opgave. Dit betekent dat we meer gaan kijken naar de waarde en kwaliteit van bomen en dit verweven in de instrumenten van het bomenbeleid.

Uit de evaluatie komen de volgende conclusies:

2.1 Behoud bomen is kwetsbaar

We willen dat de groei van het aantal inwoners en woningen in balans blijft met een toename van groen in de stad. In de praktijk van het bomenbeleid zien we dat het lastig is om deze balans goed in te vullen. Dit komt doordat bomen een 'zachte' waarde hebben en het belang van bomen niet altijd concreet genoeg is. De bomenparagraaf komt vaak te laat in het proces aan bod of bomen worden niet meegenomen in de integrale afweging en besluitvorming. Aan het eind van het proces bij de kapaanvraag blijkt soms dat informatie mist, waardoor vertraging ontstaat en bomen onnodig gekapt worden. In de APV is de waarde van bomen niet concreet gemaakt, waardoor het lastig is om een kapvergunning te weigeren. Verplanten is een manier om bomen te behouden. Dit wordt echter weinig toegepast. Een knelpunt hierbij is een gebrek aan (inzicht in) locaties voor verplantbomen.

2.2 Meer ruimte nodig voor meer bomen

Met de opgave voor verdichten en vergroenen in balans en de opgave ons aan te passen aan het veranderende klimaat is meer ruimte voor bomen nodig. Maar waar vinden we deze ruimte in een verdichtende stad? Daarbij is de ruimte in de ondergrond beperkend voor wat we boven de grond kunnen doen. Naast regels voor bomen is het ook belangrijk om regie te voeren op de ondergrond. Zonder integrale sturing op de ondergrond is het lastig om ruimte vrij te spelen voor nieuwe bomen. Ook voor andere thema's, zoals de energietransitie, is dit van belang. Een ander knelpunt is dat op termijn een tekort komt aan grote bomen bij kwekers.

2.3 Waarde van bomen staat niet centraal

Bomen leveren een wezenlijke bijdrage aan de leefkwaliteit van de stad. Een boom van hoge kwaliteit kan hier maximaal aan bijdragen. We zien dat de kwaliteit van bomen soms onder druk staat. Dit kan komen omdat de groeiplaatscondities niet goed zijn, maar ook doordat bomen worden gebruikt voor verlichting, als speeltoestel of dat bij de aanleg van kabels en leidingen de wortels aangetast worden. Daarnaast kunnen we de diensten van bomen bewuster inzetten voor de opgaves van de stad, zoals klimaatadaptatie en gezondheid.

In de herplantplicht wordt ook geen rekening gehouden met de boomwaarde van de gekapte boom door één op één te herplanten. In sommige gevallen zorgt de herplantplicht zelfs dat de waarde minder wordt (bosplantsoenen, tijdelijke natuur). Compenseren door middel van alternatief groen doet geen recht aan de waarde van een boom.

3 Verbeterpunten

3.1 Bomen vaker behouden

Met betrekking tot de conclusie dat het behoud van bomen kwetsbaar is, doen we de volgende aanbevelingen:

3.1.1 'Bestaand groen' principe toepassen en een standaard bomenparagraaf

Bij alle ontwikkelingen moet rekening worden gehouden met het bestaande groen, zoals ook aangegeven in de motie Sprietjes of dikke bomen. Dit verankeren we steviger in onze werkwijze door bestaande groen moet als vertrekpunt te laten dienen voor een ontwerp. Hier spelen ook andere belangen, maar daar dient een heldere afweging over plaats te vinden. Dat kan door de huidige bomenparagraaf in elke fase van het project in te zetten. Het begint bij een goede vraagstelling in het start- of intentiedocument. Bij projecten met meerdere bomen wordt dat uitgewerkt in diverse scenario's, waar meer of minder bomen gebruikt worden bij het ontwerp en dus kunnen blijven afhankelijk van de andere ambities. Vervolgens is een bestuurlijk besluit tussen de verschillende scenario's nodig. Een goede werking van de bomenparagraaf is essentieel om te borgen dat de waarde van bestaande bomen wordt afgewogen en als mogelijk in het ontwerp wordt opgenomen. Ook zorgt dit voor minder vertraging in de bouwopgave. De bomenparagraaf moet makkelijker, transparanter en eenduidiger worden. De consequenties voor bomen (behouden, verplanten of kappen) moeten expliciet in de allereerste besluitvorming over de plannen zijn opgenomen, als onderdeel van het Utrechts Plan Proces (UPP). Hiermee kunnen ook vroegtijdiger de juiste afwegingen worden gemaakt met het oog op het tweede punt van de motie Kappen met te vroeg kappen III.

De bomenparagraaf is een groeidocument dat meegroeit met de plannen, net als andere disciplines binnen een project. Aan het eind van het proces kan de bomenparagraaf ingediend worden voor de kapaanvraag. De bomenparagraaf wordt verplicht voor het indienen van een kapaanvraag. Hierdoor beschikken de vergunningverleners over alle benodigde informatie.

We willen een verplantonderzoek een standaard onderdeel maken in de bomenparagraaf. Om verplanten makkelijker te maken verkorten we de voorbereidingstijd van twee naar één jaar, afhankelijk van de boomsoort.

Als bouwrijpe grond opgeleverd moet worden, is het behouden van bomen een lastig punt. Wellicht is het leveren van bouwrijpe grond met bomen een optie is, mits dat haalbaar en uitvoerbaar is.

3.1.2 Bomendepot

Als bomen verplant kunnen worden maar er binnen het project nog geen plaats is om de boom te planten, dan kan de boom ook naar een ander project gaan of naar een bomendepot, totdat het project uitgevoerd is en de boom terug kan. Een beheerder coördineert welke projecten ruimte (nodig) hebben om bomen te planten. Hierdoor sluit de vraag en aanbod van verplantbomen van projecten makkelijker op elkaar aan. We onderzoeken de mogelijkheid voor een fysiek bomendepot, waar bomen uit de stad

tijdelijk neergezet kunnen worden, waarna ze op een andere plek geplant worden. Mogelijk kan het bomendepot ook dienstdoen als gemeentelijk kweekbos. Landelijk (ISB) start een pilot voor het maken van regionale kweekbossen. We volgen deze pilot en besluiten wat dit voor ons kan betekenen.

3.1.3 Weigeringsgronden APV

We onderzoeken hoe we de weigeringsgronden in de APV kunnen verhelderen aanscherpen om objectief te beoordelen of een boom genoeg waarde heeft om de kapvergunning te weigeren. Daarnaast voegen we de hoofdbomenstructuur als weigeringsgrond toe. Dit zal helpen om grotere belang van bomen in de bomenstructuur concreter te maken.

3.2 Meer ruimte creëren voor meer bomen

Om ervoor te zorgen dat er meer ruimte komt voor meer bomen, doen we de volgende aanbevelingen:

3.2.1 Ondergrondse ruimte

We willen een toename zien van bomen in onze stad, met name in de woongebieden. Elke boom is belangrijk. Een knelpunt bij het planten van meer bomen is het gebrek aan ruimte in de ondergrond. Meer regie op de ondergrond kan helpen om grip te krijgen op dit probleem. Een van de andere oplossingen voor het gebrek aan ruimte is het stellen van andere voorwaarden bij het aanplanten van een boom. Bomen moeten nu op een bepaalde afstand staan van kabels en leidingen, om te voorkomen dat deze beschadigd raken. Door technische mogelijkheden kunnen bomen dichterbij kabels en leidingen komen te staan. Ook kunnen we op het rioolsysteem bomen planten. Na 70 of 80 jaar moeten we het riool vervangen en daarmee wordt de boom ook vervangen. We accepteren in zo'n geval dat bomen hier niet nog ouder kunnen worden en wijken af van het doel in het bomenbeleid om bomen zo lang mogelijk te behouden. Communicatie naar de inwoners is een heel belangrijk aandachtspunt. Als bomen worden geplant op of nabij kabels en leidingen zijn heldere afspraken met de nutsbedrijven essentieel. Zij moeten de mogelijkheid hebben om bij calamiteiten snel bij kabels en leidingen te komen. Daarnaast moeten voorzieningen komen, om de kabels en leidingen te beschermen tegen schade door wortels. Hierdoor zijn de kosten voor het planten van bomen veel hoger, dan zonder deze voorzieningen.

Deze aanpak koppelen we nadrukkelijk aan het Handboek Kabels en Leidingen en de Verordening Kabels en Leidingen. Dit wordt ook meegenomen in het traject van de Visie Ondergrond.

3.3 Waarde en kwaliteit centraal stellen

Om de kwaliteit van bomen te verbeteren en te zorgen dat elke boom optimaal bijdraagt aan de stad doen we de volgende aanbevelingen:

3.3.1 Toekomstbestendig bomenbestand

We onderzoeken welke soort bomen het beste is om in te spelen op het veranderend klimaat en het vergroten van de biodiversiteit. Hoeveel diversiteit willen we in ons bomenbestand? Wat is het aandeel inheemse en klimaatadaptieve soorten? Welke bomen dragen bij aan meer insecten en anderen

diersoorten. Dit helpt ons om bewuste keuzes te maken bij het inrichten van de stad en het inzetten van bepaalde boomsoorten.

3.3.2 i-Tree inzetten voor ontwerp en belangenafweging

We experimenteren met i-Tree om de waarde van een boom te bepalen bij kapvergunningen om te verkennen of dit het juiste instrument is. Naast waardebepaling kan i-Tree ook ingezet worden om de baten van gepland groen te berekenen. Bij gebiedsontwikkelingen kan de geplande hoeveelheid groen (teeb.stad) en bomen (i-Tree) ingevuld worden, waarna de baten worden berekend op gebied van gezondheid, WOZ-waarde, enzovoort. Door verschillende scenario's uit te werken en de kosten en baten te vergelijken, kan een goede belangenafweging worden gemaakt.

3.3.3 Herplantplicht

De volgende aanbevelingen hebben betrekking op de herplantplicht. Een aandachtspunt is een goedlopend proces: Wanneer gaat het een voor het ander? Wie bepaalt dat en via welk proces?

Herplant naar waarde

De herplant staat vaak niet in verhouding tot de verloren gegane boomwaarde. Een volwassen boom kan nu worden herplant met een kleinere boom, terwijl grotere, oudere bomen meer van waarde zijn voor de omgeving. Om te borgen dat de baten van het huidige groen behouden blijven, gaan we de wenselijkheid en haalbaarheid van herplanten naar waarde (van kwantitatief naar kwalitatief) integraal te onderzoeken en wat dan een reële waarde is die voor herplant gevraagd wordt. Het is essentieel dat het juiste instrument wordt gehanteerd om de waarde te bepalen voor zowel de gekapte als de her te planten boom.

Alternatief groen

We gaan de optie 'alternatief groen als herplant' in principe uitsluiten. Alternatief groen kan heel moeilijk alle functies vervullen die een boom kan vervullen, zoals het leveren van schaduw, vasthouden van bodemstructuur, opname van CO₂. Daarbij is het haast onmogelijk om de nadelen op te lossen: alternatief groen is niet te handhaven, we hebben geen mechanisme om te borgen dat dit groen niet wordt weggehaald. We verwachten dat bomen dicht bij kabels/leidingen en op riolen geplaatst kunnen worden, waardoor nieuwe plekken voor bomen makkelijker te vinden zijn. Alternatief groen is hierdoor niet meer nodig als compensatie. In uitzondering kan alternatief groen gewenst zijn, bijvoorbeeld in gebieden waar struiken gewenst zijn door ecologisch zwaarwegende redenen. Met maatwerk blijft dit mogelijk.

Financiële compensatie

Herplant heeft bij het kappen van bomen altijd de voorkeur. Maar er zijn situaties waarin herplant niet mogelijk is. Voor die gevallen willen we een regeling uitwerken voor financiële compensatie. In ruil voor een kapvergunning moet er dan een financiële bijdrage worden betaald. Die financiële bedragen worden gestort in een nieuw te vormen bomenfonds of herplantfonds. De hoogte van de bijdragen kan afhankelijk worden gemaakt van de waarde van de bomen die worden gekapt, en van de kosten van aanplant en onderhoud van de nieuwe bomen. Dit werken we uit in de regeling. Met behulp van het bomenfonds (of herplantfonds) worden elders extra bomen geplant.

Uitzondering herplantplicht

We willen een uitzondering op de herplantplicht op nemen voor bosplantsoenen en tijdelijke natuur, zoals beschreven in hoofdstuk 1. Indieners stellen een beheerplan op voor meerdere jaren. Wanneer een boom gekapt wordt geldt een meldingsplicht. Dit nemen we op in de APV.

Gereedmeldingsplicht

We regelen in de APV om aan de kapvergunning een gereedmeldingsplicht met inboetregeling (opnieuw aanplanten van uitgevallen bomen) toe te voegen en de optie om verlenging van de herplanttermijn aan te vragen.

3.4 Vervolg

We gaan bovenstaande verbeterpunten uitwerken in de strategie voor groen zodat het integraal uitvoerbaar, haalbaar en handhaafbaar is. Met een goede strategie kunnen we zorgen dat elke boom in onze stad zijn taak optimaal kan vervullen en dat we meer bomen gaan planten.