

RAADSBSLUIT

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
3655654	GRI – Hartendorp	GRI	Bruggink
ONDERWERP			
3655654 - Rekenkameronderzoek Bomenverordening en Groencompensatiefonds			



DE RAAD VAN DE GEMEENTE HENGELO BESLUIT:

1. Kennis te nemen van het rekenkamerrapport 'Zuinig met regels, zuinig op bomen? Bomenverordening en Groencompensatiefonds in de gemeente Hengelo;'
2. De conclusies en aanbevelingen, zoals genoemd op pagina 13 van het bestuurlijk rapport, over te nemen;
3. Het college opdracht te geven uitvoering te geven aan de aanbevelingen 1 tot en met 4.
4. Ruim voor de Zomernota van 2024 een dialoog in een politieke markt te organiseren over de werking van de Bomenverordening (aanbeveling 1) en de het Groencompensatiefonds (aanbeveling 3) en het college opdracht te geven dit gesprek samen met het presidium voor te bereiden;
5. Het college opdracht te geven om binnen zes maanden te rapporteren over de uitvoering van de aanbevelingen.

PUBLIEKSVRIENDELIJKE SAMENVATTING

De Rekenkamer Hengelo heeft het resultaat van het onderzoek 'Zuinig met regels, zuinig op bomen? Bomenverordening en Groencompensatiefonds in de gemeente Hengelo' aangeboden aan de gemeenteraad (bijlage 1). Een onderzoek dat inzicht geeft in de werking en resultaten van de Bomenverordening 2018 en de daarmee verbonden bestemmingsreserve, het Groencompensatiefonds.

Het onderzoek is uitgevoerd door dr. M.J. Oude Vrielink, onderzoekster van de rekenkamer Hengelo. Het rekenkamerrapport is op 3 oktober 2023 aangeboden aan de gemeenteraad.

DE GEMEENTERAAD VAN HENGELO,

DATUM

De griffier

De voorzitter

RAADSADVIES

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	AFDELING	PORT. HOUDER
3655654	GRI – Hartendorp	GRI	Bruggink
ONDERWERP			
3655654 - Rekenkameronderzoek Bomenverordening en Groencompensatiefonds			



BESLUIT

De gemeenteraad wordt voorgesteld om:

1. Kennis te nemen van het rekenkamerrapport 'Zuinig met regels, zuinig op bomen? Bomenverordening en Groencompensatiefonds in de gemeente Hengelo;'
2. De conclusies en aanbevelingen, zoals genoemd op pagina 13 van het bestuurlijk rapport, over te nemen;
3. Het college opdracht te geven uitvoering te geven aan de aanbevelingen 1 tot en met 4.
4. Ruim voor de Zomernota van 2024 een dialoog in een politieke markt te organiseren over de werking van de Bomenverordening (aanbeveling 1) en de het Groencompensatiefonds (aanbeveling 3) en het college opdracht te geven dit gesprek samen met het presidium voor te bereiden;
5. Het college opdracht te geven om binnen zes maanden te rapporteren over de uitvoering van de aanbevelingen.

INLEIDING

De Rekenkamer Hengelo heeft het resultaat van het onderzoek 'Zuinig met regels, zuinig op bomen? Bomenverordening en Groencompensatiefonds in de gemeente Hengelo' aangeboden aan de gemeenteraad (bijlage 1). Een onderzoek dat inzicht geeft in de werking en resultaten van de Bomenverordening 2018 en de daarmee verbonden bestemmingsreserve, het Groencompensatiefonds.

Het onderzoek is uitgevoerd door dr. M.J. Oude Vrielink, onderzoekster van de rekenkamer Hengelo. Het rekenkamerrapport is op 3 oktober 2023 aangeboden aan de gemeenteraad. Tegelijkertijd is het ook aangeboden aan het college van B&W en zijn zij uitgenodigd voor het geven van een bestuurlijke reactie voorafgaand aan de behandeling van dit voorstel. Zodra de gemeenteraad deze reactie heeft ontvangen, wordt deze toegevoegd aan de stukken van deze raadzaak.

Dit voorliggende raadsvoorstel is door de raadsgriffie opgesteld op basis van de ontvangen stukken vanuit de Rekenkamer.

ARGUMENTEN

1.2 Wanneer de conclusies en aanbevelingen niet worden overgenomen, worden er kansen voor verbetering gemist.

1.3 en 1.4 Het uitvoeren van de aanbevelingen kan leiden tot verbeteringen in de werking met de Bomenverordening en het Groencompensatiefonds. Hierbij is niet alleen een rol voor het college weggelegd. Ook de raad is zelf aan zet om het gesprek met elkaar en college aan te gaan over de bescherming welke de bomenverordening zou moeten bieden en de mogelijkheden voor de invulling van besteding van middelen in het Groencompensatiefonds.

1.5 De opvolging van aanbevelingen is belangrijk. Door het college te verzoeken over dit onderwerp te rapporteren blijft de raad in positie en betrokken bij het onderwerp. Het is hierbij ook mogelijk om de rapportage over de opvolging van de aanbevelingen te betrekken bij de te organiseren dialoog in de politieke markt.

OVERIG

Ambtelijke feitencheck

Conform het onderzoeksprotocol is de conceptrapportage aangeboden voor een (ambtelijke) feitencheck. Dit betreft een check op de feitelijke juistheid van de bevindingen van het onderzoek, exclusief de conclusies en de aanbevelingen. De reactie op de ambtelijke feitencheck, ontvangen op 14 juli 2023, geeft de rekenkamer aanleiding om in het rapport van bevindingen een aantal passages aan te passen of te verduidelijken.

Bestuurlijk vervolg

De rekenkamer stelt uw raad voor om dit onderzoek via een politieke markt te agenderen voor behandeling in de gemeenteraad. De Rekenkamer zal in de politieke markt – de totstandkoming van – het rapport toe lichten.

Ten aanzien van het besluit over dit onderzoeksrapport heeft de Rekenkamer u het volgende voorstel gedaan:

- Neem middels een raadsbesluit kennis van het opgestelde rapport 'Zuinig met regels, zuinig op bomen? Bomenverordening en Groencompensatiefonds in de gemeente Hengelo'
- Bespreek tijdens een politieke markt de gepresenteerde aanbevelingen en besluit middels een raadsbesluit of en hoe hier opvolging aangegeven dient te worden.

Dit voorliggende raadsvoorstel is door de raadsgriffie opgesteld op basis van de ontvangen stukken vanuit de Rekenkamer.

Financiën

Dit raadsvoorstel heeft geen financiële consequenties. Het onderzoek is uitgevoerd door de onderzoekster van de Rekenkamer Hengelo. De kosten hiervoor vallen binnen het budget dat voor de Rekenkamer beschikbaar is.

BIJLAGEN

Bijlage 1: 2023_V004_Aanbieding Rekenkamer Onderzoek Bomenverordening en Groencompensatiefonds in de gemeente Hengelo

Bijlage 2: *Wordt toegevoegd na ontvangst – Bestuurlijke reactie op Rekenkamer onderzoek.*

Aan de gemeenteraad van Hengelo

Onderwerp

Aanbieding onderzoek 'Bomenverordening en Groencompensatiefonds in de gemeente Hengelo'

Kenmerk

2023_V004

Datum

3 oktober 2023

Geachte leden van de raad,

De Rekenkamer Hengelo biedt u hierbij het resultaat aan van het onderzoek 'Zuinig met regels, zuinig op bomen? Bomenverordening en Groencompensatiefonds in de gemeente Hengelo'. Het onderzoek is uitgevoerd door dr. M.J. Oude Vrielink, onderzoekster van de rekenkamer Hengelo. Het onderzoeksrapport alsook de bijbehorende conclusies en aanbevelingen treft u aan als bijlage bij deze brief.

Aanleiding en doel

De geactualiseerde Bomenverordening is op 14 juni 2018, aan het begin van de vorige raadsperiode, in werking getreden. In deze periode is met diverse initiatieven op vergroening ingezet en is Hengelo op aangeven van de raad een Global Goal gemeente geworden. Tegelijkertijd kan de bescherming van bomen in de weg staan aan andere opgaven en taken, bijvoorbeeld bij herinrichtings- en bouwprojecten. Diverse raadsvragen en moties vormen een fingerwijzing dat een dergelijk onderzoek in de raad op belangstelling kan rekenen. Ook kan het onderzoek van meerwaarde zijn in het licht van het in werking treden van de nieuwe Omgevingswet en de Hengelose ambities voor duurzame energieopwekking.

De Rekenkamer Hengelo wil met een kortlopend onderzoek inzicht geven in de werking en resultaten van de Bomenverordening 2018 en de daarmee verbonden bestemmingsreserve, het Groencompensatiefonds. Daarmee kan de raad nagaan wat de actualisatie van Bomenverordening in 2018 voor de bescherming van bomen heeft betekend. De betekenis van de nieuwe Bomenverordening voor de beoogde bezuiniging en deregulering is niet uitdrukkelijk onderzocht.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Hoe functioneren de Bomenverordening 2018 en het Groencompensatiefonds gelet op het doel van beide?

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een verkennend startgesprek, documentanalyse en -studie en (groeps)gesprekken met (ambtelijke) sleutelpersonen.

Ambtelijke feitencheck

Conform ons onderzoeksprotocol is de conceptrapportage aangeboden voor een (ambtelijke) feitencheck. Dit betreft een check op de feitelijke juistheid van de bevindingen van het onderzoek, exclusief de conclusies en de aanbevelingen.

De reactie op de ambtelijke feitencheck, ontvangen op 14 juli 2023 heeft de rekenkamer aanleiding gegeven om in het rapport van bevindingen een aantal passages aan te passen of te verduidelijken.

Behandelvoorstel

De rekenkamer stelt uw raad voor om dit onderzoek via een politieke markt te agenderen voor behandeling in de gemeenteraad. Vanzelfsprekend is de rekenkamer bereid om – de totstandkoming van – dit rapport toe te lichten tijdens de behandeling in een politieke markt.

Ten aanzien van uw besluit over dit onderzoeksrapport doen wij u het volgende voorstel:

- *Neem middels een raadsbesluit kennis van het opgestelde rapport 'Zuinig met regels, zuinig op bomen? Bomenverordening en Groencompensatiefonds in de gemeente Hengelo'*
- *Bespreek tijdens een politieke markt de gepresenteerde aanbevelingen en besluit middels een raadsbesluit of en hoe hier opvolging aangegeven dient te worden.*

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Namens de Rekenkamer gemeente Hengelo,
de voorzitter,

A.F. Rings

Zuinig met regels, zuinig op bomen?

Bomenverordening en Groencompensatiefonds in de gemeente Hengelo



Bron: <https://indebuurt.nl/hengelo/genieten-van/mysteries/mysterie-wat-is-het-hoogste-gebouw-van-hengelo~79668/#slide-2>

Rekenkamer Hengelo

Juni 2023

VOORWOORD

In het vorige decennium was de noodzaak tot bezuinigen in de publieke sector een belangrijk onderwerp voor de overheden op diverse niveaus. Tevens was er een roep om regels af te schaffen of sterk te vereenvoudigen, Nederland was ‘dichtgeregeld’. Beide ontwikkelingen kwamen in samen in de opdracht om de Hengelose bomenverordening aan te passen. De geactualiseerde bomenverordening bevat weliswaar nog steeds het instrument van de kapvergunning, maar door een versoepeling van de regels is de vergunningplicht op veel minder bomen van toepassing. Tegelijkertijd, gaf de gemeente destijds aan, blijft de bescherming en het behoud van bomen onverkort als doelstelling overeind. In dit onderzoek wil de Rekenkamer u inzicht geven hoe hieraan wordt voldaan.

Het onderzoek gaat niet over het beleid dat de gemeente voor bomen heeft opgesteld. Dat is ook lastig, een dergelijk beleid is er niet. De gemeente Hengelo heeft voor de omgang met bomen en natuur, verspreid over verschillende beleidsterreinen, de uitvoering vooral ambtelijk belegd en van kaders voorzien. Maar niet van heldere normen, doelstellingen en verantwoordingsmechanismen. De kaders voor de bescherming en het kappen van bomen stoelen nog op de eerdere Bomenverordening uit 2009, maar vinden geen steun meer in het daarachter liggende beleid. Dit betekent dat de Bomenverordening 2018 min of meer ‘zweeft’ binnen de gemeentelijke beleidsaandacht voor bomen. In dit rekenkameronderzoek kunnen we u daarom wel laten zien hoe de gemeente en de verantwoordelijke (groen)medewerkers uitvoering geven aan de Bomenverordening 2018, maar niet aangeven of de gemeente daarbij ook haar doelstellingen behaalt. Tegelijkertijd stellen we vast dat het denken over bomen in stedelijk gebied in het maatschappelijk debat aan wijzigingen onderhevig is. Het belang van bomen werd bij de eerdere Hengelose bomenverordeningen (2007 en 2009) onderkend, maar door de dereguleringsopdracht heeft zuinig zijn met regels een grotere nadruk gekregen dan zuinig zijn op bomen. Dit maakt boombescherming in de praktijk geen eenvoudige opgave. Het denken van medewerkers en bestuurlijke opdrachtgevers, en niet in laatste plaats de Hengeloërs voor wie zij hun werk doen, is immers wel met de tijdsgeest mee veranderd.

Tot slot nog een waarneming. Deregulering is in Nederland nauwelijks toegepast op ‘grote’ onderwerpen. Dit geldt ook voor de bomenverordening en de uitvoering daarvan. Het is geen groot onderwerp en ontbeert daarom bestuurlijke en politieke aandacht. Dat werkt door in de ambtelijke organisatie. Het uitvoeren van de verordening gebeurt als er tijd voor is. Indien er zoals het geval is, een controlerend medewerker uit de running is, ligt dat werk stil, er is geen vervanging. Hetzelfde geldt voor het formaliseren van uitvoeringsprocedures van de bomenverordening, het werk ligt stil omdat de uitvoerende ambtenaar lange tijd afwezig is. Het is immers geen groot onderwerp.

Namens de Rekenkamer Hengelo,
Louis Rings (voorzitter)

LEESWIJZER

Dit onderzoeksrapport is opgebouwd uit twee delen.

Deel I is het Bestuurlijke rapport dat op hoofdlijnen het onderzoek en de uitkomsten daarvan weergeeft. In dit deel leest u:

- de aanleiding, doel- en vraagstelling en opzet van het onderzoek
- de beantwoording van de onderzoeksvragen
- conclusies en aanbevelingen.

Deel II is het Rapport van bevindingen. Dit deel geeft een integraal beeld van het uitgevoerde onderzoek als onderbouwing voor de beantwoording van de onderzoeksvragen en basis voor conclusies en aanbevelingen. In de inleiding op de hoofdstukken vindt u een toelichting op het hoofdstuk en de deelvragen die aan bod komen.

INHOUDSOPGAVE

I. BESTUURLIJKE NOTA	6
INLEIDING	7
1.1 AANLEIDING EN ACHTERGROND	7
1.2 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN	8
1.3 ONDERZOEKSAANPAK	8
ONDERZOEKSVRAGEN BEANTWOORD	9
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	13
II. NOTA VAN BEVINDINGEN	14
2 BELEID VOOR BOMEN IN HENGEL	15
2.1 HENGELSE BELEID TEN AANZIEN VAN BOMEN	15
2.2 DE HENGELSE BOMENVERORDENING	15
2.2.1 DOEL EN FUNCTIE	15
2.2.2 BESCHERMING VAN BOMEN ÉN DEREGULERING	16
2.2.3 TOETSINGSCriteria	17
2.2.4 HERPLANT EN FINANCIËLE COMPENSATIE BIJ VERGUNNINGPLICHTIGE BOMEN	18
2.2.5 HERPLANTPLICHT BIJ BOMENKAP IN HET KADER VAN BEHEER EN ONDERHOUD	19
2.2.6 BOOMBESCHERMING BIJ WERKEN ROND BOMEN	19
2.2.7 TOEZICHT OP DE NALEVING EN HANDHAVING	19
2.3 BEOOGDE WERKING EN EFFECTEN	19
3 ORGANISATIE EN UITVOERING	21
3.1 CONCEPT PROCESBESCHRIJVING VOOR KAP EN HERPLANT	21
3.2 VERGUNNINGPLICHTIGE BOMEN	21
3.2.1 BIJZONDERE BOMENLIJST	21
3.2.2 PROCEDURE OMGEVINGSVERGUNNING VOOR KAP	22
3.2.3 BOMEN IN PROJECTEN EN ONTWIKKELINGEN	24
3.2.4 OVERZICHT VAN KAP EN HERPLANT VERGUNNINGPLICHTIGE BOMEN	25
3.3 BOMENKAP IN HET KADER VAN BEHEER EN ONDERHOUD	27
3.3.1 REDENEN VOOR KAP	27
3.3.2 PROCES VOOR KAP EN HERPLANT	27
3.3.3 OVERZICHT VAN KAP EN HERPLANT IN HET KADER VAN BEHEER EN ONDERHOUD	28
3.4 NOODKAP	30
3.5 ILLEGALE KAP	31

3.6	TOEZICHT EN HANDHAVING	32
3.6.1	TOEZICHT OP HERPLANT ALS VERGUNNINGSVOORWAARDE	32
3.6.2	JURIDISCH HANDHAVINGSTRAJECT	34
3.6.3	TOEZICHT OP FINANCIËLE COMPENSATIE ALS VERGUNNINGVOORSCHRIFT	35
3.6.4	TOEZICHT OP WERKEN ROND BOMEN IN PROJECTEN EN ONTWIKKELINGEN	36
4	RESULTATEN VAN DE BELEIDSUITVOERING	37
4.1	OVER DE RESULTATEN	37
4.2	TELLING VAN (BIJZONDERE) BOMEN OP GEMEENTEGROND	37
4.3	ONTWIKKELING VAN KAP	38
4.3.1	DOELBEREIK VAN BOMENVERORDENING	38
4.3.2	DOELBEREIK VAN DEREGULERINGSDOEL	40
4.4	RESULTATEN OP HET GEBIED VAN OPGELEGDE HERPLANT	40
4.4.1	HERPLANT ALS VERGUNNINGSVOORWAARDE	40
4.4.2	HERPLANTPLICHT BIJ BOMENKAP IN HET KADER VAN BEHEER EN ONDERHOUD	41
4.5	BESTEDING VAN HET GROENCOMPENSATIEFONDS	41
	BIJLAGEN	47

I. BESTUURLIJKE NOTA

Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Uit allerlei onderzoek weten we welke positieve effecten bomen in de stad hebben op klimaat en temperatuur, waterhuishouding, luchtkwaliteit en biodiversiteit.¹ In de vorige raadsperiode is in een politieke markt toelichting gegeven op het belang en de waarden van bomen en natuur in de stad.² De aanleiding vormde de actualisering van de Bomenverordening, die werd ingegeven door een bezuinigingsvoorstel in de Kadernota maatschappelijke verkenningen 2016-2019. In het voorstel lag de volgende opdracht besloten: “Deregulering kapvergunning: De bomenverordening aanpassen waarbij uitgangspunt is dat waardevolle³ bomen beschermd blijven. De regelgeving wordt sterk vereenvoudigd en de vergunningplicht grotendeels afgeschaft.”⁴

Ter onderbouwing van de beleidswijziging bracht de gemeente cijfers over de periode 2012 tot en met 2016 in kaart. In die periode werden gemiddeld per jaar 197 kapaanvragen voor 730 bomen ingediend. Bijna tweederde van de aanvragen kwam van de gemeente zelf voor kap in het kader van beheer en onderhoud (52%) of gemeentelijke projecten (10%). Op basis van deze cijfers, en de ervaring dat er nauwelijks bezwaar werd gemaakt, is de vergunningplicht versoepeld (paragraaf 2.2.2 gaat hier verder op in).⁵

De geactualiseerde Bomenverordening is op 14 juni 2018, aan het begin van de vorige raadsperiode, in werking getreden. In deze periode is met diverse initiatieven op vergroening ingezet⁶ en is Hengelo op aangeven van de raad een Global Goal gemeente geworden.⁷ Tegelijkertijd kan de bescherming van bomen in de weg staan aan andere opgaven en taken, bijvoorbeeld bij herinrichtings- en bouwprojecten.

De Rekenkamer Hengelo wil met een kortlopend onderzoek inzicht geven in de werking en resultaten van de Bomenverordening 2018 en de daarmee verbonden bestemmingsreserve, het Groencompensatiefonds.⁸ Diverse raadsvragen en moties vormen een vingerwijzing dat een dergelijk onderzoek in de raad op belangstelling kan rekenen.⁹ Ook kan het onderzoek van meerwaarde zijn in het licht van het in werking treden van de nieuwe Omgevingswet en de Hengelose ambities voor duurzame energieopwekking (zie kader 1.1).

¹ <https://www.wur.nl/nl/nieuws/factsheets-over-positieve-effecten-van-bomen-en-groen-voor-praktijk-en-beleid.htm>

² Politieke Markt, 13 september 2017, zaaknummer 2133996.

³ Onder waardevolle bomen verstaat de gemeente goede bomen, die hun functie waar kunnen maken. Deze bomen zijn het beschermen waard; kwijnende bomen niet. Een speciale beschermingsstatus hebben bijzondere bomen, die vanwege hun beeldbepalend en/of symbolisch karakter een speciale status verdienen (Nota Beleidsdoelen en plan van uitvoering, november 2009, p. 6).

⁴ Kadernota maatschappelijke takenverkenning 2016-2019, p. 234.

⁵ Notitie Voorstel hoofdpunten nieuwe regels bomen(bescherming), juni 2017, p. 3.

⁶ Raadsbrief motie ‘Vergroening’, zaaknummer 3219495, 1 april 2021.

⁷ Motie ‘Hengelo aanmelden als Sustainable Development Goals gemeente’, zaaknummer 2295182, 6 november 2018.

⁸ De oorspronkelijke benaming voor de bestemmingsreserve is ‘Compensatiefonds Bomenverordening’. In communicatie naar de raad wordt de term Groencompensatiefonds gebruikt. De Rekenkamer sluit zich daar in dit onderzoek bij aan.

⁹ Voorbeelden zijn de motie ‘Vergroening’ (zaaknummer 3219495), schriftelijke vragen over de herplant van bomen (zaaknummer 2178034) en mondelinge vragen over het Compensatiefonds Bomenverordening bij de behandeling van de evaluatie bestemmingsreserves in de vergadering van 9 februari 2022.

Kader 1.1 Twee beleidsontwikkelingen van belang voor de Bomenverordening

Omgevingsplan

Met de komst van de Omgevingswet moet elke gemeente over de periode tot 2030 tot een integraal en gebiedsdekkend omgevingsplan komen. In het omgevingsplan moeten álle regels voor de fysieke leefomgeving, dus ook hoe in de gemeente met bomen wordt omgegaan, zijn opgenomen. Het college heeft hiervoor een plan van aanpak vastgesteld, dat ook met de raad is gedeeld.¹⁰

Uitvoeringsprogramma Nieuwe Energie Hengelo 2021-2025

Het omgevingsprogramma Nieuwe Energie beschrijft hoe Hengelo wil werken aan doelstellingen voor het duurzaam opwekken van energie. Voor zonprojecten in energiegebieden wil de gemeente bomenkap onder nader vast te stellen voorwaarden mogelijk maken. Hiervoor moet de Bomenverordening aangepast worden.¹¹

1.2 Doel en onderzoeksvragen

De Rekenkamer wil de raad overzicht en inzicht bieden in de werking en resultaten van de Bomenverordening en het Groencompensatiefonds. Daarmee kan de raad nagaan wat de actualisatie van Bomenverordening in 2018 voor de bescherming van bomen heeft betekend. De betekenis van de nieuwe Bomenverordening voor de beoogde bezuiniging en deregulering is niet uitdrukkelijk onderzocht.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Hoe functioneren de Bomenverordening 2018 en het Groencompensatiefonds gelet op het doel van beide?

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat stelt de gemeente zich tot doel met de toepassing van de Bomenverordening en het daarmee verbonden Groencompensatiefonds?
2. Welke criteria hanteert de gemeente in de besluitvorming over aanvragen voor een kapvergunning?
3. Welke procedure wordt gevolgd bij aanvragen voor het kappen van bomen?
4. Hoe worden inwoners op de hoogte gebracht van een besluit over bomenkap?
5. In hoeverre worden bezwaren ingediend tegen besluiten op een kapaanvraag?
6. Hoe geeft de gemeente uitvoering aan het toezicht op de naleving en de handhaving van voorschriften die de gemeente aan een kapvergunning verbindt?
7. In hoeverre worden gelden in het Groencompensatiefonds volgens de bedoelingen van dit fonds besteed?
8. Welke resultaten bereikt de gemeente met de toepassing van de Bomenverordening en het Groencompensatiefonds?

1.3 Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek richt zich op het functioneren van de Bomenverordening en het Groencompensatiefonds. Na een bespreking van het onderzoeksvoorstel in de Werkgroep Accountancy in december 2022 is het onderzoek eind januari 2023 bij de raad aangekondigd.¹² Bij het onderzoek zijn verschillende onderzoeksinstrumenten ingezet. Naast een documentenstudie en

¹⁰ Raadsbrief 'Aanpak omgevingsplan', zaaknummer 3249696, 7 september 2021. Bijlage: Plan van Aanpak omgevingsplan Hengelo, juni 2021, p. 6.

¹¹ Uitvoeringsprogramma Nieuwe Energie 2021-2025, september 2021, p. 5, 8.

¹² Aankondiging QuickScan Bomenverordening en Groencompensatiefonds, 2023-V001, 23 januari 2023.

interviews met betrokken medewerkers, zijn gemeentelijke gegevens over de beleidsuitvoering geanalyseerd.

De dataverzameling heeft plaatsgevonden van begin februari tot half mei. Er is met zeven ambtelijk medewerkers gesproken, met sommige meermaals. Daarnaast is gesproken met twee boomdeskundig adviseurs bij Gildebor, de uitvoeringsorganisatie voor het groenbeheer. In de documentstudie zijn diverse zelf verzamelde en een aantal ambtelijk aangereikte documenten geanalyseerd (beleidsnotities, regelingen, evaluatieonderzoeken, raadsbrieven, interne nota's, procesbeschrijvingen etcera). Enkele concrete dossiers over illegale kap waarop de Rekenkamer bij de informatievergaring is gestuit, zijn ter illustratie of verdieping van uitspraken over de uitvoeringspraktijk gebruikt.

Het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk richt zich op de periode vanaf het in werking treden van de geactualiseerde Bomenverordening in 2018 tot en met 2022. De ambtelijke organisatie heeft op verzoek Excel-overzichten opgesteld/aangereikt voor de analyse van de uitvoeringspraktijk. De ambtelijk medewerkers stelden zich ondanks drukke werkzaamheden bereidwillig op om de onderzoeksgegevens op korte termijn te ontsluiten en op te schonen. Dit vroeg veel handwerk. Deels omdat sommige gegevens per dossier moesten worden ontsloten, deels vanwege de kwaliteit van de vastlegging van gegevens.

Onderzoeksvragen beantwoord

Hieronder volgt een beantwoording van de deelvragen, wat resulteert in een antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

1. Wat stelt de gemeente zich tot doel met de toepassing van de Bomenverordening en het daarmee verbonden Groencompensatiefonds?

De Hengelose Bomenverordening is in 2018 aangepast met het oog op deregulering en bezuiniging. Daarbij is nadrukkelijk vastgehouden aan het centrale uitgangspunt van bescherming en behoud van bomen in de voorgaande verordening. Wat hieronder moet worden begrepen is niet expliciet uitgewerkt, ook niet in de beleidsdocumenten die bij de voorganger van de bomenverordening 2018 horen. De Bomenverordening geeft wel kaders voor de bescherming en het kappen van bomen. Deze zijn nader uitgewerkt in de Beleidsregels voor de beoordeling van kapaanvragen met bijbehorende Compensatietabel.

Het Groencompensatiefonds is een bestemmingsreserve voor gelden die worden gestort als financiële compensatie voor bomenkap die niet op locatie kan worden herplant. Het fonds heeft tot doel om budget te reserveren voor nieuwe bomen en/of natuur op een andere locatie dan waar de kap heeft plaatsgevonden.

2. Welke criteria hanteert de gemeente in de besluitvorming over aanvragen voor een kapvergunning?

De gemeente toetst bij aanvragen voor een kapvergunning of bomen waarvoor de aanvraag wordt gedaan daadwerkelijk geveld mogen worden. Er wordt getoetst op het belang van de instandhouding en/of bescherming van de bomen vanwege hun:

- natuurwaarde
- landschaps- en/of stadswaarde
- cultuurhistorische waarde.

Voor bomen op de Bijzondere Bomenlijst wordt een kapaanvraag alleen om zwaarwegende redenen verleend. In de Bomenverordening is vastgelegd wat kan gelden als zwaarwegende redenen, namelijk:

- een ernstige bedreiging van de openbare veiligheid of noodtoestand;
- een onomkeerbare slechte conditie van de boom;
- een ruimtelijke ontwikkeling van zwaarwegend openbaar belang of zwaarwegend maatschappelijk belang dat opweegt tegen het duurzaam behoud van de boom, waarbij alternatieven vooraf zorgvuldig zijn onderzocht.

3. Welke procedure wordt gevolgd bij aanvragen voor het kappen van bomen?

De gemeente werkt aan een procesbeschrijving voor kap en herplant, waarbij het concept vier 'ingangen' kent. De letterlijke omschrijving daarvan luidt:

- Vergunningaanvraag voor vellen houtopstand (particulier of aannemer)
- Noodzaak vellen houtopstand openbare ruimte (gemeente Hengelo is opdrachtgever)
- Melding/constatering gevaar (noodkap is noodzakelijk?)
- Melding illegale kap.

De formalisatie van de procesbeschrijving (met de daarbij behorende taakverdeling) ligt sinds maart 2022 stil als gevolg van langdurige afwezigheid van de daarvoor verantwoordelijke medewerker.

De procedure voor het behandelen van een aanvraag voor het kappen van een boom volgt de procedure voor een omgevingsvergunning en is wettelijk geregeld. Registratie van de vergunningprocedure vindt plaats in het zaakstelsel SquitXO/Rx.Mission.

Aanvragen worden beoordeeld op volledigheid en zodra daarvan sprake is inhoudelijk beoordeeld. Het boomdeskundig advies over kap en herplant wordt in de beschikking verwerkt. Een beschikking kan onder voorwaarde van herplant en/of financiële compensatie worden verleend. De Beleidsregels geven hieraan verdere uitwerking met een bijbehorende Compensatietabel voor de op te leggen herplant (aantallen en maten).

Ook voor gemeentelijke bomen die in het kader van beheer- en onderhoudswerkzaamheden worden gekapt, is een procedure ingericht. Een boomdeskundig advies is onderdeel van de beslissing over kap en herplant. In een beheersysteem voor elementen in de openbare ruimte zijn ook (straat- en laan-) bomen opgenomen. Als een boom wordt gekapt, wordt dit gemuteerd in het beheersysteem, evenals (her)planten van bomen. Er is geen afzonderlijke bomenregistratie.

4. Hoe worden inwoners op de hoogte gebracht van een besluit over bomenkap?

Besluiten over bomenkap worden als ieder gemeentelijk overheidsbesluit gepubliceerd in het Gemeenteblad. Voor het publiceren is een apart deelproces ingericht. In de standaard formulering van de kennisgeving van een kapaanvraag wordt gewezen op de mogelijkheid tot inzage en het indienen van een bezwaar.

Voor bomen op gemeentegrond die wegens beheer- en onderhoudswerkzaamheden worden gekapt, geldt een publicatie- en herplantplicht als de stamdiameter van deze bomen ≥ 30 cm is. De publicaties in het Hengelo's Weekblad geven informatie over welk soort boom op welke locatie wordt gekapt en of er herplant plaatsvindt. De overzichten op de gemeentelijke website zijn uitgebreider en bevatten ook informatie over bomen waarvoor geen publicatieplicht bestaat.

5. In hoeverre worden bezwaren ingediend tegen besluiten op een kapaanvraag?

Er zijn in de onderzochte periode tegen 10 unieke kapvergunningen, van 327 aangevraagde kapvergunningen, in totaal 19 bezwaarschriften ingediend. Alle bezwaarschriften werden door omwonenden ingediend, met uitzondering van een bezwaarschrift door de Natuur- en Milieuraad.

6. Hoe geeft de gemeente uitvoering aan het toezicht op de naleving en de handhaving van voorschriften die de gemeente aan een kapvergunning verbindt?

De controle op de herplant is ambtelijk op persoonsniveau belegd. Ambtelijke afspraak is om steekproefsgewijs te controleren na de voorgeschreven melding van herplant of als er twee jaar na het vergunningsbesluit geen melding is gedaan. In de praktijk is vanaf juni 2018 bij ongeveer 20% een controle op de herplant uitgevoerd. Door langdurige afwezigheid van de verantwoordelijke medewerker vindt al ruim twee jaar geen toezicht meer plaats.

Als vergunningplichtige bomen zonder vergunning worden gekapt, is er sprake van illegale kap. Het toezicht op illegale kap is reactief en vindt plaats naar aanleiding van meldingen. Naar schatting gaat het jaarlijks om ongeveer vijf meldingen. De gemeente kan dan strafrechtelijk of bestuursrechtelijk optreden.

Bij financiële compensatie als vergunningvoorschrift ontvangt de aanvrager na het onherroepelijk worden van het vergunningsbesluit een factuur van de gemeente. Voor de stortingen in het Groencompensatiefonds ziet de afdeling Financiën op de betaling toe en als dat nodig is volgt een incassotraject.

7. In hoeverre worden gelden in het Groencompensatiefonds volgens de bedoelingen van dit fonds besteed?

Het Groencompensatiefonds is een bestemmingsreserve. Het fonds wordt gevuld door storting van een financiële bijdrage voor bomen die op de kaplocatie niet fysiek gecompenseerd kunnen worden. De reserve is bedoeld om elders in de gemeente aan nieuwe bomen en/of natuur te worden besteed. De raad wordt via de P & C-documenten over mutaties in de bestemmingsreserve geïnformeerd. Ook is in een raadsbrief (zaaknummer 3405880) overzicht over de periode 2018-2021 gegeven, naast uitleg over de systematiek en een toelichting op de besteding van de middelen.

Uit het voor dit onderzoek ontvangen mutatieoverzicht blijkt dat in totaal € 43.122 van de gelden in het Groencompensatiefonds is uitgegeven. Dat is 16% van het saldo eind 2022. De onderbenutting is in een raadsbrief toegelicht en kent twee verklaringen:

- Een deel van het fonds is 'gelabeld' aan gemeentelijke projecten
- Om diverse redenen is de gemeente terughoudend geweest met het gebruik van het vrijelijk in te zetten budget.

De begripsomschrijving van het Groencompensatiefonds in de Bomenverordening 2018 duidt op besteding van middelen aan nieuwe bomen en/of natuur (plantmateriaal). Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat er enige spanning bestaat tussen deze uit de context afgeleide bedoeling van de middelenbesteding, zoals vastgesteld in de verordening, en de mogelijkheden die de groenmedewerkers zien om groen en natuur te verbeteren of te versterken.

8. Welke resultaten bereikt de gemeente met de toepassing van de Bomenverordening en het Groencompensatiefonds?

Met de actualisatie van de Bomenverordening in 2018 is uitvoering gegeven aan de opdracht om de regels te vereenvoudigen en de vergunningplicht grotendeels af te schaffen. Het oogmerk daarvan was

om door een vermindering van de werkvoorraad op personele inzet te kunnen bezuinigen. Hoewel dit dereguleringsdoel niet uitdrukkelijk is onderzocht, blijkt uit een vergelijking in de tijd dat het beoogde effect is opgetreden. Het gemiddelde aantal kapvergunningen per jaar is na vaststelling van de Bomenverordening 2018 met ruim 75% afgenomen ten opzichte van de eerder vigerende Bomenverordening.

Als wordt gekeken naar het doel van de regels, het beschermen en behouden van bomen, kan er alleen een kwalitatieve uitspraak over doelbereik worden gedaan. De Bomenverordening en de werkwijze bij ruimtelijke ontwikkelingen bevatten werkwijzen en procedures voor toetsing van het belang van de boom en afweging van de noodzaak om bomen te vellen. Deze worden ambtelijk naar eer en geweten uitgevoerd, maar er zijn moeilijk of geen harde normen voor te geven. Over de uitvoering van herplant als vergunningsvoorwaarde zijn door ontoereikende administratieve controlemogelijkheden geen cijfermatige gegevens. Voor zover er op herplant is gecontroleerd na meldingen van herplant, blijkt dit in het algemeen conform de voorschriften.

Naast kap van vergunningplichtige bomen vindt ook bomenkap plaats in het kader van beheer- en onderhoudswerkzaamheden. Voor deze categorie geldt een herplantplicht bij bomen met een stamdiameter ≥ 30 cm. Door oneigenlijke toepassing van een uitzonderingsbepaling voor vergunningplichtige bomen, pakt de herplant lager uit dan volgens de regels. Ook blijkt dat de gemeente bij bomen met een stamdiameter < 30 cm vaak onverplicht tot herplant overgaat.

De centrale vraag van dit onderzoek beantwoord:

Hoe functioneren de Bomenverordening 2018 en het Groencompensatiefonds gelet op het doel van beide?

Als wordt gekeken naar het doel om bomen te beschermen en behouden kan alleen een kwalitatieve uitspraak over doelbereik worden gedaan voor de bomen die onder de geactualiseerde Bomenverordening 2018 vallen. De Bomenverordening en de werkwijze bij ruimtelijke ontwikkelingen bevatten werkwijzen en procedures voor toetsing van het belang van de boom en afweging van de noodzaak om bomen te vellen. Deze worden ambtelijk naar eer en geweten uitgevoerd, maar er zijn moeilijk of geen harde normen voor te geven. Over de uitvoering van de opgelegde herplant zijn door ontoereikende administratieve controlemogelijkheden geen cijfermatige gegevens. Voor zover er op herplant is gecontroleerd na meldingen van herplant, blijkt dit in het algemeen conform de voorschriften.

Tegelijkertijd is het gemiddeld aantal kapvergunningen per jaar met ruim 75% gedaald sinds de geactualiseerde Bomenverordening in werking is getreden. Er zijn geen indicaties dat de kap van bomen anders is dan in de periode daarvoor. Omdat alleen een deel van de bomen in Hengelo individueel geregistreerd staan (namelijk de straat- en laanbomen), kan op macro niveau geen uitspraak worden gedaan over de bescherming en behoud van bomen in Hengelo, anders dan dat de doelstelling bescherming en het behoud na inwerkingtreding van de bomenverordening 2018 (uiteraard door de deregulering) een geringer aantal Hengelose bomen betreft. Een indicatie dat het met het aantal geregistreerde 'gemeentelijke' bomen goed gaat, is dat het totaal sinds 2018 is toegenomen met bijna 3000 stuks. Het is niet te zeggen wat de toepassing van de Bomenverordening daaraan bijdraagt, omdat de toename een saldo is van vervanging van bomen na kap en uitbreiding met nieuwe bomen.

Bij het Groencompensatiefonds is er sprake van onderbenutting. Dit betekent dat niet voor alle gevelde bomen die niet op de kaplocatie konden worden herplant elders al een vervanging in bomen en/of ander groen heeft plaats gevonden.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies:

1. De Bomenverordening beschermt een beperkt deel van de bomen: grote bomen en bijzondere bomen. Voor bomen die onder de bomenverordening vallen, bieden de procedure en criteria voor vergunningverlening een redelijk goede bescherming.
2. De Bomenverordening en Groencompensatiefonds bieden instrumenten en kaders voor de uitvoering, maar geven weinig richting aan het beleid voor de omgang met bomen. Er is geen visie of beleid waarvan de Bomenverordening een uitwerking is.
3. De versoepeling van de vergunningplicht bij de actualisatie van de Bomenverordening zorgt voor een aanzienlijke vermindering van het aantal aanvragen voor een vergunning voor het vellen van bomen, met daaruit volgend een aanzienlijke vermindering van administratieve lasten. Met de beschikbare cijfermatige gegevens kan niet worden vastgesteld hoe de deregulering zich verhoudt tot behaalde resultaten ten aanzien van de bescherming van bomen.
4. De controle op de naleving van herplant verplichtingen en op het zonder vergunning kappen van vergunningplichtige bomen (illegale kap) gebeurt niet planmatig en gestructureerd.
5. Het beleggen van taken en verantwoordelijkheden op persoonsniveau en het ontbreken van ambtelijke achtervang maakt de uitvoering van de regelingen kwetsbaar.
6. Het gebruik van de gelden uit het groencompensatiefonds is beperkt, zowel in financieel opzicht als in mogelijkheden.

Aanbevelingen:

1. Denk na of de Bomenverordening aan voldoende bomen bescherming geeft of dat moet worden nagedacht over bredere maatschappelijke vraagstukken als natuur en stad. Betrek daarbij of de Bomenverordening moet aansluiten op de in ontwikkeling zijnde plannen voor de hoofdgroenstructuur. Veranker de toetsing van de noodzaak tot vellen van bomen die niet onder de Bomenverordening vallen in projecten en planvoorbereiding.
2. Met de bescherming en het behoud van bomen als het doel van de Bomenverordening is er structurele controle nodig op de naleving van herplant verplichtingen en op het zonder vergunning kappen van vergunningplichtige bomen (illegale kap).
3. Houdt de bestemmingsreserve (het Groencompensatiefonds) overeind, vraag het college om een uitwerking van mogelijkheden voor een bredere invulling van de besteding van middelen in het Groencompensatiefonds en ga daarover het gesprek aan. Voer regie op de uitgaven van middelen uit het Groencompensatiefonds.
4. Voor de ambtelijke organisatie: bij langdurige afwezigheid van een medewerker dient een vervanging/ back-up voor de meest nijpende onderdelen van diens werkzaamheden te worden geregeld.

II. NOTA VAN BEVINDINGEN

2 Beleid voor bomen in Hengelo

Dit hoofdstuk verkent eerst welk beleid de basis vormt voor de Hengelose Bomenverordening (§ 2.1). Het bespreekt vervolgens het doel van de Bomenverordening en het Groencompensatiefonds en met welk oogmerk de kapvergunning in 2018 is gedereguleerd. Verder wordt beschreven aan welke criteria vergunningaanvragen worden getoetst, hoe compensatie van kap is geregeld en hoe de gemeente bomen bij (bouw)werkzaamheden beschermt (§ 2.2). Het hoofdstuk sluit af met een visuele weergave van de beoogde werking en effecten van de Bomenverordening en Groencompensatiefonds (§ 2.3). Deze weergave wordt als analysemodel gebruikt in de hoofdstukken over de uitvoeringspraktijk.

Het hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvragen:

- *Wat stelt de gemeente zich ten doel met de toepassing van de Bomenverordening en het daarmee verbonden Groencompensatiefonds (deelvraag 1)?*
- *Welke criteria hanteert de gemeente in de besluitvorming over aanvragen voor een kapvergunning (deelvraag 2)?*

2.1 Hengelose beleid ten aanzien van bomen

In Hengelo is er geen vastgestelde beleidsnotitie specifiek gericht op het bomenbeleid. Bomen vormen een aspect van diverse beleidsdocumenten en -initiatieven. Denk aan het groenbeleid, zoals het Groenplan (2015) en de daarmee verbonden Hoofdgroenstructuur, het Bomenbeheerplan (2011) en groenprojecten en -initiatieven ('Van grijs naar groen' en 'Tiny Forest'). Ook in beleidsdocumenten op andere terreinen, bijvoorbeeld duurzaamheid, klimaatadaptatie, energie, bodem en ondergrond, wonen en ruimtelijk ontwikkeling wordt aandacht gegeven aan groen en bomen.

De gemeente Hengelo is eigenaar en beheerder van 37.723 geregistreerde gemeentelijke bomen (telling november 2022¹³). Daarnaast staat er een veelvoud aan niet geregistreerde gemeentelijke bomen in bossen, bospercelen en houtwallen. Van de geregistreerde gemeentelijke bomen zijn er 514 als bijzonder geregistreerd in de Bijzondere Bomenlijst 2022. In deze lijst zijn met toestemming van de eigenaren ook 66 particuliere bijzondere bomen opgenomen. Van de overige bomen op particuliere terreinen wordt geen registratie bijgehouden.

De Hengelose Bomenverordening geeft kaders voor de bescherming en het kappen van bomen. Het college heeft hieraan een nadere uitwerking en invulling gegeven in de Beleidsregels voor de beoordeling van kapaanvragen¹⁴ met bijbehorende Compensatietabel. De Bomenverordening en bijbehorende beleidsregels zijn integraal opgenomen in bijlage 1.

2.2 De Hengelose Bomenverordening

2.2.1 Doel en functie

De Hengelose Bomenverordening heeft tot doel om de bomen in de stad te beschermen en te behouden. Zowel in de openbare ruimte als op particuliere terreinen. Dit globale doel kent geen nadere uitwerking, zoals eerder toen de Bomenverordening 2009 gepaard ging met een nota 'Beleidsdoelen en plan van uitvoering'. De Kadernota bomenbeleid (2005) vormde destijds het raamwerk voor de Bomenverordening.¹⁵

¹³ Beleidsbegroting 2023-2026, november 2022, p. 151.

¹⁴ Beleidsregels voor de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning voor het vellen of doen vellen van houtopstanden (hierna: Beleidsregels).

¹⁵ Bomenbeheerplan Hengelo, 2011, p. 5.

De Bomenverordening biedt het juridische instrumentarium voor het behouden en beschermen van bomen. De regels stellen de gemeente in staat om boombelangen op een evenwichtige en heldere wijze te wegen tegen andere belangen. Zonder de regels heeft de gemeente geen instrumenten om bomen tegen kap en beschadiging te beschermen en compensatie van bomenkap te borgen. Ook bieden de regels rechtsbescherming aan belanghebbenden die invloed willen uitoefenen op de beslissingen over bomen in hun eigen leefomgeving.¹⁶

Het Groencompensatiefonds is een bestemmingsreserve voor gelden die worden gestort als financiële compensatie voor bomenkap.¹⁷ Het doel van dit fonds is om baten en lasten van de Bomenverordening te egaliseren.¹⁸ De gemeente is op grond van deze verordening verplicht om de gelden in het fonds te besteden aan nieuwe bomen en/of natuur in de openbare ruimte, waarbij uit de Bomenverordening 2018 kan worden afgeleid dat 'natuur' wordt gebruikt in de betekenis van 'ander groen'.¹⁹

2.2.2 Bescherming van bomen én deregulering

In 2015 heeft de gemeenteraad opdracht gegeven tot aanpassing van de Bomenverordening, waarbij deregulering én behoud van waardevol groen centraal stonden.²⁰ Op grond van de 'oude' Bomenverordening uit 2009 gold een vergunning- en herplantplicht voor:

- bomen op de Bijzondere Bomenlijst (ongeacht stamdiameter en kavelgrootte);
- bomen met een stamdiameter ≥ 30 cm op een particuliere bebouwde kavel groter dan 300 m²;
- bomen met een stamdiameter ≥ 20 cm op gemeenteground.

Naar aanleiding van de opdracht tot deregulering is de Bomenverordening aangepast. Er geldt een vergunning- en herplantplicht voor:

- bomen op de Bijzondere Bomenlijst (ongeacht stamdiameter en kavelgrootte);
- bomen met een diameter ≥ 30 cm op een particuliere bebouwde kavel ≥ 800 m². Overige particuliere bomen zijn vergunningvrij;
- bomen met een diameter ≥ 30 cm op gemeenteground. Daarbij geldt een vrijstelling voor alle bomen (ongeacht stamdiameter) die in het kader van beheer- en onderhoudswerkzaamheden worden gekapt. Wél geldt voor bomen met een diameter ≥ 30 cm die in het kader van beheer- en onderhoudswerkzaamheden worden gekapt, een publicatieplicht en herplantplicht.²¹

De raad heeft zich tijdens een beeldvormende Politieke Markt over de wijzigingen kunnen uitspreken.²² De Bomenverordening 2018 is op 5 juni 2018 door de raad vastgesteld en op 14 juni 2018 in werking getreden.²³

¹⁶ College-/burgemeestersadvies 'Actualisatie Bomenverordening – hoofdpunten nieuwe regels bomen(bescherming)', zaaknummer 2116073

¹⁷ De Reserve Compensatiefonds Bomenverordening is in 2014 administratief in het leven geroepen om de baten en lasten van de Bomenverordening te egaliseren. De lasten en baten van de bomencompensatie worden jaarlijks met de bestemmingsreserve verevend.

¹⁸ Notitie Evaluatie bestemmingsreserves 2021, december 2021, p. 25.

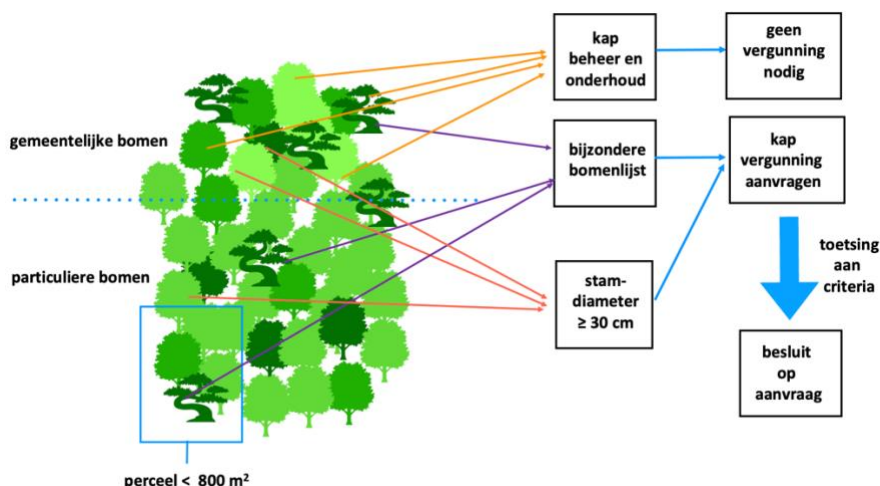
¹⁹ De Bomenverordening (artikel 1 onder u) spreekt over "... gelden uit compensatie, ter hoogte van de aanschaf- en plantkosten van nieuw plantmateriaal...".

²⁰ De Hengelose raad heeft op 10 juni 2015 de Kadernota maatschappelijke takenverkenning 2016-2019 vastgesteld, inclusief een bezuinigingspakket. Onderdeel hiervan is het bezuinigingsvoorstel 5.2.1 'Omgevingsvergunning e.a.'.

²¹ Raadsadvies 'Actualisatie Bomenverordening', zaaknummer 2221725.

²² Wijziging regels bomenbescherming, Presentatie politieke markt, 13 september 2017.

²³ Mailwisseling d.d. 08-03-23 en 20-3-2023.



Figuur 2.1 Vergunningplicht in Hengelo

2.2.3 Toetsingscriteria

In de Bomenverordening liggen weigeringsgronden vast voor de beoordeling en toetsing van aanvragen voor een kapvergunning (artikel 5). Gekeken wordt naar het belang van de instandhouding en/of bescherming behoud van de bomen vanwege hun:

- natuurwaarde
- landschaps- en/of stadswaarde
- cultuurhistorische waarde.

De Beleidsregels geven een verduidelijking van wat onder deze waarden wordt verstaan. Er is geen nadere uitwerking van de wijze waarop de feitelijke vaststelling en weging van boomwaarden plaatsvindt.

Bijzondere bomen genieten een speciale beschermingsstatus. Voor deze bomen geldt dat een kapaanvraag alleen om zwaarwegende redenen kan worden verleend. In de Boomverordening is vastgelegd wat kan gelden als zwaarwegende redenen, namelijk:

- een ernstige bedreiging van de openbare veiligheid of noodtoestand;
- een onomkeerbare slechte conditie van de boom;
- een ruimtelijke ontwikkeling van zwaarwegend openbaar belang of zwaarwegend maatschappelijk belang dat opweegt tegen het duurzaam behoud van de boom, waarbij alternatieven vooraf zorgvuldig zijn onderzocht.

De Bomenverordening regelt de vaststelling en periodieke actualisering van een Bijzondere Bomenlijst (artikel 2). Bijzondere bomen kunnen alleen met toestemming van de eigenaar in de Bijzondere Bomenlijst worden opgenomen. In de Beleidsregels worden voorwaarden benoemd waaraan een boom moet voldoen om voor opname in de lijst in aanmerking te komen.

De Beleidsregels bevatten nadere bepalingen over hoe de gemeente boombelangen tegen andere belangen afweegt. De gemeente is terughoudend met het verlenen van een kapvergunning *louter en alleen* vanwege overlast (bijvoorbeeld als gevolg van schaduw, insecten, stuifmeel of vallende vruchten en bladeren) of ten behoeve van duurzame initiatieven (bijvoorbeeld zonnepanelen).²⁴ In het geval dat een boom een aantoonbaar verhoogd risico voor de omgeving oplevert (gevaarstelling), krijgt de

²⁴ College-/ burgemeestersadvies 'Ter inzage legging 'Beleidsregels voor de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning voor het vellen of doen vellen van houtopstanden', zaaknummer 2251396.

noodzaak van het wegnemen of beperken van dit risico veel gewicht in de beoordeling en toetsing van de kapaanvraag.

2.2.4 Herplant en financiële compensatie bij vergunningplichtige bomen

De gemeente kan besluiten om een kapvergunning onder voorwaarden te verlenen. De Bomenverordening bepaalt welke bijzondere voorschriften kunnen worden opgelegd (artikel 6). Deze voorschriften richten zich hoofdzakelijk op het herplanten of financieel compenseren van de te kappen bomen. Compensatie is niet van toepassing voor kap van dode bomen en dunnen van bossen, bosjes en houtwallen in het kader van duurzame instandhouding.

Bij het opleggen van herplant als vergunningsvoorschrift schrijven de Beleidsregels het gebruik van een Compensatietabel voor.²⁵ Daarin wordt op basis van de stamdiameter en kwaliteit van een boom de boomwaarde bepaald (zie bijlage 2). Er geldt een flexibel compensatiestelsel, wat inhoudt dat de te kappen boom in verschillende plantmaten kan worden herplant. Hoe dikker de stam van de te herplanten boom, hoe minder er in aantal hoeven worden herplant.

Ter illustratie: een boom met een stamdiameter van 30-60 cm van slechte kwaliteit moet worden gecompenseerd met 1 boom van 18-20 cm. Maar is de boom van zeer goede kwaliteit, dan bestaat de compensatie uit 4 bomen van 18-20 cm, of 3 bomen van 20-25 cm, of 2 bomen van 25-30 cm of 1 boom van 30-35 cm.

Over de termijn voor herplant is in de Beleidsregels bepaald “dat de verwijderde houtopstanden binnen twee jaar, met uitstelmogelijkheid door Burgemeester en Wethouders, conform de compensatietabel met nieuwe aanplant moet zijn gecompenseerd.” De daadwerkelijke kap markeert het moment waarop de termijn voor herplant aanvangt.²⁶ Voor de uitgevoerde herplant geldt een instandhoudingsplicht.

In de Beleidsregels is de voorkeursvolgorde voor de herplant bepaald. De locatie moet eerst op of in de directe omgeving van de te kappen boom worden gezocht. Is daar geen ruimte om te herplanten, dan kan een locatie elders worden gezocht. Als herplant in de omgeving van de kaplocatie niet mogelijk is, kan de herplant op grond van de Bomenverordening in een financiële compensatie worden omgezet. In de Beleidsregels ligt het per boom te storten bedrag vast. Voor natuurlijke personen bedraagt dit € 250 en in de overige gevallen € 500. De financiële compensatie moet worden gestort in het daarvoor in het leven geroepen Groencompensatiefonds. De Bomenverordening 2018 bepaalt dat de gelden uit dit fonds besteed moeten worden aan nieuwe bomen en/of natuur (artikel 1 onder u).

Het kappen van een vergunningplichtige boom zonder omgevingsvergunning (illegale kap) is strafbaar. In de Bomenverordening is hiervoor de bepaling opgenomen dat er strafrechtelijk opgetreden kan worden met een geldboete of met een hechtenis van ten hoogste twee maanden. Daarnaast blijft in deze situatie de herplantplicht, of de financiële compensatie, van toepassing. De omvang moet worden bepaald met gebruik van de Compensatietabel. De compensatie die zou gelden bij een reguliere kapaanvraag kan in geval van illegale kap worden verdubbeld.²⁷

²⁵ Openbare besluitenlijst van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Hengelo, nr. A01, 17 juli 2018.

²⁶ De Rekenkamer merkt terzijde op dat de gemeentelijke webpagina over ‘Kappen van bomen’ iets anders communiceert. Daar staat: “Moet u herplanten, dan moet de herplant en de melding hiervan uiterlijk binnen 2 jaar nadat de vergunning is verleend, gedaan zijn” (Webpagina geraadpleegd op 21-03-2023).

²⁷ Dit om het illegaal vellen of doen vellen van een houtopstand zoveel mogelijk te ontmoedigen, dan wel de illegaal gekapte boom in redelijkheid zo goed mogelijk te compenseren. Daarnaast kan los hiervan ook gewoon nog aangifte gedaan worden, als de zaak ernstig genoeg is. Met het zwaarder optreden tegen illegale kap is ook tegemoet gekomen aan de wensen van onder andere de Natuur- en Milieuraad Hengelo (Raadsadvies ‘Actualisatie Bomenverordening’, zaaknummer 2221725).

2.2.5 Herplantplicht bij bomenkap in het kader van beheer en onderhoud

In het kader van beheer en onderhoudswerkzaamheden mogen bomen in de openbare ruimte vergunningvrij worden gekapt. Voor te kappen bomen met een stamdiameter ≥ 30 cm geldt een publicatie- en herplantplicht (artikel 3 lid 4). Er zijn geen nadere regels voor het bepalen van de omvang, locatie en termijn voor het uitvoeren van de herplantplicht.

2.2.6 Boombescherming bij werken rond bomen

De Bomenverordening bevat een verbod om bomen in de openbare ruimte schade toe te brengen (artikel 8). Verder is bepaald dat de gemeente kan verplichten om bij het werken rond bomen beschermende maatregelen te nemen en/of om een Boom Effect Analyse in te dienen.

In de Beleidsregels is met gebruik van voorbeelden beknopt toegelicht met welke bedoeling het verbod op beschadiging is opgesteld. Voor het werken rond bomen is aangegeven dat de gemeente volgens het handboek Bomen van het Normeninstituut Bomen werkt.

2.2.7 Toezicht op de naleving en handhaving

De Bomenverordening bepaalt dat door het college aangewezen personen belast zijn met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de verordening bepaalde (artikel 11).

De Bomenverordening bevat strafbepalingen op grond waarvan illegale kap en het beschadigen van bomen kan worden bestraft. De gemeente kan tegen de overtredingen strafrechtelijk en bestuursrechtelijk optreden. Bij strafrechtelijk handhaven kan een boete of hechtenis van ten hoogste twee maanden worden opgelegd (artikel 10 lid 2). Bij bestuursrechtelijk optreden kan de gemeente een twee keer zo hoge verplichting tot herplant en/of financiële compensatie opleggen (artikel 10 lid 1).²⁸

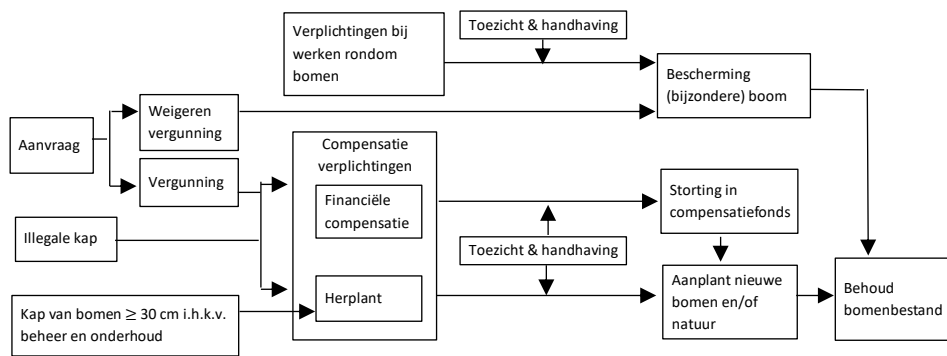
De Beleidsregels bieden geen handvatten om het toezicht op bomen en boombescherming mogelijk te maken en/of te beschrijven hoe de gemeente handelt als er sprake is van illegaal vellen of beschadigen van bomen.

2.3 Beoogde werking en effecten

Uit de beschreven regels voor het beschermen en behouden van bomen kan de beoogde werking en effecten van de Bomenverordening en het Groencompensatiefonds worden afgeleid. Het betreft de keten van processen en gedragingen, die uiteindelijk moeten resulteren in het gewenste effect.²⁹ De reconstructie hiervan is in figuur 2.2 weergegeven en wordt als analysekader gebruikt in de hoofdstukken over de uitvoeringpraktijk.

²⁸ Daarvoor was een door de raad vastgestelde wijziging van de Bomenverordening nodig. De raad heeft hiertoe besloten in zijn vergadering van 2 oktober 2018. De Bomenverordening (integraal na 1^e wijziging is op 16 november 2018 gepubliceerd in het Gemeenteblad en de dag erna in werking getreden.

²⁹ Niemeijer, E., & Klein Haarhuis, C. (2008). Wetten in werking. Over interventies, werking, effectiviteit en context. Recht der werkelijkheid, 2, 9-35.



Figuur 2.2 Beoogde werking en effecten van de Bomenverordening en Groencompensatiefonds

3 Organisatie en uitvoering

Dit hoofdstuk bespreekt de organisatie en uitvoering van de Bomenverordening 2018. Eerst komt aan de orde hoe het proces voor kap en herplant er in concept uit ziet (§ 3.1). Dit proces kent vier 'ingangen', die achtereenvolgens worden besproken: vergunningplichtige bomen (§ 3.2), bomenkap in het kader van beheer- en onderhoudswerkzaamheden (§ 3.3), noodkap (§ 3.4) en illegale kap (§ 3.5). Deze vier paragrafen beschrijven de organisatie, uitvoering en uitkomsten van processen voor kap en herplant. Het laatste deel van het hoofdstuk gaat in op de invulling van toezicht en handhaving en welke inspanningen worden geleverd om naleving van regels en voorschriften te bevorderen (§ 3.6).

Het hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvragen:

- *Welke procedure wordt gevolgd bij aanvragen voor het kappen van bomen (deelvraag 3)?*
- *Hoe worden inwoners op de hoogte gesteld van een besluit over een kapaanvraag (deelvraag 4)?*
- *In hoeverre leidt de kennisgeving tot bezwaren (deelvraag 5)?*
- *Hoe wordt invulling gegeven aan het toezicht op de naleving en de handhaving van voorschriften die de gemeente aan een kapvergunning verbindt (deelvraag 6)?*

3.1 Concept procesbeschrijving voor kap en herplant

De rekenkamer heeft vanuit de organisatie een concept procesbeschrijving voor kap en herplant ontvangen. Besluitvorming daarover moet nog plaatsvinden. Dit ligt al geruime tijd stil door langdurige afwezigheid van de ambtelijk medewerker die de trekker is van dit traject.³⁰

Het concept van de procesbeschrijving voor kap en herplant kent vier 'ingangen'. De letterlijke omschrijvingen daarvan luiden:

- Vergunningaanvraag voor vellen houtopstand (particulier of aannemer);
- Noodzaak vellen houtopstand openbare ruimte (gemeente Hengelo is opdrachtgever);
- Melding/constatering gevaar (noodkap is noodzakelijk?);
- Melding illegale kap.

De vier 'ingangen' vormen elk het startpunt van een bepaald proces voor kap, uitmondend in gedeeld proces voor herplant en/of financiële compensatie. In bijlage 3 is de taakverdeling over betrokken teams en afdelingen in tabelvorm weergegeven. Er is geen proceseigenaarschap voor het proces als geheel.

3.2 Vergunningplichtige bomen

3.2.1 Bijzondere Bomenlijst

In 2022 is een geactualiseerde Bijzondere Bomenlijst door het college vastgesteld. Er staan 514 gemeentelijke bomen als bijzonder geregistreerd. Nieuw is een bijlage met een lijst van 66 bijzondere bomen op particulier terrein opgenomen.³¹ Dit was bij de actualisatie van de Bomenverordening een

³⁰ Interview, 2 februari 2023.

³¹ Het gaat om 25 bomen van bewoners, 17 bomen van Welbions en 24 bomen van Twickel.

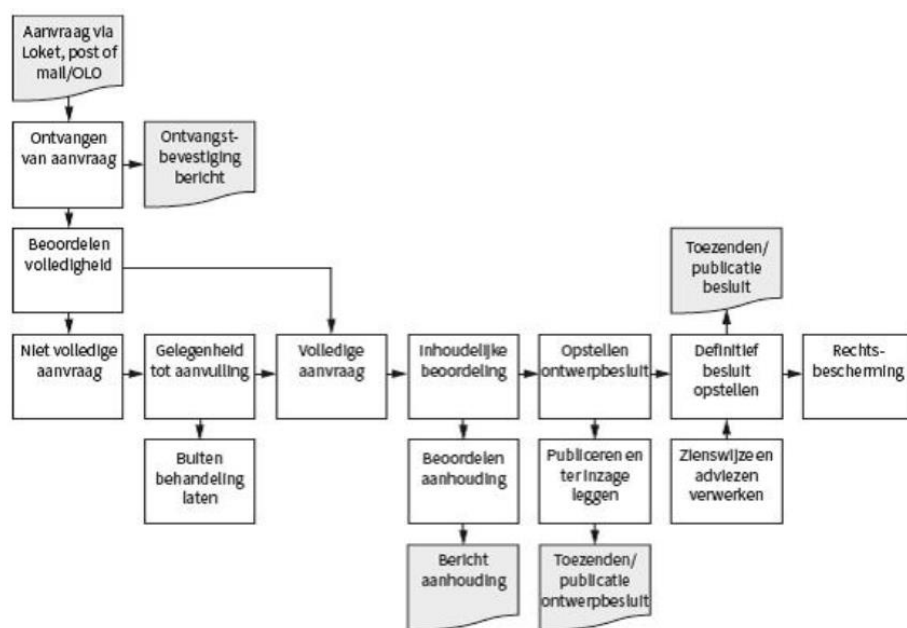
wens van de Groenpartners.³² De gemeente heeft zich op diverse manieren ingespannen om de uitbreiding met particuliere bijzondere bomen mogelijk te maken.³³

De door de raad vastgestelde Bomenverordening 2018 bepaalt dat de Bijzondere Bomenlijst elke twee jaar wordt geactualiseerd. In praktijk is dit vanwege de beperkte capaciteit niet haalbaar gebleken. Het voornemen bestaat om bij de volgende actualisatie van de Bomenverordening een periode van vier jaar vast te leggen.³⁴ In de door het college vastgestelde Bijzondere Bomenlijst 2022 wordt dit al als termijn genoemd.³⁵

Het college heeft in de Beleidsregels vastgelegd welke voorwaarden er gelden voor opname van een boom in de Bijzondere Bomenlijst. Een voorgedragen boom die aan de voorwaarden voldoet wordt niet altijd op de lijst gezet. Het college ziet daar soms van af met het oog op mogelijke toekomstige ontwikkelingen.³⁶

3.2.2 Procedure omgevingsvergunning voor kap

De procedure voor het behandelen van een omgevingsvergunning is wettelijk geregeld.³⁷ Figuur 3.1 toont op hoofdlijnen welke stappen daarbij worden doorlopen. De gemeentelijke concept procesbeschrijving geeft daarvan een verbijzondering in een reeks van deelprocessen voor het proces van vergunningverlening. Deze paragraaf geeft een beknopte beschrijving van de uitvoeringspraktijk in het proces van vergunningverlening.



Figuur 3.1 Bron: https://www.omgevingsweb.nl/bwb/bwbr0005537_420b/

³² De groenpartners nemen deel aan het overlegorgaan de 'Groene Tafel'. Deelnemende partners zijn: Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid (IVN), Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging (KNNV), Nederlands Instituut voor Volksontwikkeling en Natuurvriendenwerk (NIVON), Natuur- en Milieuraad Hengelo e.o., Nederlandse Bijenvereniging - afdeling Hengelo, Groei & Bloei).

³³ College-/burgemeestersbesluit 'Bijzondere Bomenlijst – particuliere bomen', zaaknummer 3094484; Jaarstukken 2020, Taakveld 5.7 Openbaar groen en Openlucht recreatie, p. 72.

³⁴ College-/burgemeestersadvies Bijzondere Bomenlijst 2022, zaaknummer 3378401.

³⁵ Bijzondere Bomen Hengelo, maart 2022.

³⁶ Zie bijvoorbeeld de overwegingen in het college-/burgemeestersadvies Bijzondere Bomenlijst 2022, zaaknummer 3378401.

³⁷ De Wabo voorziet in een groot aantal procedurele voorschriften voor de behandeling van een vergunningaanvraag. Daarnaast speelt ook de Algemene wet bestuursrecht een rol.

Registratie en publicatie van aanvragen

Aanvragen komen vrijwel uitsluitend binnen via het OmgevingsLoket Online (OLO). Een kapvergunning wordt aangevraagd door het invullen van een aanvraagformulier. In het geval van gemeentelijke kapaanvragen wordt dit formulier door of namens de projectleider ingevuld. De Groenontwerper in het team Voorbereiding en Realisatie levert daarvoor informatie aan.³⁸ Als een gemeentelijke kapvergunning niet vanuit een project maar vanuit bijvoorbeeld groenrenovatie wordt aangevraagd, zijn het de stadsdeelbeheerders die de aanvraag indienen. De indieners van een aanvraag krijgen geautomatiseerd een bevestiging van ontvangst. Registratie vond tot voor kort plaats in het zaakstelsel SquitXO, en nu in Rx.Mission.

Voor het publiceren van de vergunningaanvraag in het Gemeenteblad is een apart deelproces ingericht. In de standaard formulering van de kennisgeving wordt gewezen op de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.³⁹ Volgens gesprekspartners leidt dit in praktijk zelden tot een reactie.⁴⁰

Toetsing volledigheid en inhoudelijke beoordeling

De aanvrager levert via het aanvraagformulier gegevens over zichzelf, de eigendomssituatie, wat hij/zij wil doen (kap of iets anders), om hoeveel houtopstanden het gaat en, per houtopstand, gegevens over de soort, locatie en stamdiameter. Ook wordt de aanvrager gevraagd naar de mogelijkheid tot en plannen voor herplant.⁴¹ De aanvrager moet foto's en een situatieschets toevoegen.⁴² Twee adviseurs openbare ruimte van Gildebor (de uitvoeringsorganisatie voor het beheer van de openbare ruimte) beoordelen de volledigheid van een aanvraag. Zijn de benodigde gegevens compleet, dan volgt een inhoudelijke beoordeling.⁴³ Aan de hand van de aangereikte gegevens wordt de levensvatbaarheid en kwaliteit van de te vellen bomen en de mogelijkheden voor herplant op het terrein van de kap bepaald. De Gildebor-adviseurs stellen een advies over de kapaanvraag en -verlening op. Zij maken daarbij gebruik van de Compensatietabel. De Vergunningverlener bouw van de afdeling VTH Leefomgeving verwerkt het advies in het besluit op de aanvraag. Volgens gesprekspartners wordt het advies vrijwel altijd gevolgd.⁴⁴

Besluit en publicatie

De gemeente hanteert een vast format voor de beschikking op een aanvraag. Bij een vergunning onder voorwaarden wordt in het besluit naar een bijlage met voorschriften verwezen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een 'bibliotheek' met voorschriften. Verplichtingen tot herplant en/of financiële compensatie worden met gegevens uit het zaakstelsel situatiespecifiek geformuleerd.⁴⁵ Het besluit wordt toegezonden aan de aanvrager en, met tussenkomst van de afdeling Communicatie, gepubliceerd in het Gemeenteblad en in het Hengelo's Weekblad.

³⁸ Een concreet voorbeeld hiervan is de toelichting op de aanvraag voor de kap van bomen op en nabij het Marktpllein, openbaar gemaakt naar aanleiding van het een Wob-verzoek (zaaknummer 3373489).

³⁹ De Rekenkamer merkt terzijde op dat de procedure zoals gecommuniceerd in de kennisgeving van een aanvraag omgevingsvergunning kap niet strookt met het bepaalde in artikel 4 lid 2 van de Bomenverordening. Volgens de kennisgeving wordt een aanvraag van rechtswege verleend als de gemeente niet op tijd een besluit neemt, volgens de Bomenverordening is daarvan juist geen sprake.

⁴⁰ Interview, 22 februari 2023.

⁴¹ Formuliertersie 2020.01

⁴² Interview, 11 mei 2023.

⁴³ Bij de overgang naar Rx.Mission is besloten om geen splitsing meer aan te brengen in de beoordeling op volledigheid en inhoud (Interview, 7 maart 2023).

⁴⁴ Interview, 11 mei 2023.

⁴⁵ Interview, 22 februari 2023.

Bezwaartermijn en onherroepelijk worden van het besluit

Op een besluit over een kapaanvraag volgt een termijn van zes weken waarin de aanvrager of andere belanghebbende tegen de beschikking bezwaar kan maken.⁴⁶ Een juridisch adviseur van het team Advies en Control heeft voor dit Rekenkameronderzoek een overzicht opgesteld en aangereikt van de behandeling van bezwaren in de onderzoeksperiode.⁴⁷

Er zijn in de onderzochte periode tegen 10 unieke kapvergunningen, van 327 aangevraagde kapvergunningen, in totaal 19 bezwaarschriften ingediend.⁴⁸ Alle bezwaarschriften werden door omwonenden ingediend, met uitzondering van één. Dit bezwaarschrift werd door de Natuur- en Milieuraad ingediend en na overeenstemming over een grotere herplantplicht ingetrokken. Van de overige bezwaarschriften bleken er drie niet-ontvankelijk te zijn. In de overige 15 zaken is in geen enkele zaak het bezwaarschrift gegrond verklaard. In geen van de zaken is de bezwaarmaker in beroep gegaan.

Een administratief medewerker van het team VTH Leefomgeving registreert in SquitXO/Rx.Mission het onherroepelijk worden van een besluit. Daarmee eindigt het vergunningsproces. De deelzaak voor de vergunningverlening wordt afgesloten en er wordt een nieuwe deelzaak voor controle aangemaakt als de vergunning onder voorwaarde van herplant en/of financiële compensatie is verleend. De controletaken liggen buiten het team VTH Leefomgeving (paragraaf 3.6 gaat hier nader op in).

3.2.3 Bomen in projecten en ontwikkelingen

Bij ontwikkelingen in de openbare ruimte worden in ieder project de aanwezige bomen vanaf de start in de planvorming betrokken. Tijdens het maken van het ontwerp wordt het belang van het behoud van de boom afgewogen. Een medewerker beheer openbare ruimte brengt hierover een advies uit na een beoordeling van de kwaliteit van bomen in het plangebied. Een Groenontwerper en een technisch beheerder, en soms ook de groenbeheerder, maken op basis van het advies een voorstel voor de projectgroep welke bomen wel, niet en misschien voor inpassing in aanmerking komen. Op basis van een gezamenlijke belangenafweging in de projectgroep wordt bepaald welke bomen in het plan worden ingepast. De overige bomen worden gekapt, waarvoor bij een stamdiameter ≥ 30 cm een vergunningaanvraag moet worden gedaan.

Voor bomen die moeten wijken, bereidt de Groenontwerper een kapaanvraag voor. Door de vroegtijdige betrokkenheid kan de Groenontwerper de gemaakte afweging en plannen voor herplant goed onderbouwen.⁴⁹ De kapaanvraag wordt door of namens de projectleider ingediend, die bij toekenning als vergunninghouder verantwoordelijk is voor een eventuele verplichting tot herplant en/of financiële compensatie.

De termijn voor herplant binnen twee jaar is in projecten niet altijd haalbaar. Ambtelijk zijn praktische afspraken gemaakt om al in het stadium voor een kapaanvraag een keuze tussen herplant en financiële compensatie te maken. Als de projectleider van een initiatief in de openbare ruimte wil herplanten, dan kan in samenspraak met de adviseur openbare ruimte van Gildebor naar de termijn van herplant worden gekeken. Is de looptijd van het project een belemmering, dan kan bij de kapaanvraag al een

⁴⁶ Artikel 6.1, tweede lid van de WABO.

⁴⁷ Het gaat om de periode vanaf de inwerkingtreding van de Bomenverordening op 14 juni 2018 tot en met 31 december 2022.

⁴⁸ Van deze 10 besluiten werden er: tegen 8 besluiten 1 bezwaarschrift ingediend, tegen 1 besluit 3 bezwaarschriften ingediend en tegen 1 besluit 8 bezwaarschriften ingediend.

⁴⁹ Interview, 29 maart 2023.

langere termijn worden vergund. Die uitstelmogelijkheid heeft het college volgens de Beleidsregels. De projectleider levert de onderbouwing voor deze beslissing.

Om te behouden bomen tijdens en na afronding van werkzaamheden tegen schade te beschermen, legt de gemeente uitvoerende partijen beschermende maatregelen op. Als in het planproces duidelijk wordt dat de projectuitvoering bedreigend kan zijn voor te behouden bomen, vraagt de gemeente in de regel om een Bomen Effect Analyse (BEA).⁵⁰ En in vervolg daarop ook vaak een aanvullend advies over beschermingsmaatregelen in het ontwerp en bij de uitvoering. Het geheel van beschermende maatregelen worden in het bestek⁵¹ en als begrotingspost opgenomen en zoveel mogelijk ook op inrichtingstekeningen ingetekend.⁵²

3.2.4 Overzicht van kap en herplant vergunningplichtige bomen

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, kan een vergunning onder voorwaarde van herplant en/of financiële compensatie worden verleend. In deze paragraaf wordt inzichtelijk in hoeverre de gemeente daarvan gebruik maakt. Op verzoek van de Rekenkamer zijn vanuit het team VTH Leefomgeving gegevens aangereikt over alle aanvragen voor een kapvergunning waarover met toepassing van de Bomenverordening 2018 in de onderzoeksperiode een beslissing is genomen.⁵³ Tabel 3.1 geeft de uitkomsten van het proces van vergunningverlening weer (peildatum 21 maart 2023).

Er zijn in totaal 327 ingediende kapaanvragen, waarover in de onderzoeksperiode⁵⁴ een beslissing is genomen met toepassing van de Bomenverordening 2018 (waaronder 6 aanvragen volgens het overgangsrecht). In 82 zaken is de gemeente zelf de aanvrager. In de overige zaken werd de aanvraag gedaan door een 'particulier' (bewoner of bedrijf).

⁵⁰ De Bomen Effect Analyse (BEA) is een landelijk instrument voor een gestandaardiseerde beoordeling van eventuele negatieve effecten van bouw of aanleg in de nabijheid van bomen. Daarbij wordt onder meer gekeken of het mogelijk en zinvol is om bestaande bomen binnen het project te behouden.

⁵¹ Het bestek geeft een omschrijving van het uit te voeren (bouw)werk, inclusief de van toepassing zijnde administratieve, juridische en technische bepalingen, materialen en uitvoeringsvoorwaarden.

⁵² Interview, 29 maart 2023.

⁵³ Het gaat om aanvragen die zijn ingediend vanaf het moment dat de Bomenverordening op 14 juni 2018 in werking is getreden én voor die datum ingediende zaken waarop de Bomenverordening 2018 volgens het overgangsrecht is toegepast.

⁵⁴ Het gaat om de periode vanaf de inwerkingtreding van de Bomenverordening op 14 juni 2018 tot en met 31 december 2022.

		Aantal kapaanvragen	Aantal bomen kap vergund	Aantal bomen herplant	
Particulier	Afgewezen	3	6		
	Buiten behandeling gelaten	2			
	Gekapt zonder vergunning	1	2		
	Ingetrokken aanvraag	67			
	Niet bevoegd gezag	1			
	Nog in behandeling	1	11	18	
	Toegekend	met herplantplicht (volledig)	127	533	748
		met herplantplicht (gedeeltelijk)	2	84	61
		herplantplicht omgezet in financiële compensatie	9	23	40
		zonder herplantplicht	12	65	3
geen data over herplantplicht		11	8	2	
Totaal toegekend	161	713	854		
Vergunningvrij	9				
		245	732	872	
Gemeente	Ingetrokken aanvraag	5			
	Toegekend	met herplantplicht (volledig)	58	246	460
		met herplantplicht (gedeeltelijk)	3	65	20
		herplantplicht omgezet in financiële compensatie	6	26	67
		zonder herplantplicht	6	53	
		geen data over herplantplicht	2	1	1
	Totaal toegekend	75	391	548	
	Vergunningvrij	2			
		82	391	548	
Totaal		327	1123	1420	

Tabel 3.1 Overzicht van kapaanvragen, vergunningverlening en vergunningsvoorwaarden⁵⁵

Toelichting bij de tabel

Het overzicht toont 3 afgewezen kapaanvragen. In de gesprekken is aangegeven dat de gemeente aanvragers voorstelt om hun aanvraag in te trekken als duidelijk wordt dat vergunningverlening niet mogelijk is. Dat bespaart de gemeente werk.⁵⁶ Dit is in de tabel zichtbaar: 72 kapaanvragen zijn ingetrokken (ruim 20%).

De gemeente heeft in 66% van de particuliere aanvragen en in 91% van de gemeentelijke aanvragen een vergunning verleend. In totaal werd het kappen van 713 particuliere bomen en 391 gemeentelijke bomen vergund.

De vergunningverlening aan particulieren ging 129 keer (80%) gepaard met een (gedeeltelijke) herplantplicht voor in totaal 809 bomen. Een vergelijkbaar beeld ontstaat voor de gemeente als vergunningaanvrager: 61 vergunningen (81%) gingen gepaard met een herplantplicht voor in totaal 480 bomen. Het aantal te herplanten bomen moet op de kaplocatie worden herplant.

Particulieren kregen 9 keer (6%) en de gemeente 6 keer (8%) een vergunning onder voorwaarde van een financiële compensatie verleend. Het aantal te herplanten bomen wordt niet fysiek herplant, maar volledig in een financiële bijdrage omgezet (paragraaf 3.6.3 bespreekt de opgelegde bedragen).

Er zijn ook kapvergunningen verleend zonder herplant- en/of financiële compensatieplicht. Dat geldt voor 7% van de particuliere aanvragen voor in totaal 61 bomen en 8% van de gemeentelijke aanvragen voor in totaal 53 bomen.

⁵⁵ In de tabel is zichtbaar dat gegevens soms niet logisch consistent zijn. Er is sprake van een toekenning voor kap van een particuliere boom zonder herplantplicht, maar moeten volgens de gegevens 3 bomen worden herplant. En bij twee toekenningen voor kap van een gemeentelijke boom is niets ingevuld over een herplantplicht, maar is de herplant van 1 boom geregistreerd.

⁵⁶ Interview, 7 maart 2023.

Opvallend is tot slot dat 11 kapaanvragen zijn ingediend voor vergunningvrije bomen (particulier en gemeentelijk). Hierover is aangegeven dat de indieners voorheen gevraagd werd om de aanvraag in te trekken, maar dat sommige aanvragers hier huiverig voor zijn. Tegenwoordig geeft de vergunningverlener daarom een ‘verklaring van vergunningsvrij’ af.⁵⁷ Uit de aangereikte gegevens valt op te maken dat deze praktijk vanaf halverwege 2021 bestaat.

3.3 Bomenkap in het kader van beheer en onderhoud

3.3.1 Redenen voor kap

Het beheer en onderhoud aan de bomen in de openbare ruimte vindt plaats volgens een planningskaart, die onderdeel is van het Bomenbeheerplan (2011). Kap in het kader van beheer- en onderhoudswerkzaamheden vindt plaats als bomen in bestaand gebied:⁵⁸

- dood zijn;
- ziek of kwalitatief slecht zijn (als gevolg van leeftijd, iepziekte, Kastanjebloedingsziekte, zwamaantasting etc.);
- gedund moeten worden om andere bestaande bomen meer ruimte te geven.

Er is geen afzonderlijke bomenlijst in het beheersysteem. In een beheersysteem voor elementen in de openbare ruimte zijn ook (straat- en laan-)bomen opgenomen. Als een boom wordt gekapt, wordt dit gemuteerd in het beheersysteem, evenals het (her)planten van bomen. De meeste bomen in bos, bosplantsoen en houtwallen (circa 90-95%) worden niet geregistreerd.

3.3.2 Proces voor kap en herplant

Adviseren en beslissen over kap en herplant

Bomen die met het oog op beheer en onderhoud gekapt moeten worden, komen op verschillende manieren in beeld. Dat kan door constatering van medewerkers in de buitenruimte of meldingen van bewoners. Om het proces te stroomlijnen is de afspraak dat stadsdeelcoördinatoren een aanvraag voor kap doen. Daarbij gebruiken ze een standaard format om gegevens te noteren over de locatie van de boom, de reden voor kap en de wenselijkheid van herplant. Ook moeten foto's en een situatieschets worden aangeleverd. Een vaste adviseur openbare ruimte bij Gildebor stelt de noodzaak van kap vast en beoordeelt, in overleg met medewerkers van de gemeente, of herplant op de kaplocatie mogelijk en van toegevoegde waarde is, of dat deze elders plaatsvindt.⁵⁹

In gesprekken is toegelicht dat de bomen, die in het kader van beheer- en onderhoudswerkzaamheden worden gekapt, voor een deel in Natuurlijke groenstroken (bos, bosplantsoen en houtwallen) staan. Staat een boom in een bos, bosplantsoen of houtwal, dan is de reden vaak dunnen. Het dunnen wordt als beheermaatregel uitgevoerd om vanuit een gewenst eindbeeld ruimte te maken voor de omliggende boomopstand. Daarbij past doorgaans geen herplant. Als er wel ruimte is en het is wenselijk dat hier een boom staat, wordt wel herplant uitgevoerd.

Als een boom in een straat moet worden gekapt, gebeurt dat doorgaans omdat de boom dood, ziek of van slechte kwaliteit is. Deze bomen worden meestal 1-op-1 vervangen, volgens de denkblij van de Compensatietabel. De intentie is om waar het kan, het straatbeeld te herstellen. Als herplant op de

⁵⁷ Interview, 22 februari 2023.

⁵⁸ Notitie voor B & W Voorstel hoofdpunten nieuwe regels bomen(bescherming), juni 2017.

⁵⁹ Interview, 11 mei 2023.

kaplocatie niet mogelijk of onverstandig is, wordt gezocht of er in een wijdere cirkel ruimte te vinden is. Dit vanuit het streven om het bomenareaal zo veel mogelijk in stand te houden.⁶⁰

Publiceren van voorgenomen kap en herplant

Voor bomen op gemeenteground die wegens beheer- en onderhoudswerkzaamheden worden gekapt, geldt een publicatie- en herplantplicht als de stamdiameter van deze bomen ≥ 30 cm is.⁶¹ Gildebor houdt verzamellijsten over te kappen en herplanten bomen bij. Deze worden periodiek besproken met de Groenontwerper en de beleidsmedewerker openbare ruimte van de gemeente. Na een eventuele aanpassing en akkoord op de voorstellen van kap en herplant, wordt de verzamellijst via het team Communicatie gepubliceerd.⁶² Daarbij wordt geen schifting aangebracht naar bomen met een stamdiameter ≥ 30 cm.

De publicaties in het Hengelo's Weekblad geven informatie over welk soort boom op welke locatie wordt gekapt en of er herplant plaatsvindt. De overzichten op de gemeentelijke website zijn uitgebreider. Daarin wordt ook informatie gegeven over de stamdiameter van de boom die verdwijnt, de reden voor de kap, en wordt de herplant toegelicht in aantallen, maat, soort en locatie.

Bij de kennisgeving in het Hengelo's Weekblad en op de gemeentelijke website wordt gewezen op de mogelijkheid om contact op te nemen voor vragen of overleg. Volgens de gesprekspartners komt dit in praktijk weinig voor.

Uitvoering kap en herplant in het kader van beheer en onderhoud

Bij Gildebor zijn drie boomploegen verantwoordelijk voor respectievelijk het kappen, planten, onderhouden en bewateren van bomen. In de periode van half oktober tot half maart vindt de kap plaats. De adviseur openbare ruimte bestelt de bomen voor herplant en controleert de levering. De boomploegen moeten de uitvoering registreren in een digitaal systeem. Zij zijn voor de uitvoering in de keten van elkaars registratie afhankelijk. De adviseur openbare ruimte coördineert het geheel en geeft op deze wijze invulling aan de controle op kap en herplant.

3.3.3 Overzicht van kap en herplant in het kader van beheer en onderhoud

Zoals aan de orde kwam in het vorige hoofdstuk, is de kap van bomen in het kader van beheer- en onderhoudswerkzaamheden vergunningvrij geworden. Wel geldt generiek een herplantplicht bij bomen met een stamdiameter ≥ 30 cm. Deze paragraaf maakt inzichtelijk in hoeverre de gemeente daaraan in de praktijk uitvoering geeft.

Gildebor heeft op verzoek de Excelbestanden aangereikt die zijn gebruikt voor de overzichten van kap en herplant op de gemeentelijke website. De Rekenkamer heeft daar één Excelbestand voor analyse van gemaakt. Het gaat om kap en herplant in het kader van beheer en onderhoud. Ofwel om bomen die vergunningvrij gekapt mogen worden, maar waarvoor wel een herplantplicht bestaat als de te kappen boom een stamdiameter ≥ 30 cm heeft.⁶³ Diagram 3.1 geeft een overzicht van te kappen en herplanten bomen ingedeeld naar het jaar dat de gemeente de voorgenomen kap heeft

⁶⁰ Interview, 11 mei 2023.

⁶¹ Brief aan Presidium 'Beeldvormende politieke markt – Wijzigen regels bomenbescherming, zaaknummer 2116073, 27 juni 2017.

⁶² Interview, 2 februari 2023; Interview, 29 maart 2023; Interview, 11 mei 2023.

⁶³ Niet te verwarren met het overzicht in tabel 3.1 op p. 26 waarin de aantallen kap en herplant betrekking hebben op vergunningplichtige bomen.

gepubliceerd.⁶⁴ De cijfers voor 2018 hebben op het hele jaar betrekking, omdat een afbakening naar de onderzoeksperiode niet mogelijk bleek.

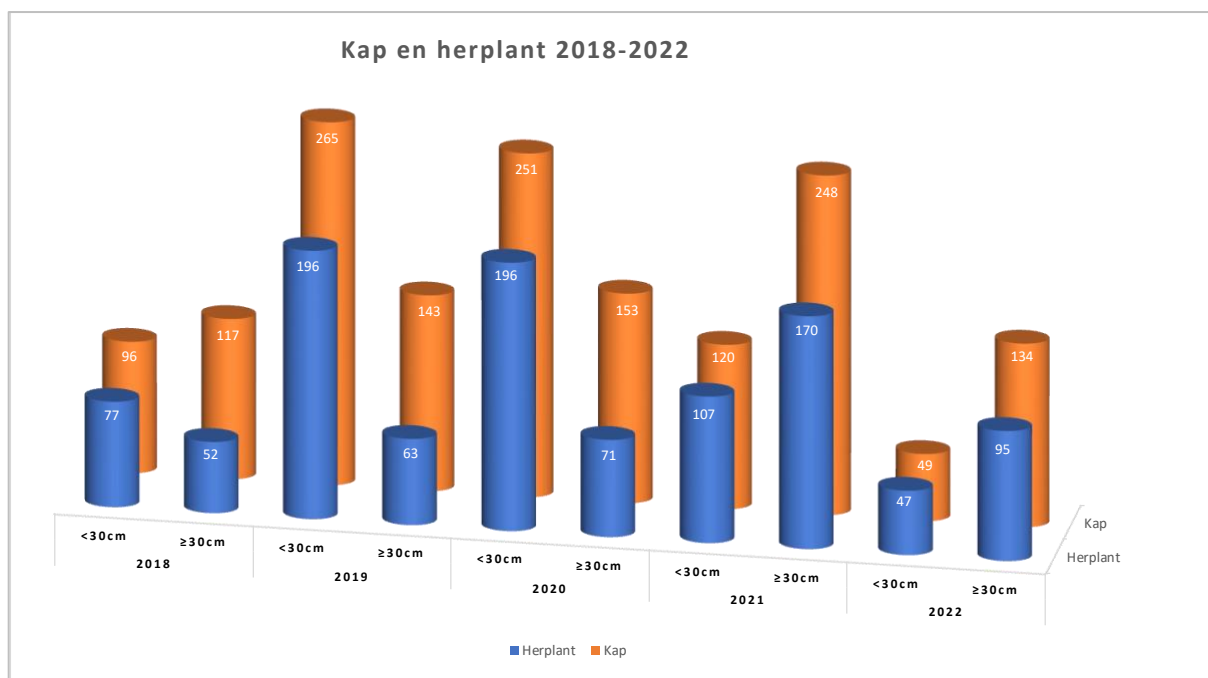


Diagram 3.1 Overzicht van voorgenomen kap en herplant in het kader van beheer- en onderhoudswerkzaamheden over de periode 2018-2022

Het overzicht laat zien dat de gemeente in de onderzochte periode het voornemen heeft geuit om in totaal 1576 bomen te kappen en 1074 te herplanten. In de gesprekken is aangegeven dat dit mag worden beschouwd als daadwerkelijk gerealiseerde kap en herplant. Een belangrijke kanttekening bij het overzicht is dat het uitsluitend de kap toont van bomen waarvoor in de verzamellijsten een concreet aantal is vermeld. Op de verzamellijsten staat ook 26 keer een kapvoornemen uitgedrukt als percentage van een groenstrook waar de kap plaats heeft (bos, bosplantsoen of houtwal). Onduidelijk is om hoeveel bomen het concreet gaat. Het kapvoornemen is als percentage uitgedrukt omdat het te veel bomen zijn om individueel te tellen. In al deze gevallen blijkt uit de gegevens dat de kap werd uitgevoerd als beheermaatregel om ruimte te maken voor de omringende boomopstand (dunnen, dit is vergunningsvrij).

Het valt de Rekenkamer op dat vanaf 2021 in de Excelbestanden over kap en herplant een kolom “vergunningplichtig” is opgenomen. Op grond van de Bomenverordening 2018 is kap in het kader van beheer- en onderhoudswerkzaamheden voor alle bomen vergunningvrij. Wel geldt een herplantplicht: er moet worden herplant bij kap van een boom met een stamdiameter ≥ 30 cm (artikel 3 lid 4).

In diagram 3.1 is kap en herplant uitgesplitst naar stamdiameter. Opvallend is dat de gemeente ook vaak onverplicht overgaat tot herplant: de kap van 781 bomen met een stamdiameter < 30 cm wordt door de herplant van 623 bomen gecompenseerd. In totaal hebben 795 bomen een stamdiameter ≥ 30 cm. Op deze bomen is de herplantplicht van toepassing, maar er zijn geen regels die de omvang van de herplant bepalen. In gesprekken is aangegeven dat in de praktijk de Compensatietabel als richtsnoer wordt gebruikt. Aangezien de Compensatietabel minimaal van 1-op-1 herplant uitgaat, is een herplant

⁶⁴ Een verzamellijst bevat informatie over enkele maanden, die zich over twee kalenderjaren kunnen uitstrijken. Bij het maken van het overzicht heeft de Rekenkamer de kap en herplant toegedeeld aan het jaartal waarin over de kap is gepubliceerd.

te verwachten die in ieder geval bij benadering gelijk is aan de kap. In de praktijk bedraagt de herplant 451 bomen.

Bij navraag merken gesprekspartners op, dat geen herplantplicht geldt voor het kappen van dode bomen en bij dunnen. De grondslag daarvoor is volgens de gesprekspartners artikel 6 lid 4 van de Bomenverordening 2018.⁶⁵ Dit artikel regelt echter de compensatie van *vergunningplichtige* bomen. Er worden geen uitzonderingen gemaakt in artikel 3 lid 4, dat de herplantplicht regelt voor de bomenkap in het kader van beheer- en onderhoudswerkzaamheden. Volgens gesprekspartners is dit bij de actualisatie onbedoeld uitgebleven; ook voor deze categorie bomen heeft de gemeente willen vasthouden aan de uitzondering voor dode bomen en bij dunnen.⁶⁶

Naar aanleiding van de handelwijze in de praktijk is de reden van kap van bomen met een stamdiameter ≥ 30 cm nader onderzocht.⁶⁷ Diagram 3.2 toont dat ‘dood’ of ‘dunning’ relatief vaak redenen zijn voor kap en dat ongeveer 40% van deze kap met herplant is gecompenseerd. Volgens de gesprekspartners is de handelwijze in praktijk dat herplant plaatsvindt als dat vanuit een bepaald eindbeeld wenselijk is, ook als de gemeente er niet toe verplicht is.⁶⁸

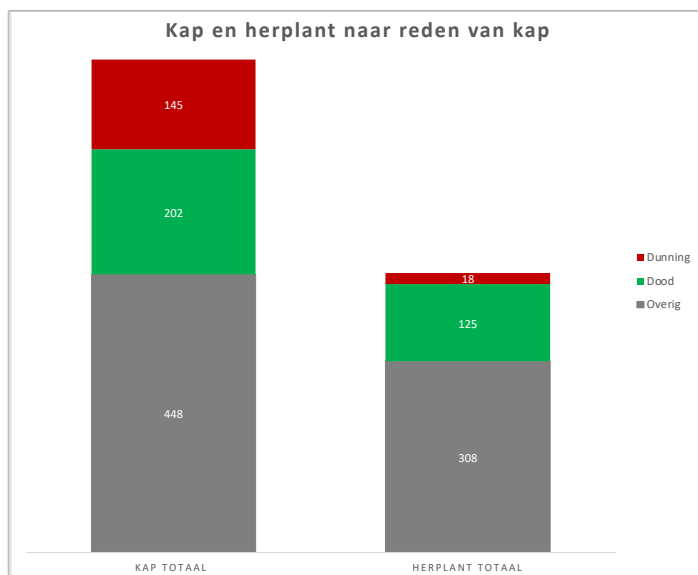


Diagram 3.2 Kap en herplant naar reden van kap

3.4 Noodkap

Soms leveren bomen een gevaar op voor hun omgeving. Bewoners kunnen hiervan melding bij de gemeente doen, maar medewerkers in de buitenruimte kunnen dit ook zelf constateren. In een dergelijke situatie stelt de adviseur openbare ruimte van Gildebor de noodzaak van de kap vast. Dit is in de afgelopen jaren enkele keren voorgekomen.⁶⁹ Gaat het om een particuliere boom, dan gelast de gemeente de boomeigenaar om met spoed de boom te kappen. De juridische werkzaamheden voor

⁶⁵ De bepaling in dit artikel luidt: “Compensatie is niet van toepassing voor het vellen of doen vellen van dode bomen en voor het in het kader van duurzame instandhouding dunnen van bossen, bosjes en houtwallen.”

⁶⁶ Interview, 11 mei 2023.

⁶⁷ Daarbij is alleen gekeken naar de bomen die apart vermeld staan op de verzamellijsten. De bomenkap uitgedrukt in een percentage van een groenvlak (bos, bosplantsoen of houtwal) – die in het kader van dunning worden verwijderd – is hierin niet meegenomen.

⁶⁸ Interview, 11 mei 2023.

⁶⁹ Interview, 22 februari 2023.

het gelasten van noodkap worden vanuit het team VTH Leefomgeving gedaan. De handhavingsjurist wordt hierin geadviseerd door de adviseurs openbare ruimte van Gildebor, die de beoordeling/vaststelling van de noodzaak voor kap doen. Op grond van de Bomenverordening 2018 geldt in die situaties geen vergunningplicht (artikel 3 lid 2 onder e). De Bomenverordening regelt niet hoe in die situatie met herplant wordt omgegaan. In het concept procesbeschrijving is dit als een nader in te vullen element opgenomen.

Als de boom op gemeentegrond staat, moet de gemeente als eigenaar de boom met spoed kappen. Met Gildebor bestaat de afspraak dat direct tot kap wordt overgegaan als een boom op gemeentegrond gevaar oplevert voor de directe omgeving.⁷⁰ De kap wordt door Gildebor uitgevoerd, in het beheersysteem geregistreerd en achteraf in het Hengelo's Weekblad gepubliceerd. De herplant van de boom wordt meegenomen in het reguliere proces voor kap en herplant in het kader van beheer en onderhoud.

3.5 Illegale kap

Als vergunningplichtige bomen zonder vergunning worden gekapt, is er sprake van illegale kap. De gemeente kan daar strafrechtelijk en bestuursrechtelijk tegen optreden. De keuze voor een strafrechtelijk traject houdt in dat bij de politie aangifte wordt gedaan van een economisch delict. Het is dan aan het Openbaar Ministerie of tot vervolging wordt overgegaan. In gesprekken is naar voren gebracht dat de kans op vervolging laag wordt ingeschat en daarom de voorkeur uitgaat naar herstelmaatregelen die de gemeente zelf kan handhaven.⁷¹

Het toezicht op illegale kap is reactief en vindt plaats naar aanleiding van meldingen. Naar schatting van gesprekspartners gaat het jaarlijks om ongeveer vijf meldingen.⁷² Een adviseur openbare ruimte van Gildebor neemt de situatie ter plekke op, zo nodig met assistentie van een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). De adviseur openbare ruimte legt gegevens vast over de boomsoort, diameter, kwaliteit en kaplocatie en stelt een verslag op met foto's en situatieschets. Op basis daarvan stelt een juridisch adviseur handhaving in een aanschrijving de overtreder op de hoogte van de constatering van illegale kap en het voornemen tot het opleggen van een herplantverplichting. De omvang van de herplantplicht wordt bepaald met gebruik van de Compensatietabel. Als op het perceel geen ruimte voor herplant is, wordt een financiële compensatie opgelegd (zie paragraaf 2.2.4). Na gelegenheid tot het indienen van een zienswijze neemt de gemeente een definitief besluit. Over het toezicht op de naleving van de herstelmaatregelen zijn geen specifieke afspraken of registraties.

De Rekenkamer is bij de eigen informatievergaring op drie dossiers van illegale kap gestuit die in de onderzochte periode hebben afgespeeld. Daarin is met gebruik van de Compensatietabel en toepassing van de strafbepaling bepaald hoeveel bomen herplant moeten worden. In de drie dossiers hebben de overtreders gereageerd met een zienswijze, die ter plaatse is besproken. In twee dossiers heeft de heroverweging van het voornemen geleid tot een besluit waarin de herplantverplichting naar beneden is bijgesteld. In de drie dossiers is in totaal sprake van 32 gekapte bomen en een herplantverplichting van in 132 bomen in de kleinste maatvoering (18-20 cm).⁷³

⁷⁰ Interview, 11 mei 2023.

⁷¹ Interview, 11 mei 2023.

⁷² Interview, 11 mei 2023.

⁷³ Dit is niet evenredig over de drie dossiers verdeeld. In één dossier werden 19 bomen van goede kwaliteit gekapt, waarvoor met gebruik van de Compensatietabel een herplant verplichting bij een reguliere kapaanvraag een herplantplicht van 57 bomen zou gelden. Met toepassing van de strafbepaling is dit aantal met een factor 2 vermenigvuldigd. Dat komt neer op

3.6 Toezicht en handhaving

Op grond van de Bomenverordening gelden er regels en voorschriften ter bescherming van bomen in de stad. De gemeente kan door toezicht en handhaving de naleving daarvan bevorderen. Op hoofdlijnen kan in strijd met de regels worden gehandeld door:

- de vergunningsvoorwaarde van herplant/ financiële compensatie niet na te leven;
- zonder vergunning een vergunningplichtige boom te kappen (illegale kap);
- beschermende maatregelen voor het werken rond bomen niet in acht te nemen.

3.6.1 Toezicht op herplant als vergunningsvoorwaarde

Als een vergunning onder voorwaarde van herplant is verleend, dan gaat dit standaard gepaard met een verplichting om melding van herplant te doen. Op de gemeentelijke website is daarvoor een online formulier opgenomen.

Bij de eigen evaluatie van de Bomenverordening heeft de gemeente geconstateerd dat nauwelijks meldingen van herplant waren ontvangen. De gemeente stelde naar aanleiding daarvan een mailing in het vooruitzicht om de vergunninghouders te herinneren aan de voorwaarde om uiterlijk twee jaar na de kapmelding de herplant uit te voeren.⁷⁴ Ambtelijk is daarover de afspraak gemaakt om zo'n herinnering standaard een jaar na vergunningverlening te versturen en na twee jaar door een medewerker controle uit te voeren bij degenen die geen melding hebben gedaan.⁷⁵ Verder is afgesproken om bij meldingen van herplant steekproefsgewijs de uitvoering te controleren.⁷⁶

Er zijn geen afspraken over het percentage waarbij steekproefsgewijs wordt gecontroleerd en hoe daarover richting de doelgroep wordt gecommuniceerd.⁷⁷ Ook zijn er geen afspraken over de terugkoppeling van afwijkingen of niet uitgevoerde herplant.⁷⁸ Door langdurige afwezigheid van de daarvoor verantwoordelijke medewerker hebben sinds maart 2021 geen controles meer plaatsgevonden.⁷⁹

In de gesprekken is breed de behoefte aan een dataoplossing geuit om de stand van zaken te kunnen monitoren en op (prioritering in) het toezicht te kunnen sturen.⁸⁰

Schriftelijke herinnering uit voorzorg

De gemeente heeft eenmalig een mailing gedaan om vergunninghouders te herinneren aan de voorwaarde om uiterlijk twee jaar na de kapmelding de herplant uit te voeren. De schriftelijke herinnering aan de herplant- en meldplicht heeft in 2020 plaatsgevonden. Ambtelijk zijn begin 2023 voorbereidingen voor een tweede mailing getroffen, maar dit is nog niet verder opgepakt. Het wachten is op de afronding van het traject voor een procesbeschrijving, dat ook de controle op herplant regelt. Dit proces is, zoals gezegd, door langdurige afwezigheid van een ambtelijk medewerker stil komen te liggen.

een herplant verplichting van 144 bomen in de maatvoering 18/20 cm (dan wel 76 in de maatvoering 20/25 cm of 38 in de maatvoering 25/30 cm).

⁷⁴ Raadsbrief 'Evaluatie Bomenverordening 2018', zaaknummer 2451948, 5 februari 2020.

⁷⁵ In de raadsbrief 'Evaluatie Bomenverordening 2018' is sprake van het voornemen om de controles steekproefsgewijs uit te voeren (zaaknummer 2451948, p. 3).

⁷⁶ Besprekdocument Kap en herplant voor sessie 24 maart 2022.

⁷⁷ De integrale handhavingsnota Wabo noemt dit als aspecten voor effectief steekproefsgewijs toezicht.

⁷⁸ Interview, 22 februari 2023.

⁷⁹ Interview, 2 februari 2023.

⁸⁰ Interview, 22 februari 2023; Interview, 30 maart 2023; Interview, 2 februari 2023.

Controle als binnen de gestelde termijn geen melding is gedaan

De Rekenkamer heeft geïnventariseerd hoeveel dagen zijn verstreken sinds een vergunning onder voorwaarde van herplant is afgegeven. Tabel 3.2 geeft daarvan een overzicht. Het gaat om vergunninghouders waaraan op grond van de Bomenverordening 2018 een kapvergunning is verleend in de periode tot en met 2022.⁸¹ De peildatum is 21 maart 2023.

VANAF_BESLUIT	Vergunninghouder	GEMELD?		Totaal
		Ja	Nee	
Minder dan 2 jaar	Particulier	4	37	41
	Gemeente		21	21
2 tot 4 jaar	Particulier	7	53	60
	Gemeente	7	19	26
Meer dan 4 jaar	Particulier	19	9	28
	Gemeente	12	2	14
Totaal		49	141	190

Tabel 3.2 Overzicht van ontvangen en uitgebleven meldingen van herplant naar gestelde termijnen

In de onderzochte periode zijn 190 kapvergunningen onder voorwaarde van herplant verleend.⁸² Vergunninghouders kunnen binnen de eerste twee jaar melding doen van herplant, maar zijn niet in overtreding als de melding uitblijft. Van alle vergunninghouders die geen melding hebben gedaan, zouden 83 vergunninghouders dat wel hebben moeten doen volgens de termijn die in praktijk wordt gehanteerd. De ambtelijke afspraak voor de uitvoering van het toezicht is om na twee jaar te gaan controleren waar niet is gemeld. In praktijk heeft bij deze groep geen controle plaatsgevonden. Dat geen gereedmelding van herplant wordt gedaan, betekent overigens niet altijd dat geen herplant heeft plaatsgevonden.

In 21 van de 83 gevallen waarin geen melding van herplant is ontvangen, is de gemeente zelf de vergunninghouder. Het uitblijven van een melding wordt in deze gevallen mede verklaard door de langere looptijd van projecten waarvoor de kapvergunning nodig was. Bomen worden aan het eind of na afronding van het project aangeplant. Paragraaf 4.5 gaat hier dieper op in.

De looptijd die ambtelijk voor het melden van herplant wordt aangehouden wijkt af van de maximale termijn op grond van de Bomenverordening 2018 en de Beleidsregels (zie figuur 3.2). Uit de Bomenverordening volgt dat een kapvergunning twee jaar geldig is. Voor de herplant geldt volgens de Beleidsregels een termijn van twee jaar. Een vergunninghouder kan op de valreep tot kap overgaan en nog net op tijd de herplant uitvoeren. De maximale termijn voor het uitvoeren van de herplant kan daarmee vanaf het vergunningsbesluit vier jaar in beslag nemen.



Figuur 3.2 Maximale termijn voor herplant volgens de gestelde regels

De ambtelijke beslissing om de termijn voor herplant te laten ingaan bij het vergunningsbesluit is een pragmatische keuze. Vergunninghouders maakten geen melding van kap, zoals in 2019 nog verplicht

⁸¹ Daartoe behoren ook een aantal vergunninghouders die de aanvraag voor 14 juni hebben ingediend, waaraan conform de overgangsbepaling een vergunning op grond van de Bomenverordening 2018 is verleend (artikel 13 lid 2 van de Bomenverordening).

⁸² Aan particulieren is 130 keer een herplantplicht opgelegd (waarvan 2 een gedeeltelijke herplantplicht). Aan de gemeente is 61 keer een herplantplicht opgelegd (waarvan 3 een gedeeltelijke herplantplicht).

was. Om de controle op de herplant doenlijk te maken, moet nu alleen nog melding van herplant worden gedaan, waarbij de twee jaar voor herplant ingaat vanaf het vergunningsbesluit. De aanname is dat een kapvergunning met een reden wordt aangevraagd en de vergunninghouder dus belang heeft bij de uitvoering ervan. Vanuit dat oogpunt wordt twee jaar voor kap en herplant als redelijk beschouwd.⁸³

Controle waar melding van herplant is gedaan

Meldingen van herplant komen via een geautomatiseerd proces terecht binnen bij het team VTH Leefomgeving, waar de gereedmelding wordt geregistreerd. Het proces van vergunningverlening eindigt met het aanmaken van een controlezaak in SquitXO/Rx.Mission. Na melding van herplant wordt deze controlezaak opgezet voor de medewerker in het team Beheer, die met de controle op de herplant is belast.

In de 190 dossiers met een herplantplicht zijn in de onderzochte periode 49 meldingen van herplant gedaan. De gemeente deed 19 meldingen van herplant, die alle zijn gecontroleerd. Bij 30 meldingen door een particuliere vergunninghouder gedaan is de uitvoering in 16 gevallen gecontroleerd. In diagram 3.3 is dit gevisualiseerd.

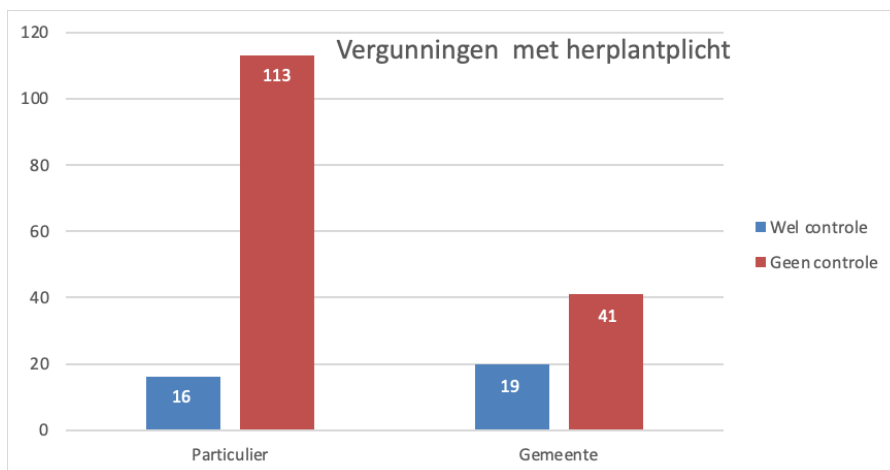


Diagram 3.3 Uitvoering van controle bij vergunninghouders met een herplantplicht

Doordat relatief weinig op de uitvoering van de herplant is gecontroleerd is er maar beperkt zicht op de mate waarin herplant die wordt opgelegd, daadwerkelijk is gerealiseerd. Waar wel controles zijn gedaan, is in totaal een herplant van 131 bomen vastgesteld. In 7 dossiers (particulier en gemeentelijk) werd een afwijking geconstateerd in aantal (in totaal 11 bomen te weinig) of soort (4 bomen). Voor het overige was de herplant volgens vergunningvoorschrift uitgevoerd.

3.6.2 Juridisch handhavingstraject

Onderdeel van het toezicht is dat in minnelijk overleg een oplossing wordt gezocht als de regels of een voorschrift niet of niet juist worden nageleefd. Blijft iemand in de overtreding volharden, dan kan de gemeente een handhavingstraject starten. Ambtelijk is afgesproken om waar mogelijk bestuursrechtelijk op te treden. Omdat dit in bijna alle gevallen volstaat, is strafrechtelijke procedure zelden nodig.⁸⁴ Er zijn processen ingericht voor het opleggen van een dwangsom- of bestuursdwangbeschikking. De uitvoering is belegd bij een juridisch adviseur van de afdeling VTH Leefomgeving. De gemeente hanteert een 'piep-systeem', wat betekent dat alleen bij een formeel

⁸³ Interview, 7 maart 2023; Mailbericht, 21 maart 2023; Interview, 30 maart 2023.

⁸⁴ Besprekdocument Kap en herplant voor sessie 24 maart 2022.

handhavingsverzoek een handhavingprocedure wordt gestart. Volgens gesprekspartners heeft zich dit in de onderzoeksperiode niet voorgedaan.⁸⁵ Daarin kan meespelen, dat bij de beoordeling van vergunningaanvragen al op de bereidheid tot herplanten wordt ingespeeld. Als de eigenaar zich van meet af aan tegen herplant verzet, wordt een storting in het Groencompensatiefonds geadviseerd. Daarvoor is als argument aangedragen, dat de eigenaar zich in dergelijke gevallen niets aantrekt van de instandhoudingsplicht en de gemeente niet kan blijven controleren of de boom die is herplant nog aanwezig is. Een storting in het Groencompensatiefonds biedt dan betere kansen op de aanplant van duurzaam groen.⁸⁶

3.6.3 Toezicht op financiële compensatie als vergunningvoorschrift

Als een vergunning onder voorwaarde van financiële compensatie is verleend, wordt in de beschikking standaard aangegeven dat de vergunninghouder voor de storting in het compensatiefonds een factuur ontvangt. Na het onherroepelijk worden van een besluit wordt binnen VTH Leefomgeving een factuur aangemaakt in het zaaistelsysteem Key2Finance. De afdeling Financiën ziet op de betaling toe en als dat nodig is volgt na aanmaning een incassotraject.⁸⁷

Rond 2022 is een procesverbetering doorgevoerd, waarbij ook intern met facturering wordt gewerkt in plaats van een memoriaal boeking. Dat zorgt volgens gesprekspartners voor een beter overzicht over financiële compensatie verplichtingen en betere borging dat projectleiders de verplichting nakomen.⁸⁸

Het beheer van het Groencompensatiefonds ligt bij het team Beheer. De budgethouder binnen dit team houdt overzicht over stortingen en onttrekkingen aan het fonds.⁸⁹ Een financieel adviseur binnen het team Financiën controleert de administratie en de rechtmatigheid van de besteding van de gelden in het Groencompensatiefonds.⁹⁰

De gemeente heeft geen sluitend overzicht van opgelegde financiële compensaties en stortingen in het Groencompensatiefonds. De budgethouder krijgt een melding van wat is gestort, maar heeft geen zicht op de omvang van de financiële compensatieverplichting.⁹¹ De omvang van een opgelegde financiële compensatie ligt in de verleende vergunningen en in Key2Finance vast. Het systeem SquitXO/Rx.Mission bevat geen informatie over de bedragen die vergunninghouders moeten voldoen.^{92 93} Voor dit onderzoek zijn de opgelegde bedragen handmatig toegevoegd aan het overzicht van kapaanvragen waarover in de onderzoeksperiode is beslist. Deze bedragen tellen op tot € 147.750.

Tabel 3.3 geeft een overzicht van de bedragen die vergunninghouders moeten voldoen, omdat er op de kaplocatie geen of alleen gedeeltelijk herplant plaatsvindt. Per boom wordt het in de Beleidsregels bepaalde bedrag berekend: € 250 voor natuurlijke personen en € 500 in overige situaties. Door vermenigvuldiging met de opgelegde herplant is het totaalbedrag berekend. Bij een gedeeltelijke omzetting verwijst de herplant naar het deel dat wel fysiek wordt gecompenseerd. Een niet nader

⁸⁵ Interview, 30 maart 2023.

⁸⁶ Interview, 11 mei 2023.

⁸⁷ Interview, 7 maart 2023; Interview, 30 maart 2023; Interview, 2 februari 2023.

⁸⁸ Interview, 7 maart 2023; Interview, 30 maart 2023.

⁸⁹ Interview, 7 maart 2023; Interview, 30 maart 2023; Interview, 2 februari 2023.

⁹⁰ Interview, 2 februari 2023.

⁹¹ Interview, 2 februari 2023.

⁹² Interview, 7 maart 2023.

⁹³ Bij het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat de gemeente dit op termijn wel in Rx.Mission verwacht te kunnen ontsluiten.

genoemd aantal bomen waarvoor geen herplant plaatsvindt, is omgezet in een financiële bijdrage waarvoor het totaalbedrag in rekening is gebracht. Deling door het bedrag per boom geeft hiervan een indicatie.⁹⁴

				Totaal herplant	Totaalbedrag	
Volledige financiële compensatie	Particulier	O-2019-0123	in mutatieoverzicht	500	4	2000
		O-2020-0028	in mutatieoverzicht	250	1	250
		O-2021-0398		500	18	9000
		O-2021-0678	in mutatieoverzicht	500	3	1500
		O-2021-0731	in mutatieoverzicht	250	2	500
		O-2022-0158	in mutatieoverzicht	500	1	500
		O-2022-0224	in mutatieoverzicht	500	3	1500
		O-2022-0520		500	2	1000
	Gemeente	O-2022-0627		500	6	3000
		O-2019-0325		500	36	18000
		O-2020-0663		500	17	8500
		O-2021-0171		500	3	1500
		O-2021-0436		500	3	1500
		O-2022-0079		500	3	1500
		O-2022-0113		500	5	2500
		Subtotaal				107
Deels financiële compensatie	Particulier	O-2020-0659	in mutatieoverzicht	500	16	17500
		O-2021-0173	in mutatieoverzicht	500	45	5500
	Gemeente	O-2018-0678	herleid	500	16	53000
		O-2021-0030		500	3	4000
		O-2022-0613		500	1	15000
Subtotaal				81	95000	
Totaal financiële compensatie					188	147750

Tabel 3.3 Opgelegde bedragen waar herplant volledig of deels in financiële compensatie is omgezet

De Rekenkamer heeft op haar verzoek ook een mutatieoverzicht van het Groencompensatiefonds over de periode 2018-2022 ontvangen. In deze periode zijn volgens het mutatieoverzicht 17 stortingen gedaan voor een totaalbedrag van € 97.150. Bij navraag is geen verklaring gevonden voor het verschil tussen de totaalbedragen aan opgelegde verplichtingen en stortingen in het Groencompensatiefonds. Bij 8 stortingen in het mutatieoverzicht van het Groencompensatiefonds is een zaaknummer vermeld. Via dit zaaknummer is het mogelijk de storting te vergelijken met het bedrag dat bij de vergunningverlening is opgelegd. Daaruit blijkt dat de vergunninghouders die het betreft de financiële compensatieplicht hebben voldaan. Deze betalingen tellen samen op tot € 29.500. Uit de omschrijvingen bij overige stortingen kan het zaaknummer niet worden herleid, met uitzondering van het bedrag van € 53.000.

3.6.4 Toezicht op werken rond bomen in projecten en ontwikkelingen

De Bomenverordening 2018 regelt de bescherming van bomen bij het werken rond bomen (artikel 8 lid 2). Bij de inrichting van de openbare ruimte hanteert de gemeente het Handboek Bomen van het Normeninstituut Bomen.⁹⁵ Op bouwplaatsen houden toezichthouders Ruimte en Bouwen van het team VTH Leefomgeving toezicht. Dit richt zich ook op het werken rond bomen. Leidraad vormt de 'Bomenposter werken rond bomen' van het Normeninstituut Bomen (zie bijlage 4). Op welke onderdelen minimaal moet worden gecontroleerd en in welke frequentie, is ambtelijk nog onderwerp van bespreking.⁹⁶ Er is maar beperkte capaciteit voor het toezicht. In de gesprekken is aangegeven dat de toezichthouders de werkinstructie hebben om aannemers op de opslag rondom bomen aan te spreken. Op dat vlak worden weinig problemen ervaren.

⁹⁴ Bij deze berekening constateert de Rekenkamer dat in 1 van de 5 zaken de gereconstrueerde herplantverplichting lager is dan het aantal bomen waarvoor een kapvergunning is afgegeven. Volgens de systematiek van de compensatietabel wordt kap minimaal door één boom gecompenseerd, tenzij het een dode boom of dunning betreft (artikel 6 lid 4).

⁹⁵ Het handboek Bomen bevat een bundeling van gestandaardiseerde procedures, normen en kwaliteitseisen die betrekking hebben op de uitvoering van werkzaamheden in, rond, en met bomen.

⁹⁶ Besprekdocument Kap en herplant voor sessie 24 maart.

4 Resultaten van de beleidsuitvoering

Dit hoofdstuk bespreekt de resultaten die in de uitvoering zijn bereikt. Die resultaten worden geduid in het licht van het streven om de kapvergunning te dereguleren én de bomen te blijven beschermen en behouden (§ 4.1). Eerst komt aan de orde hoe het aantal geregistreerde gemeentelijke bomen zich sinds het van kracht worden van de Bomenverordening 2018 heeft ontwikkeld (§ 4.2). Vervolgens wordt ingegaan op de resultaten van de deregulering van de kapvergunning: welke ontwikkeling doet zich voor in de kapaanvragen en bomenkap (§ 4.3). Daarna wordt gekeken naar het effect van het opleggen van herplant verplichtingen: in hoeverre wordt de bomenkap door herplant gecompenseerd (§ 4.4). Het laatste deel van het hoofdstuk gaat in op de benutting van gelden in het Groencompensatiefonds en besteding daarvan aan bomen en/of ander groen.

Het hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvragen:

- In hoeverre worden gelden in het Groencompensatiefonds volgens de bedoelingen van dit fonds besteed (deelvraag 7)?*
- Welke resultaten bereikt de gemeente met de toepassing van de Bomenverordening en het Groencompensatiefonds (deelvraag 8)?*

4.1 Over de resultaten

De Hengelose Bomenverordening heeft tot doel om bomen te beschermen en te behouden. Wat de gemeente daaronder verstaat is niet uitgewerkt. Het doelbereik kan daarom alleen in kwalitatieve zin worden beantwoord. Een zeer globale indicatie biedt de ontwikkeling van het aantal geregistreerde gemeentelijke bomen (zie tabel 4.1). Verder worden een aantal vergelijkingen in de tijd gemaakt met gebruik van cijfers die in 2017 richtinggevend zijn geweest voor de deregulering van de kapvergunning (zie tabel 4.2).

De vergunningplicht ziet op het beschermen en behouden van bomen. Cijfers over aangevraagde en verleende kapvergunningen geven een indruk hoeveel bestaande bomen verloren gaan. Kijken we naar het totale bomenbestand, dan is relevant hoe het totale bomenverlies zich tot herplant verhoudt. Resultaten op het gebied van herplant hebben betrekking op:

- De uitvoering van herplant als vergunningsvoorwaarde;
- De uitvoering van de herplantplicht bij bomen met een stamdiameter ≥ 30 cm, die worden gekapt in het kader van beheer- en onderhoudswerkzaamheden;
- De besteding van gelden in het Groencompensatiefonds aan nieuwe bomen (of ander groen).

4.2 Telling van (bijzondere) bomen op gemeentegrond

De gemeente houdt een telling bij van geregistreerde bomen op gemeentegrond, waarover de raad via P & C-documenten wordt geïnformeerd. Cijfers laten een stijgende trend zien (zie tabel 4.1). De herplantplicht op basis van de Bomenverordening draagt daaraan bij, maar er is ook nieuwe aanplant in uitbreidingsgebieden en door vergroeningsinitiatieven.

P & C ⁹⁷	juli 2018	juni 2019	juli 2020	juli 2021	juli 2022	Nov 2022
Bomen	34.822	35.908	35.812	37.334	37.591	37.723

Tabel 4.1 Aantal geregistreerde gemeentelijke bomen zoals vermeld in P&C-documenten

⁹⁷ Jaarverslag 2017, p. 70; Jaarverslag 2018, p. 99; Jaarverslag 2019, p. 153; Jaarverslag 2020, p. 183; Jaarverslag 2021, p. 176; Beleidsbegroting 2023-2026, p. 151.

Een deel van de geregistreerde gemeentelijke bomen is opgenomen in de Bijzondere Bomenlijst. Deze bomen hebben een speciale beschermingsstatus. In de geactualiseerde en vastgestelde Bijzondere Bomenlijst 2022 zijn enkele wijzigingen doorgevoerd, die als overzicht zijn opgenomen (p. 117). Er zijn vier bomen van de lijst uit 2017 afgevoerd, twee door een verandering van status en twee als gevolg van kap wegens ziekte/ stormschade.

4.3 Ontwikkeling van kap

4.3.1 Doelbereik van Bomenverordening

De Bomenverordening regelt de kap van vergunningplichtige bomen. Vanuit het oogpunt van het doel van bescherming en behoud van bomen haalt de gemeente betere resultaten, als voor zo min mogelijk vergunningplichtige bomen een kapaanvraag wordt gedaan en vergund.

Bij de uitwerking van de opdracht tot deregulering heeft de gemeente het jaarlijkse gemiddelde voor kapaanvragen en bomental berekend. Daarvoor zijn cijfers over de periode 2012-2016 gebruikt. Om een vergelijking in de tijd te maken heeft de Rekenkamer de tabel aangevuld met cijfers over de periode 2018-2022 (zie tabel 4.2). Benadrukt moet worden dat de gegevens niet 1-op-1 te vergelijken zijn. In de 'oude' situatie waren meer bomen vergunningplichtig dan na de actualisatie.

	Gemeente				Particulier		Totaal	
	Kap beheer en onderhoud		Gemeente overig		Kapaanvragen	Bomen	Kapaanvragen	Bomen
	Kapaanvragen	Bomen	Kapaanvragen	Bomen				
2012	68	195	16	104	73	425	157	724
2013	93	327	21	331	76	204	190	862
2014	130	250	25	287	78	205	233	742
2015	112	233	15	189	72	201	199	623
2016	107	359	17	139	81	199	205	697
Totaal	510	1364	94	1050	380	1234	984	3648
Gemiddeld	102	273	19	210	76	247	197	730
2018	n.v.t.	n.v.t.	19	138	37	158	56	296
2019	n.v.t.	n.v.t.	11	76	57	291	68	367
2020	n.v.t.	n.v.t.	18	36	57	238	75	274
2021	n.v.t.	n.v.t.	13	76	48	225	61	301
2022	n.v.t.	n.v.t.	21	97	46	119	67	216
Totaal	n.v.t.	n.v.t.	82	423	245	1031	327	1454
Gemiddeld	n.v.t.	n.v.t.	16	85	49	206	65	291

Tabel 4.2 Ontwikkeling kapaanvragen voor en na de actualisatie van de Bomenverordening in 2018

In de tabel maakt de gemeente een onderverdeling in kapaanvragen voor:

- gemeentelijke bomen in verband met beheer en onderhoud
- overige gemeentelijke bomen (vaak voortvloeiend uit projecten)
- particuliere bomen.

Hierna wordt per categorie een vergelijking in de tijd gemaakt. Daarbij wordt steeds ook het effect van de versoepeling van de vergunningplicht benoemd en aangegeven hoe zich dat in de cijfers vertaalt.

Kap in het kader van beheer- en onderhoudswerkzaamheden

In de huidige situatie is kap in het kader van beheer en onderhoud vergunningvrij geworden. Wel worden over de kapvoornemens verzamellijsten bijgehouden, waarvan in dit onderzoek gebruik is gemaakt. Daaruit blijkt dat jaarlijks een kapvoornemen bestaat voor gemiddeld 315 bomen. In de 'oude' situatie werd jaarlijks voor gemiddeld 273 bomen een kapaanvraag gedaan. Dat cijfer heeft alleen betrekking op het vergunningplichtige deel van de bomenkap, waarvoor toen een ondergrens van 20 cm gold. Ter vergelijking, in de huidige situatie bestaat een kapvoornemen voor gemiddeld 241

bomen met een stamdiameter ≥ 20 cm.⁹⁸ Het jaarlijkse gemiddelde is dus licht afgenomen, wat in het licht van het behoud van bomen een gunstig resultaat is.⁹⁹

Kap vergunningplichtige bomen op gemeenteground

Zoals tabel 4.2 laat zien, deed de gemeente in de 'oude' situatie jaarlijks voor gemiddeld 210 'overige' gemeentelijke bomen een kapaanvraag. In de huidige situatie doet de gemeente jaarlijks voor gemiddeld 85 bomen een kapaanvraag. Voor de vergelijkbaarheid van cijfers moet rekening worden gehouden met een andere ondergrens voor de vergunningplicht. Dat was 20 cm en is 30 cm geworden. Volgens ervaringscijfers (uit een steekproef door gemeente¹⁰⁰) vormen bomen met een stamdiameter van 20-30 cm ongeveer 20 tot 25% van het totaal aantal kapvergunningen. Passen we dit ervaringsgegeven toe op de 'oude' situatie, dan komt het jaarlijks gemiddelde van bomen met een stamdiameter ≥ 30 cm te liggen tussen 158 (75%) en 168 (80%). Het jaarlijks gemiddelde aantal bomen waarvoor een kapaanvraag is gedaan, is dus bijna gehalveerd.

Met gebruik van het ervaringscijfer kan ook een schatting worden gemaakt van het aantal bomen dat voorheen wel en nu niet meer vergunningplichtig is. Dit betreft alle 'overige' gemeentelijke bomen met stamdiameter tussen de 20-30 cm. Het jaarlijks gemiddelde aantal bomen met een stamdiameter ≥ 20 cm ligt tussen de 106 (20%) en 113 (25%) bomen. Gegeven het aantal van 85 bomen met een stamdiameter ≥ 30 cm mag nu naar schatting jaarlijks 21 tot 28 bomen van 20-30 cm vergunningvrij worden gekapt.

Kap vergunningplichtige bomen op particulier terrein

Volgens het overzicht in tabel 4.2 deden particulieren in de 'oude' situatie voor gemiddeld 247 bomen een kapaanvraag. In de huidige situatie wordt jaarlijks voor gemiddeld 206 bomen een kapaanvraag gedaan. Een 1-op-1 vergelijking leidt ook hier tot een vertekend beeld. Er moet rekening worden gehouden met een vermindering van aanvragen doordat een andere perceelgrens geldt. Die grens lag bij 300 m², maar is opgetrokken naar 800 m². Volgens gemeentelijke berekeningen uit 2017 geldt voor 5,7% van de percelen nog een vergunningplicht. Op de overige 94,3 % mag zonder vergunning worden gekapt, in de 'oude' situatie was dit nog 69,9 % (zie tabel 4.3).¹⁰¹ Gelet op dit verschil, lijkt de daling in het jaarlijks gemiddelde bomental waarvoor een aanvraag wordt gedaan niet erg groot. Maar hierin speelt mee dat de grens juist op 800 m² juist is gesteld om zoveel mogelijk particulieren vrij te stellen van de kapvergunningplicht, maar tegelijkertijd projecten van vrijstelling uit te sluiten.¹⁰²

⁹⁸ Met de al eerder aangebrachte kanttekening dat dit aantal is gebaseerd op alle bomen waarvoor concrete aantallen in de verzamellijsten zijn genoemd. Daarnaast heeft 26 keer kap plaatsgevonden in het kader van dunnen, waarbij de bomenkap als percentage van een groenstrook is uitgedrukt.

⁹⁹ In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat dit zeker ook komt doordat in de afgelopen 15 jaar veel achterstand in de Natuurlijke groenstroken is weggewerkt, waardoor er steeds minder hoeft te worden gedund.

¹⁰⁰ College-/burgemeestersadvies 'Actualisatie Bomenverordening – hoofdpunten nieuwe regels bomen(bescherming)', zaaknummer 2116073.

¹⁰¹ Notitie Voorstel hoofdpunten regels bomen(bescherming), juni 2017.

¹⁰² Notitie Voorstel hoofdpunten regels bomen(bescherming), juni 2017; Politieke markt, Presentatie 'Wijziging regels bomenbescherming', 13 september 2017.

Oppervlakte perceel	Aantal kavels	%
0 – 300 m ²	15.844	69,9%
300 – 400 m ²	2.713	12,0%
400 – 500 m ²	1.442	6,4%
500 – 800 m ²	1.376	6,1%
> 800 m ²	1.289	5,7%
Totaal	22.664	100

Tabel 4.3 Particuliere percelen naar oppervlakte (Bron: Gemeente Hengelo, 2017)

Welke effecten zijn opgetreden door aanpassing van de perceelsgrens is onbekend, aangezien er geen registratie van (kap van) particuliere bomen plaatsvindt (uitgezonderd de bomen in de Bijzondere Bomenlijst).¹⁰³ Bij de invoering van de geactualiseerde verordening is de overweging geweest dat een dergelijke registratie (met bijvoorbeeld satellietbeelden of luchtfoto's) kostbaar en/of arbeidsintensief is.¹⁰⁴ De gemeente geeft in een raadsbrief aan dat zij van groenpartners en eigen (groen)medewerkers geen signalen heeft van een toename van kap.¹⁰⁵

4.3.2 Doelbereik van dereguleringsdoel

Kap in het kader van beheer en onderhoud is vergunningvrij geworden om de administratieve lasten terug te dringen. De gemeente heeft in een eigen evaluatie van de Bomenverordening 2018 het effect op de vergunningverlening onderzocht. De vergunningverlening bedroeg in de 'oude' situatie gemiddeld 202 en eind 2019 bijna 77 per jaar.¹⁰⁶ De gemeente concludeert dat deze afname van ruim 62% wezenlijk bijdraagt aan een vermindering van de werkvoorraad.¹⁰⁷ Op basis van de ontvangen gegevens voor dit rekenkameronderzoek is de vergunningverlening inmiddels ruim 75% afgenomen (gemiddeld 47 vergunningen per jaar).

4.4 Resultaten op het gebied van opgelegde herplant

4.4.1 Herplant als vergunningsvoorwaarde

Uit overzichten over kap en herplant die voor dit rekenkameronderzoek zijn samengesteld, blijkt dat voor de kap van in totaal 1123 bomen een aanvraag is gedaan. Met de toegekende kapvergunningen is toestemming gegeven voor de kap van in totaal 1104 bomen. De opgelegde compensatie verplichtingen bestaat uit herplant van in totaal 1289 bomen (zie tabel 3.1 op p. 26) en stortingen in het Groencompensatiefonds voor een totaalbedrag van € 147.750 (zie tabel 3.3 op p. 36).

Van in totaal 132 bomen is door een controle ter plaatse de herplant vastgesteld. Diagram 4.1 plaatst deze uitkomst in het grotere geheel.

¹⁰³ Vanuit de groenpartners is bij de actualisatie van de Bomenverordening de wens voor een meldingsplicht uitgesproken. De gemeente is daarin niet meegegaan vanuit het standpunt dat de gemeente bij deregulering zaken moet loslaten (brief aan Presidium 'Beeldvormende politieke markt- Wijzigen regels bomenbescherming, zaaknummer 2116073, 27 juni 2017).

¹⁰⁴ College-/burgemeestersadvies 'Actualisatie Bomenverordening, zaaknummer 2214310.

¹⁰⁵ Raadsbrief 'Evaluatie Bomenverordening 2018', zaaknummer 2451948, 5 februari 2020, p. 3.

¹⁰⁶ Het gemiddelde is berekend op basis van cijfers over de periode 1 januari 2012 t/m 13 juni 2018.

¹⁰⁷ Raadsbrief 'Evaluatie Bomenverordening 2018', zaaknummer 2451948, 5 februari 2020, p. 2.

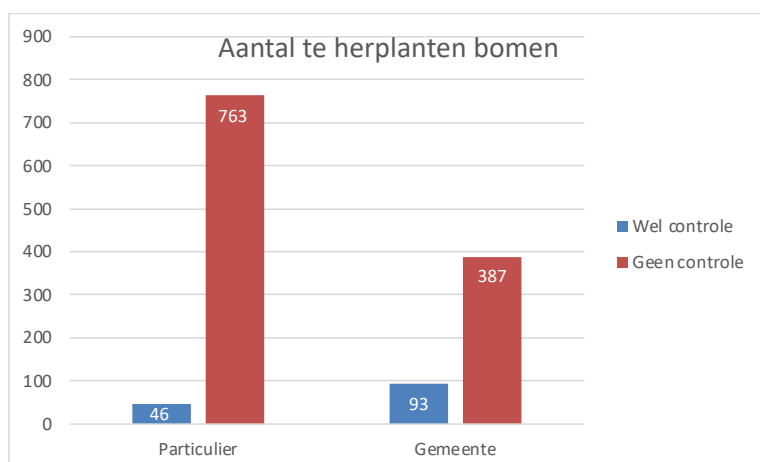


Diagram 4.1 Aantal bomen waarvan de herplant (niet) is gecontroleerd

4.4.2 Herplantplicht bij bomenkap in het kader van beheer en onderhoud

De gemeente houdt overzichten bij over kap en herplant in het kader van beheer en onderhoud. Volgens berekeningen voor dit rekenkameronderzoek bedraagt de voorgenomen kap in totaal 1576 bomen en de voorgenomen herplant 1074 bomen (zie diagram 3.1 op p. 29). Gesprekspartners geven aan dat de feitelijke kap en herplant hier ongeveer mee samenvalt.¹⁰⁸ Op grond van de Bomenverordening geldt voor 795 bomen met een stamdiameter ≥ 30 cm een herplantplicht, waarbij de herplant grofweg de kap benadert. De uitgevoerde herplant bedraagt 451 bomen. Bij een stamdiameter < 30 cm geldt geen herplantplicht. De gemeente heeft 781 bomen in deze categorie gekapt en onverplicht met de herplant van 623 bomen gecompenseerd.

4.5 Besteding van het Groencompensatiefonds

Het Groencompensatiefonds is een bestemmingsreserve. Het fonds wordt gevuld door storting van een financiële bijdrage voor bomen die op de kaplocatie niet fysiek gecompenseerd kunnen worden. De reserve is bedoeld om elders in de gemeente aan nieuwe bomen en/of natuur worden besteed. De raad wordt via de P & C-documenten over mutaties in de bestemmingsreserve geïnformeerd. Ook is in een raadsbrief overzicht over de periode 2018-2021 gegeven, naast uitleg over de systematiek en een toelichting op de besteding van de middelen. Het is de Rekenkamer opgevallen dat in de jaarstukken soms andere bedragen staan dan in de raadsbrief.¹⁰⁹

Voor dit rekenkameronderzoek is op verzoek een mutatieoverzicht aangereikt over de periode 2018-2022. Op basis daarvan is het overzicht in tabel 4.4 opgesteld.

Jaar	Saldo aan het eind van het jaar	Gestort	Besteed
2018	207.974	1.500	310
2019	265.024	59.250	2.200
2020	246.426	3.900	22.498
2021	268.312	28.000	6.114
2022	261.812	55.500	12.000

Tabel 4.4 Overzicht mutaties in het Groencompensatiefonds in de periode 2018-2022

¹⁰⁸ Interview, 11 mei 2023.

¹⁰⁹ Afwijkende informatie in Jaarstukken:

- 2019 (p. 222): 57.000 toevoeging en geen onttrekking;
- 2020 (p. 253): geen toevoeging en 19.000 onttrekking;
- 2021 (p. 247): 22.000 toevoeging en geen onttrekking.

Uit het mutatieoverzicht blijkt dat in totaal € 43.122 van de gelden in het Groencompensatiefonds zijn uitgegeven. Dat is 16% van het saldo eind 2022. De onderbenutting is in een raadsbrief toegelicht en kent twee verklaringen:

- Een deel van het fonds is 'gelabeld' aan gemeentelijke projecten
- Om diverse redenen is de gemeente terughoudend geweest met het gebruik van het vrijelijk in te zetten budget.

Budget 'gelabeld' aan gemeentelijke projecten

Wanneer gemeentelijke bomen zijn gekapt onder voorwaarde van herplant, moet daaraan binnen twee jaar worden voldaan. Tot vorig jaar vond een storting plaats in het Groencompensatiefonds als in een project niet (voldoende) duidelijkheid was over de looptijd en/of herplantlocatie. Het budget werd 'gelabeld' aan het gemeentelijke project. Het geld kon alleen door projectleiders worden gebruikt om aan het eind van het project (en soms nog daarna) de herplant uit te voeren. Volgens informatie in de raadsbrief was € 167.000, bijna tweederde van het saldo eind 2022, 'gelabeld' aan gemeentelijke projecten.¹¹⁰

Volgens gesprekspartners voldeed deze werkwijze om twee redenen niet meer. Ten eerste gaat er veel tijd overheen voor het gereserveerde budget aan bomen en/of natuur wordt besteed. Dat strookt niet met wat in de Beleidsregels wordt beoogd.¹¹¹ Ten tweede bleek dat gegevens vervuild waren geraakt, doordat herplant (ofwel het planten van bomen bij een project) met andere middelen dan gelden uit het Compensatiefonds was uitgevoerd.¹¹² In 2022 is daarom in overleg met de projectleiders de werkwijze van 'gelabeld' budget verlaten. Daarvoor in de plaats is de ambtelijke afspraak gekomen dat projectleiders in een eerder stadium duidelijkheid bieden over hun intentie voor herplant. Als dat vanuit het oogpunt van de looptijd nodig is, kan bij de vergunningverlening al een langere termijn voor herplant worden vergund (zie paragraaf 3.2.3). Volgens deze nieuwe werkwijze moet bij het afsluiten van het project door toezicht duidelijk worden of de herplant volledig is voldaan. Waar dat niet het geval is, moet voor het resterende deel een financiële bijdrage in het Compensatiefonds worden gestort.¹¹³

Door de verandering van werkwijze zijn budgetten niet meer aan een project gelabeld. Daardoor zijn de gelden eerder en breder inzetbaar, waarbij de afspraak is dat als de ruimte in het Groencompensatiefonds dat toelaat, wordt bijgedragen aan uitbreiding van het groen in de projectgebieden.¹¹⁴

Terughoudendheid bij het inzetten van 'niet-gelabeld' budget

Het Groencompensatiefonds wordt ook gevoed door stortingen van vergunninghouders, van wie de herplant in een financiële compensatie is omgezet. Die gelden noemt de gemeente 'niet gelabeld' om aan te geven dat de gelden vrijelijk voor bomen of natuur in de stad zijn in te zetten. In de raadsbrief geeft de gemeente aan waarom ze terughoudend in de besteding daarvan is geweest. Aangevoerde redenen zijn extreme droogte, de eikenprocessierups, klimaatverandering en de groencapaciteit bij de gemeente en Gildebor. In gesprekken is naar voren gebracht dat hierop met soortkeuze en bewatering wordt ingespeeld. Verder bestaat er de wens om gelden uit het Groencompensatiefonds in te zetten

¹¹⁰ Raadsbrief 'Informerende brief over Groencompensatiefonds, zaaknummer 3405880, 19 april 2022.

¹¹¹ Interview, 7 maart 2023; Interview, 11 mei 2023.

¹¹² Interview, 15 mei 2023.

¹¹³ Besprekdocument Kap en herplant voor sessie 24 maart 2022.

¹¹⁴ Interview, 15 mei 2023.

voor de versterking van de hoofdgroenstructuur. De hoofdgroenstructuur wordt in 2023 geactualiseerd.¹¹⁵

Daarnaast is naar voren gebracht dat het goed is om minder in aantallen en meer in kwaliteit van bomen na te denken. Het is een bewuste keuze geweest om met de middelen uit het Compensatiefonds ook investeringen in natuur mogelijk te maken. De gemeente heeft daardoor kunnen investeren in de groeiplaatsverbetering¹¹⁶ voor bestaande bomen, die daardoor langer kunnen leven en tot volle wasdom kunnen komen. Tegelijkertijd roept de omvattendheid van het begrip 'natuur' ook de vraag op welke maatregelen met gelden uit het Groencompensatiefonds kunnen worden besteed. Kan het bijvoorbeeld ook worden besteed aan het plaatsen van nestkasten als dit de ecologische waarde van een boom vergroot. Of breder, in de aankoop van een kavel om een plek met een hoge belevings- en natuurwaarde aan te leggen. Of nog breder, in initiatieven die investeren in het behoud diersoorten die voor de biodiversiteit belangrijk zijn.¹¹⁷

¹¹⁵ De wens om het Groencompensatiefonds in te zetten voor versterking van de hoofdgroenstructuur is met de raad gedeeld in de informerende raadsbrief over het Groencompensatiefonds (zaaknummer 3405880). Uit het ambtelijk wederhoor blijkt dat de actualisering van de hoofdgroenstructuur als gevolg van een gebrek aan ambtelijke capaciteit langer duurt dan gehoopt.

¹¹⁶ In de informerende brief aan de raad over het Groencompensatiefonds is deze uitleg van besteding van gelden aan 'groen en/of natuur' gecommuniceerd.

¹¹⁷ Interview, 2 februari 2023; Interview, 11 mei 2023; Interview, 15 mei 2023.

Geraadpleegde bronnen

Literatuurverkenning

- Niemeijer E. en C. Klein Haarhuis, Wetten in werking. Over interventies, werking, effectiviteit en context, in: Recht der werkelijkheid, 2008, nr. 2, pp. 9-35.
- Pruijssers B. en E.D. Ekkel, Natuur en groen in het gemeentelijk beleid. Een onderzoek van de collegedocumenten 2015-2018, 2015.
- Rekenkamer Amsterdam, Het regelen van dereguleren, augustus 2015.
- Tweede Kamer, Memorie van Toelichting Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, vergaderjaar 2006-2007, 30 844, nr. 3.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), De Global Goals in het gemeentelijk beleid. Een handreiking voor Nederlandse gemeenten, 2020.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Factsheet Beter en Concreter. Kapvergunning https://vng.nl/files/vng/factsheet_kapvergunningr.pdf
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever, Derde herziene editie, 2018.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Handhaving door en voor gemeenten. Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk, Den Haag, 2019.
- Wageningen University & research (WUR), Factsheets over positieve effecten van bomen en groen in de stad, 5 oktober 2018.

Documentstudie – gemeente Hengelo

Bomenverordening en Groencompensatiefonds

- Bomenverordening Hengelo 2009, november 2009.
- Nota Beleidsdoelen en plan van uitvoering, november 2009.
- Kadernota maatschappelijke takenverkenning 2016-2019. Bijlage 2C – Formats opties nieuw beleid 2016-2019, bezuinigingsvoorstel 5.2.1 Omgevingsvergunning e.a., 2015.
- Raadsbrief 'Actualisatie Bomenverordening – stand van zaken, zaaknummer 2190999, 16 januari 2018.
- College-/burgemeestersadvies 'Actualisatie Bomenverordening', zaaknummer 2214310.
- College-/burgemeestersadvies 'Actualisatie Bomenverordening – hoofdpunten nieuwe regels bomen(bescherming)', zaaknummer 2116073.
- Notitie 'Voorstel hoofdpunten regels bomen(bescherming)', zaaknummer 2116073, juni 2017.
- Brief aan presidium 'Beeldvorming politieke markt – Wijzigen regels bomenbescherming, zaaknummer 2116073, 27 juni 2017.
- Presentatie 'Groen doet goed', Politieke Markt 13 september 2017.
- Presentatie 'wijziging regels bomenbescherming, Politieke Markt 13 september 2017.
- College-/Burgemeestersbesluit Actualisatie Bomenverordening, zaaknummer 2214310.
- Raadsadvies 'Actualisatie Bomenverordening', zaaknummer 2221725.
- Raadsbesluit 'Actualisatie Bomenverordening', zaaknummer 2221725.
- Bomenverordening Hengelo 2018, Gemeenteblad, nr. 124639, 13 juni 2018.
- College-/burgemeestersbesluit 'Ter inzage legging Beleidsregels behorende bij Bomenverordening', zaaknummer 2251396.
- Beleidsregels voor de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning voor het vellen of doen vellen van houtopstanden', zaaknummer 2251396.
- Raadsbesluit 'Aanpassing Bomenverordening', zaaknummer 2261896.
- Bomenverordening Hengelo 2018 (integraal na 1e wijziging), Gemeenteblad, nr. 245022, 16 november 2018. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2018-245022.html>
- Raadsbrief 'Evaluatie Bomenverordening 2018', zaaknummer 2451948, 5 februari 2020.
- College-/burgemeestersadvies 'Bijzondere Bomenlijst 2022', zaaknummer 3378401.
- Bijzondere Bomen Hengelo 2022, maart 2022.

Raadsbesluit Tweede Beleidsrapportage 2014, zaaknummer 1038334, Bijlage 1 Overzicht financiële afwijkingen hoofdfuncties met toelichting 2e Berap 2014.

Notitie Evaluatie bestemmingsreserves 2021, december 2021.

Raadsbrief 'Informerende brief over Groencompensatiefonds', zaaknummer 3405880, 19 april 2022.

P & C-documenten

Jaarverslag en jaarrekening 2017, zaaknummer 2215182, 3 juli 2018.

Jaarverslag en jaarrekening 2018, zaaknummer 2389021, 25 juni 2019.

Jaarverslag en jaarrekening 2019, zaaknummer 3042641, 1 juli 2020.

Jaarverslag en jaarrekening 2020, zaaknummer 3251742, 7 juli 2021.

Jaarverslag en jaarrekening 2021, zaaknummer 4301712, 13 juli 2022.

Beleidsbegroting 2023-2026, zaaknummer 3481596, 9 november 2022.

Groen en bomen(kap) in beleid (niet uitputtend)

Bomenbeheerplan Hengelo, 2011.

Gemeente Hengelo/ Gildebor, Productbladen Fysiek, 1. Bomen, versie 2, 22 februari 2018

Raadbesluit Actualisatie groennota's, zaaknummer 1088039, 30 september 2015.

Groenplan Hengelo, 2015.

Raadsbrief 'motie Vergroening', zaaknummer 3219495, 1 april 2021

Raadsbrief 'Aanpak omgevingsplan', zaaknummer 3249696, 7 september 2021. Bijlage: Plan van Aanpak omgevingsplan Hengelo, juni 2021.

Contouren Duurzaamheidsvisie 'Hengelo nu voor de toekomst – duurzaam kompas naar 2040 en verder, zaaknummer 3360074.

Klimaatadaptatiestrategie Hengelo 2022, zaaknummer 3361065.

Visie bodem en ondergrond Hengelo, zaaknummer 3253498.

Uitvoeringsprogramma Nieuwe Energie 2021-2025, september 2021.

Integrale handhavingsnota Wabo Gemeente Hengelo, 2015.

Uitvoeringsprogramma 2020, sector fysiek, zaaknummer 2472580, december 2019.

Uitvoeringsprogramma 2021, sector fysiek, zaaknummer 3167232, december 2020.

Initiatieven gemeenteraad m.b.t. groen/bomen in onderzoeksperiode (niet uitputtend)

Motie Tiny Forest, 28 juni 2018.

Schriftelijke vragen 'Stand van zaken uitvoering motie Groenere Binnenstad', 27 november 2018.

Motie 'Hengelo aanmelden als Sustainable Development Goals gemeente', zaaknummer 2295182, 6 november 2018.

Motie 'Vergroening', 4 november 2020.

Schriftelijke vragen over Aanvraag vergunningsaanvraag bomenkap Marktplaats en Lange Wenen, 24 augustus 2021.

Beantwoording raadvragen D66 handhaving bij illegale situaties, zaaknummer 2221486, 15 mei 2018.

Overig

Brief 'Startbijeenkomst Groene Tafel, zaaknummer 1012140.

Brief 'Wijziging samenstelling Groene Tafel, zaaknummer 2097643.

Wob-verzoek m.b.t. bomenkap Markt en omgeving, zaaknummer 3373489.

Aangereikte overzichten en ambtelijke documenten

Overzichten vergunningplichtige bomen

Lijst kap met aantallen en herplant_21-3-2023 (ontvangen 21 maart 2023).

Overzicht kap met herplant of compensatie vanaf 2018 tm 2023 (ontvangen 3 februari 2023).

Overzichten in het kader van beheer- en onderhoudswerkzaamheden (ontvangen 20 april 2023)

Excel overzicht kap 2018 dd 3 oktober ingediend gemeente

Excel overzicht kap 2018

Excel overzicht kap 2019 tm 4-3-2019

Excel overzicht kap vanaf 5-3-2019

Excel overzicht kap vanaf 15-07-2019

Excel overzicht kap 2020 vanaf 01-01-2020

Excel overzicht kap 2020 vanaf 01-05-2020

Excel overzicht kap 2020 vanaf 01-09-2020

Bomen kap en herplantlijst 2021_1_ vanaf 20-11-2020

Bomen kap en herplantlijst 2021_2_ vanaf 08-03-2021

Bomen kap en herplantlijst 2021_3_ vanaf 15-06-2021 incl MJGRP

Bomen kap en herplantlijst 2021_4_ vanaf 25-08-2021

Bomen kap en herplantlijst 2021_5_ vanaf 26-10-2021 (vervallen naar 2022)

Bomen kap en herplantlijst 1 2022 vanaf 31-01-2022 (gepubliceerd)

Bomen kap en herplantlijst 2 2022

Bomen kap en herplantlijst 3 2022

Bomen kap en herplantlijst 4 2022 (overgeheveld naar 2023)

Bomen kap en herplantlijst 1 2023 (overgeheveld vanuit 2022)(gepubliceerd)

Bomen kap en herplantlijst 2 2023

Bomen kap en herplantlijst 3 2023

Documenten m.b.t. concept procesbeschrijving (ontvangen 3 februari 2023)

Bespreekdocument Kap en herplant voor sessie 24 maart 2022, 24 maart 2022.

Taakverdeling juridische versie 1802 met wijzigingen

Link naar proces kap en herplant: <https://viewerapp.engageprocess.com/?dId=959b3334-bcd3-4b1e-a2a9-6cbc3f48ac48&state=4&vuser=engageviewerconcept@hengelo.nl&vpass=dhRXUM9m-;2;-PzKUjOuEikCdAOIACNkM0Y-;8;-gtEOBmqRZ-;2;-Q-;7;->

Bezwaarprocedure

Cijfers tbv onderzoek bomenverordening (ontvangen 9 mei 2023).

Bezwaarzaken met toelichting 2019

Bezwaarzaken met toelichting 2020

Bezwaarzaken met toelichting 2021

Bezwaarzaken met toelichting 2022

Gesprekspartners

Afdeling	Team	Functie
Ruimte en Leefbaarheid	Team VTH Leefomgeving	Teammanager
		Vergunningverlener bouw
		Procesmanager Ruimte en Bouwen
Stedelijk Beheer en Ontwikkeling	Team Voorbereiding en realisatie	Beleidsmedewerker openbare ruimte
		Groenontwerper
	Team Beheer	Technisch beheerder
SWB Midden Twente Gildebor	Ondersteuning	Adviseur openbare ruimte Adviseur openbare ruimte
Informatie en IT	Team Functioneel en Informatiebeheer	Functioneel beheerder

BIJLAGEN

Bijlage 1 Bomenverordening 2018 en bijbehorende Beleidsregels



GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van de gemeente Hengelo

Nr. 245022

16 november

2018



Bomenverordening 2018

De raad der gemeente Hengelo;
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders nr. 2261896;
gelet op het bepaalde in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet
natuurbescherming;
besluit:
vast te stellen de

Bomenverordening 2018 (integraal na 1e wijziging)

Artikel 1: Begripsomschrijvingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. **houtopstand**: één of meer bomen en/of andere houtige gewassen, met een dwarsdoorsnede van de stam van 30 centimeter of meer, gemeten op 1,3 meter hoogte boven het maaiveld, waarbij ingeval van meerstammigheid de dikste stam bepalend is voor de dwarsdoorsnede;
- b. **bijzondere boom**: geregistreerde gemeentelijke of particuliere monumentale, toekomstig monumentale, herdenkings- of dendrologisch waardevolle boom met speciale beschermingsstatus;
- c. **bijzondere bomenlijst**: een door het college van burgemeester en wethouders vastgestelde lijst met bijzondere bomen;
- d. **herplantplicht**: de verplichting tot het planten van een nieuwe boom ter vervanging van een verwijderde houtopstand;
- e. **hakhout**: één of meer bomen of boomvormers die, na te zijn geveld, opnieuw op de stronk uitlopen;
- f. **vellen**: rooien, kappen, dunnen, afzetten, verplanten, vormsnoeien (indien dit nog niet eerder heeft plaatsgevonden) of verrichten van andere handelingen, zowel boven- als ondergronds, die de dood, ernstige beschadiging of ontsiering van een houtopstand tot gevolg kunnen hebben;
- g. **rooien**: het geheel verwijderen van het boven- en ondergrondse deel van een houtopstand;
- h. **verplanten**: een vorm van rooien, waarbij de betreffende houtopstand elders wordt herplant;
- i. **vormsnoeien (knotten/kandelaberen)**: het ingrijpend snoeien van vrij uitgegroeide kronen (als de boom vanouds niet vormgesnoeid is).
- j. **dunnen**: vellen dat geschiedt als beheermaatregel ter bevordering van de groei van de overblijvende houtopstand;
- k. **kappen**: het geheel of grotendeels verwijderen van het bovengrondse deel van een houtopstand, waarbij er een stobbe overblijft;
- l. **afzetten**: het op een zodanige wijze kappen van een houtopstand dat deze opnieuw kan uitlopen;
- m. **bebouwde kom**: de bebouwde kom van de gemeente, vastgesteld ingevolge artikel 4,1, sub a, van de Wet natuurbescherming;
- n. **tuin**: het perceel grond dat behoort en direct is gelegen bij een woning;
- o. **erf**: het perceel grond of een gedeelte daarvan dat direct is gelegen bij een gebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan van toepassing is, blijkens de bestemming voor deze inrichting in aanmerking komt;
- p. **erfzone**: strook ter breedte van 0,5 meter langs de erfgrans, waar in beginsel geen gemeentelijke boom mag staan;
- q. **bevoegd gezag**: het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een aanvraag om een omgevingsvergunning of ten aanzien van een al verleende omgevingsvergunning;
- s. **zieke boom**: een boom die volgens een Visual Tree Assessment (VTA)-inspectie door ziekte of schimmelaantasting een gevaar voor de omgeving is of kan worden;
- t. **dode boom**: een boom die geheel afgestorven is;
- u. **Compensatiefonds**: gelden uit compensatie, ter hoogte van de aanschaf- en plantkosten van nieuw plantmateriaal, die besteed dienen te worden aan nieuwe bomen en/of natuur.
- v. **Bomen Effect Analyse (BEA)**: een beoordeling van de gevolgen van voorgenomen bouw of aanleg voor een houtopstand op basis van het Handboek Bomen van het Norminstituut Bomen.

Artikel 2: Bijzondere Bomenlijst

1. Burgemeester en wethouders stellen op voordracht van de Bomencommissie een Bijzondere Bomenlijst vast. De 2-jaarlijkse actualisatie van de lijst door de bomencommissie wordt eveneens door burgemeester en wethouders vastgesteld.

2. Particuliere bijzondere bomen worden alleen met toestemming van de eigenaar op de Bijzondere Bomenlijst geplaatst.

Artikel 3: Verbodsbepaling

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning van het bevoegd gezag een houtopstand te vellen of te doen vellen.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor het vellen of doen vellen van:
 - a. houtopstanden in erven en tuinen binnen de bebouwde kom met een oppervlakte kleiner dan 800 m² (inclusief bebouwing) én houtopstanden op gemeentegrond die in het kader van beheer- en onderhoudswerkzaamheden worden geveld, met uitzondering van:
 - bomen die zijn geplant ter voldoening aan een herplantplicht als bedoeld in artikelen 6 en 7, en;
 - bomen die onderdeel uitmaken van de Bijzondere Bomenlijst Hengelo 2017 of een actualisatie daarvan;
 - b. een houtopstand gelegen buiten de bebouwde kom, met uitzondering van houtopstanden op erven en in tuinen met een oppervlakte groter dan 800 m²;
 - c. naaldbomen, kennelijk bestemd om te dienen als kerstbomen en geteeld op daarvoor bestemde terreinen;
 - d. kweekgoed;
 - e. houtopstand die op last van het bevoegd gezag moet worden geveld op grond van grote gevaarzetting of vergelijkbaar spoedeisend belang van openbare orde of veiligheid.
3. Voor de berekening van de oppervlakte van erven en tuinen als bedoeld in het tweede lid onder a en b, worden erven en tuinen, die op enig moment in de laatste 10 jaar kadastraal deel hebben uitgemaakt van een ander erf of tuin, geacht deel uit te maken van dat andere erf of tuin.
4. Het in het kader van beheer- en onderhoudswerkzaamheden vellen of doen vellen van een houtopstand op gemeentegrond, vindt niet eerder plaats dan nadat zes weken zijn verstreken vanaf de datum van publicatie van het voornemen hiertoe in het Hengelo's Weekblad (en op de gemeentelijke website). Voor deze categorie geldt een herplantplicht.

Artikel 4: Aanvraag vergunning

1. De omgevingsvergunning voor het vellen of doen vellen van een houtopstand moet door middel van het aanvraagformulier (Omgevingsloket Online) worden aangevraagd door of namens dan wel met toestemming van degene, die krachtens zakelijk recht, of door degene die krachtens publiekrechtelijke bevoegdheid, gerechtigd is over de houtopstand te beschikken.
2. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) is niet van toepassing.

Artikel 5: Weigeringsgronden

1. Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning voor het vellen of doen vellen van een houtopstand weigeren dan wel onder voorschriften verlenen in het belang van de instandhouding en/of bescherming van houtopstanden met:
 - a. natuurwaarde;
 - b. landschaps- en/of stadswaarde;
 - c. cultuurhistorische waarde.
2. Een vergunning voor het vellen of doen vellen van een bijzondere boom kan alleen om zwaarwegende redenen door het bevoegd gezag worden verleend, en wel bij:
 - a. een ernstige bedreiging van de openbare veiligheid of noodtoestand;
 - b. een onomkeerbare slechte conditie van de boom;
 - c. een ruimtelijke ontwikkeling van zwaarwegend openbaar belang of zwaarwegend maatschappelijk belang dat opweegt tegen het duurzaam behoud van de boom, waarbij alternatieven vooraf zorgvuldig zijn onderzocht.

Artikel 6: Bijzondere vergunningsvoorschriften

1. Het bevoegd gezag kan aan de vergunning het voorschrift verbinden dat binnen een bepaalde termijn en overeenkomstig de door het bevoegd gezag te geven aanwijzingen moet worden herplant. Bij het verbinden van een zodanig voorschrift aan een vergunning kan het bevoegd gezag gebruik maken van een compensatietabel.
2. Wordt een voorschrift als bedoeld in het eerste lid gegeven, dan kan daarbij tevens worden bepaald op welke wijze en binnen welke termijn niet-geslaagde beplanting moet worden vervangen.
3. Het bevoegd gezag kan aan de vergunning het voorschrift verbinden dat indien herplant niet mogelijk is, de herplant wordt omgezet in een financiële bijdrage. Deze bijdrage wordt dan gestort in het Compensatiefonds. De gelden in dit fonds worden gebruikt voor nog aan te planten nieuwe bomen en/of natuur.
4. Compensatie is niet van toepassing voor het vellen of doen vellen van dode bomen en voor het in het kader van duurzame instandhouding dunnen van bossen, bosjes en houtwallen.
5. Het bevoegd gezag kan aan de vergunning het voorschrift verbinden dat van de vergunning geen gebruik mag worden gemaakt totdat andere vergunningen of ruimtelijke orderingsprocedures onherroepelijk geworden zijn of de feitelijke en financiële voortgang van de werken voldoende gewaarborgd is.

Artikel 7: Vellen of doen vellen van een houtopstand zonder omgevingsvergunning

1. Indien de houtopstand waarop het verbod tot vellen of doen vellen als bedoeld in deze verordening van toepassing is, zonder vergunning van het bevoegd gezag is geveld, dan wel op andere wijze teniet is gegaan, kan het bevoegd gezag aan de zakelijk gerechtigde van de grond waarop zich de houtopstand bevond, dan wel aan de feitelijke overtreder van dat verbod, de verplichting opleggen te herbeplanten overeenkomstig de door hen te geven aanwijzingen binnen een door hen te stellen termijn, dan wel een financiële compensatie op te leggen. Voor het vaststellen van de omvang van de herplantverplichting of financiële compensatie, wordt in dergelijke soort situaties gebruik gemaakt van een compensatietabel.
2. Wordt een verplichting als bedoeld in het eerste lid opgelegd, dan kan daarbij tevens worden bepaald op welke wijze en binnen welke termijn de niet aangeslagen boom moet worden vervangen.

Artikel 8: Bescherming bomen

1. Het is in de openbare ruimte verboden om:
 - houtopstanden te beschadigen, te bekladden, te beplakken of zonder toestemming van de gemeente van voorwerpen te voorzien.
 - aan houtopstanden snoeiwerk te verrichten, behoudens beheer- of onderhoudswerkzaamheden door of in opdracht van het bevoegd gezag.
2. Indien een houtopstand, waarop het verbod tot (doen) vellen van toepassing is, ernstig in het voortbestaan wordt bedreigd, kan het bevoegd gezag aan de rechthebbende op de grond waarop zich de houtopstand bevindt dan wel aan degene die uit anderen hoofde tot beheer en onderhoud van de houtopstand bevoegd is, de verplichting opleggen binnen een daarbij te stellen termijn en volgens daarbij te geven aanwijzingen zodanige maatregelen te treffen dat die bedreiging wordt weggenomen, dan wel een Bomen Effect Analyse (BEA) op te stellen en aan te bieden.

Artikel 9: Intrekking of wijziging vergunning

1. De vergunning kan worden ingetrokken of gewijzigd:
 - a. indien ter verkrijging daarvan onjuiste dan wel onvolledige gegevens zijn verstrekt;
 - b. indien op grond van een verandering van de omstandigheden of verandering van inzicht opgetreden na het verlenen van de vergunning, moet worden aangenomen dat intrekking of wijziging wordt gevorderd door het belang of de belangen ter bescherming waarvan de vergunning is vereist;
 - c. indien de aan de vergunning verbonden voorschriften niet zijn of worden nagekomen;
 - d. indien de houder van de vergunning of zijn rechtverkliggende dit verzoekt.
2. De vergunning vervalt indien hiervan niet binnen 2 jaar nadat deze in werking is getreden gebruik wordt gemaakt.

Straf- en slotbepalingen

Artikel 10: Strafbepaling

1. In gevallen als bedoeld in artikel 7, eerste lid, kan het aantal bomen dat op basis van de compensatietabel moet worden herplant respectievelijk de financiële compensatie die op basis van de compensatietabel moet worden betaald, worden vermenigvuldigd met de factor 2.
2. Degene, die handelt in strijd met het voorschrift als bedoeld in artikel 3 of 8 kan worden bestraft met een hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de tweede categorie.

Artikel 11: Toezichhouders

Met het toezicht houden op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening zijn belast de daartoe door het bevoegd gezag aangewezen personen.

Artikel 12: Citeertitel

De verordening kan worden aangehaald als 'Bomenverordening 2018'.

Artikel 13: Overgangsbepaling

1. Deze verordening treedt een dag na bekendmaking in werking.
2. Indien vóór het tijdstip van inwerkingtreding een aanvraag om een vergunning ingevolge de in het volgende lid bedoelde verordening is ingediend en vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening nog niet op die aanvraag is beslist, wordt daarop beslist met inachtneming van het bepaalde in deze verordening.
3. Een vergunning verleend op grond van de 'Bomenverordening november 2009' geldt als een vergunning verleend op grond van deze verordening.
4. De bij besluit van 10 november 2009 onder reg.nr. 297025 vastgestelde 'Bomenverordening november 2009' wordt ingetrokken op de dag van inwerkingtreding van deze verordening.

*Aldus besloten door de raad van de gemeente Hengelo
in zijn openbare vergadering van 2 oktober 2018
de griffier,
de voorzitter,*

Beleidsregels voor de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning voor het vellen of doen vellen van houtopstanden

Deze beleidsregels worden door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld op grond van artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht en geven nadere invulling aan de bepalingen omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van de weigeringsgronden bij de beslissing op een aanvraag op grond van de Bomenverordening.

1. Reikwijdte regeling

Deze regeling met nadere regels is van toepassing op de beoordeling van vergunningaanvragen voor het vellen of doen vellen van houtopstanden, zowel op particuliere grond als op gemeentegrond. Het betreft die houtopstanden waarvoor voor het vellen of doen vellen een omgevingsvergunning nodig is. De regeling is tevens van toepassing op de beoordeling van (verzoeken tot) aanwijzing als bijzondere boom.

2. Bijzondere Bomen

Het college van burgemeester en wethouders stelt vast welke bomen als bijzonder worden aangemerkt; deze bijzondere bomen worden op een lijst geregistreerd. Deze Bijzondere Bomenlijst is onderdeel van de Bomenverordening. Per boom worden status, standplaats, eigenaar, kenmerken en groeiplaats op een registratieformulier vastgelegd. Tevens wordt genoteerd of de boom elders speciaal geregistreerd staat, bijvoorbeeld op de landelijke lijst van de Bomenstichting.

De Bijzondere bomenlijst van deze nota wordt eens per twee jaar door de Bomencommissie geactualiseerd. Deze commissie bestaat uit deskundigen op het gebied van groen en bomen van de gemeente, Gildebor en een adviseur die op voordracht van de Natuur- en Milieuraad Hengelo e.o. is benoemd. Iedereen kan een boom voor de Bijzondere bomenlijst voordragen, dan wel verzoeken een bijzondere boom van de lijst af te voeren. Bijzondere bomen die sterk in kwaliteit achteruit zijn gegaan, kunnen van de lijst worden verwijderd en nieuwe bijzondere bomen kunnen worden toegevoegd.

Om opgenomen te worden in de Bijzondere Bomenlijst Hengelo, moeten de bomen voldoen aan een aantal voorwaarden:

- ✓ Natuurlijke of bijzondere kroonvorm
- ✓ Goede vitaliteit
- ✓ Voldoende groeiruimte
- ✓ Beeldbepalende standplaats

In beginsel kunnen bijzondere bomen niet gekapt worden. Een vergunning voor het vellen of doen vellen van een bijzondere boom kan alleen worden verleend bij:

- a. een ernstige bedreiging van de openbare veiligheid of noodtoestand;
- b. een onomkeerbare slechte conditie van de boom;
- c. een ruimtelijke ontwikkeling van zwaarwegend openbaar belang of zwaarwegend maatschappelijk belang dat opweegt tegen het duurzaam behoud van de boom, waarbij vooraf alternatieven zorgvuldig zijn onderzocht.

Particuliere bijzondere bomen worden **alleen** met schriftelijke toestemming van de eigenaar opgenomen in de Bijzondere Bomenlijst. De eigenaar verplicht zich om de boom op zijn perceel goed te beschermen. Als tegemoetkoming neemt de gemeente de inspectie en het onderhoud van deze bomen over (conform de reguliere gemeentelijke 4-jaarlijkse inspectie- en onderhoudscyclus).

3. Beoordeling toetsingsgronden bij vergunningaanvraag waarden

Het college beoordeelt aan de hand van een drietal toetsingsgronden of een aangevraagde vergunning voor het vellen of doen vellen van een houtopstand kan worden geweigerd dan wel onder voorschriften kan worden verleend. Het gaat daarbij om het belang van de instandhouding en/of bescherming van houtopstanden met:

- natuurwaarde
- landschaps- en/of stadswaarde
- cultuurhistorische waarde

A. BEPALING NATUURWAARDE HOUTOPSTAND

Bomen bieden schuil- en nestgelegenheid aan vogels, vleermuizen, eekhoorns, vlinders en vele andere dieren. Bovendien functioneren bomen als een soort natuurlijke 'stapstenen' tussen gebieden. Dieren als vogels, vleermuizen en vlinders gebruiken bomen ook als oriëntatiemiddel. Zo weten ze altijd de weg van bijvoorbeeld hun slaapplek naar de plekken waar ze voedsel kunnen vinden. Onder natuurwaarde van een houtopstand moet met name worden verstaan de ecologische waarde daarvan in relatie tot de omgeving. Zo kan het zijn dat de boom van groot belang is als rust- en/of verblijfplaats van diersoorten zoals vleermuizen, of van belang is voor de vliegroute van deze diersoorten. Ook kan de boom onderdeel uitmaken van de functionele leefomgeving van beschermde soorten. In al deze gevallen kan er sprake zijn van een zodanige natuurwaarde dat de gevraagde vergunning voor het vellen of doen vellen van een boom niet kan worden verleend. Vaak zal dan tevens de Wet natuurbescherming van toepassing zijn en is velling ook op grond van deze regelgeving niet toegestaan.

B. BEPALING LANDSCHAPS- EN/OF STADSWAARDE HOUTOPSTAND

Bij het bepalen van de landschaps- en/of stadswaarde van een boom is de soort, leeftijd, verschijningsvorm, beeldkwaliteit en standplaats van belang. Er wordt vooral beoordeeld of de boom beeldbepalend in de ruimte is, en of het vellen van de boom leidt tot een aantasting van de beeldkwaliteit. Daarbij wordt bekeken in hoeverre de boom bepalend is voor het karakter van straat, plein of buurt. Bijvoorbeeld omdat de boom veel ruimte in beslag neemt en daarmee indeling geeft aan de ruimte, de boom een belangrijke bijdrage levert aan het (stads)klimaat, of omdat dit de enige boom van deze omvang is in een verder overwegend stenige omgeving. Vaak is de kroon vanaf de openbare weg goed zichtbaar. Bij een oordeel over de landschaps- en stadswaarde is het daarnaast van belang of de boom in combinatie met een pand een esthetisch waardevol geheel vormt, omdat hij de architectonische waarde van het gebouw versterkt. Ook kan het zijn dat de boom een wezenlijk onderdeel van het stedenbouwkundig ontwerp van de straat, het plein of de buurt vormt. De boom staat dan centraal in het ontwerp en is mede bepalend voor de ruimtelijke kwaliteit. Ook in dat geval is de kroon vanaf de openbare weg meestal goed zichtbaar.

C. BEPALING CULTUURHISTORISCHE WAARDE HOUTOPSTAND

Een boom met belangrijke cultuurhistorische waarde versterkt de lokale historische identiteit en draagt bij aan het historisch besef van burgers. De boom is in samenspraak met de gemeente als herdenkingsboom geplant in de openbare ruimte ter gelegenheid van een bijzondere gebeurtenis van cultuurhistorisch belang, zoals een geboorte binnen het koningshuis of ter gelegenheid van een bijzonder moment voor de gemeente. Deze bomen maken meestal al onderdeel uit van de Bijzondere Bomenlijst. Voor deze bomen is de stamdiameter niet van belang voor de vergunningplicht. Ook kan de boom oorspronkelijk geplant zijn ter markering van een (agrarische) perceelgrens of geplaatst zijn bij een historisch gebouw (veelal een boerderij of landhuis) en door de combinatie van leeftijd, soort, locatie en snoeiwijze bijdragen aan het historisch karakter van deze plek.

Verder kan de boom in combinatie met een monumentaal pand, inclusief tuin (geplaatst op de gemeentelijke of rijksmonumentenlijst), een esthetisch waardevol geheel vormen en daardoor een bijzondere cultuurhistorische waarde hebben.

4. Houtopstand en overlast

Omwonenden kunnen, naast (woon)genot, soms óók overlast ervaren van bomen. In sommige gevallen wordt dan aan de gemeente gevraagd of een boom verwijderd kan worden. De regels voor de bescherming van bomen zijn juist bedoeld om houtopstanden te behouden, niet om ze te vellen. Daarom is het college terughoudend met het verlenen van toestemming om houtopstanden te vellen of te doen vellen, louter en alleen in geval van overlast (bijvoorbeeld als gevolg van schaduw, insecten, stuifmeel of vallende vruchten en bladeren).

5. Houtopstand en duurzaamheid

De gemeente juicht duurzame initiatieven toe. Tegelijkertijd verdienen houtopstanden de nodige bescherming vanuit het oogpunt van natuur, stad en landschap en cultuurhistorie. Daarom is het college terughoudend met het verlenen van toestemming om houtopstanden te vellen of te doen vellen, louter en alleen ten behoeve van duurzame initiatieven.

Voor het plaatsen van bijvoorbeeld zonnepanelen op daken of gronden, het toepassen van systemen voor warmtekracht of de winning van bodemenergie in de buurt van houtopstanden zal daarom rekening gehouden moeten worden met de effecten daarvan op de duurzame instandhouding van deze houtopstanden.

6. Houtopstand en gevaarstelling

De rechthebbende op een houtopstand moet – ter voorkoming van aansprakelijkheid en bestuursrechtelijke herstelsancties – voldoen aan de wettelijke zorgplicht. De zorgplicht voorziet onder andere in het regelmatig controleren van gebreken aan een boom.

In het geval van een aantoonbaar verhoogd risico voor de omgeving (gevaarstelling) van een gemeentelijke of particuliere boom, komt bij de beoordeling en toetsing van aanvragen voor een omgevingsvergunning in belangrijke mate gewicht toe aan de noodzaak van het uitvoeren van maatregelen om dit risico weg te nemen, dan wel, indien dit risico niet kan worden weggenomen, het risico zoveel mogelijk te beperken (behalve als de gevaarstelling zeer gering is).

7. Bescherming houtopstanden

Artikel 8 uit de Bomenverordening is onder andere bedoeld om te voorkomen dat houtopstanden beschadigd raken door voorwerpen zoals verlichtingsdraden, die lange tijd blijven hangen. Ook het aanbrengen van voorzieningen aan, onder of bij houtopstanden is daarmee verboden.

Houtopstanden kunnen namelijk gemakkelijk beschadigd raken door bijvoorbeeld voorlopige opslag van bouwmaterialen of verkeersvoorzieningen binnen de kroonprojectie. Daarnaast werken we volgens het handboek Bomen van het Norminstituut Bomen. Hierin staat onder andere de bomenposter 'Werken rondom bomen' (zie bijlage).

8. Herplantplicht

In "Artikel 6: Bijzondere vergunningsvoorschriften" van de Bomenverordening is de mogelijkheid tot het opleggen van een herplantplicht door het college opgenomen. In lid 1 van dit artikel is aangegeven dat deze herplantplicht als voorschrift bij het verlenen van een vergunning kan worden opgelegd. De afweging of de in dit lid bedoelde herplantplicht daadwerkelijk moet worden opgelegd vindt plaats in het kader van de beoordeling en toetsing van een voorliggende vergunningaanvraag. Wordt besloten tot oplegging van een herplantplicht na het vellen of doen vellen van een houtopstand, dan wordt bij de formulering van het daarop betrekking hebbende vergunningvoorschrift uitgegaan van de aantallen en maten zoals genoemd in de *compensatietabel* (zie bijlage).

Als termijn voor herplant geldt dat de verwijderde houtopstanden binnen twee jaar, met uitzondering door Burgemeester en Wethouders, conform de compensatietabel met nieuwe aanplant moet zijn gecompenseerd.

Compensatie dient eerst op het terrein van de gekapte boom, of in de directe omgeving ervan gezocht te worden. Is hier geen ruimte, dan kan elders gecompenseerd worden. Bij herplant hoort een instandhoudingsplicht. Bomen die vanuit een herplantplicht geplant zijn, blijven daarom te allen tijde kapvergunningsplichtig, ongeacht de diameter van de stam. Is er geen locatie voor een nieuw aan te planten boom te vinden, dan wordt er geld in een Compensatiefonds gestort. De gelden in dit fonds moeten besteed worden aan nieuwe bomen en/of natuur.

Bij het bepalen van de hoogte voor het te storten bedrag in het Compensatiefonds, wordt uitgegaan van het aantal bomen met maatvoering 18/20, zoals genoemd in de compensatietabel. Daarbij geldt per boom een bedrag van €250 voor natuurlijke personen en €500 voor overige aanvragers (zoals gemeente en projectontwikkelaars).

9. Illegale kap

Het vellen of doen vellen van een houtopstand zonder omgevingsvergunning van het bevoegd gezag is strafbaar. In de Bomenverordening (artikel 10) is hiervoor de bepaling opgenomen dat er strafrechtelijk opgetreden kan worden met een geldboete of met een hechtenis van ten hoogste twee maanden.

Daarnaast blijft in deze situatie de herplantplicht, of de financiële compensatie, van toepassing. In deze situaties wordt gebruik gemaakt van de compensatietabel.

10. Erfzone

De erfzone is de strook langs de erfsgrens, waar in beginsel geen boom mag staan. Voor de afstand tot gemeentelijke bomen geldt hiervoor 0,5 meter, tenzij:

- er afspraken zijn gemaakt tussen de eigenaar van het perceel en de eigenaar van de boom;
- de verjaringstermijn van 20 jaar is verstreken;
- er een handhavingsvergoeding is betaald;
- de boom heeft als bijzondere boom een beschermingsstatus.

Voor particulieren onderling geldt een erfzone van 2,0 meter, zoals bepaald in het Burgerlijk Wetboek (Boek 5).

11. Inwerkingtreding regeling

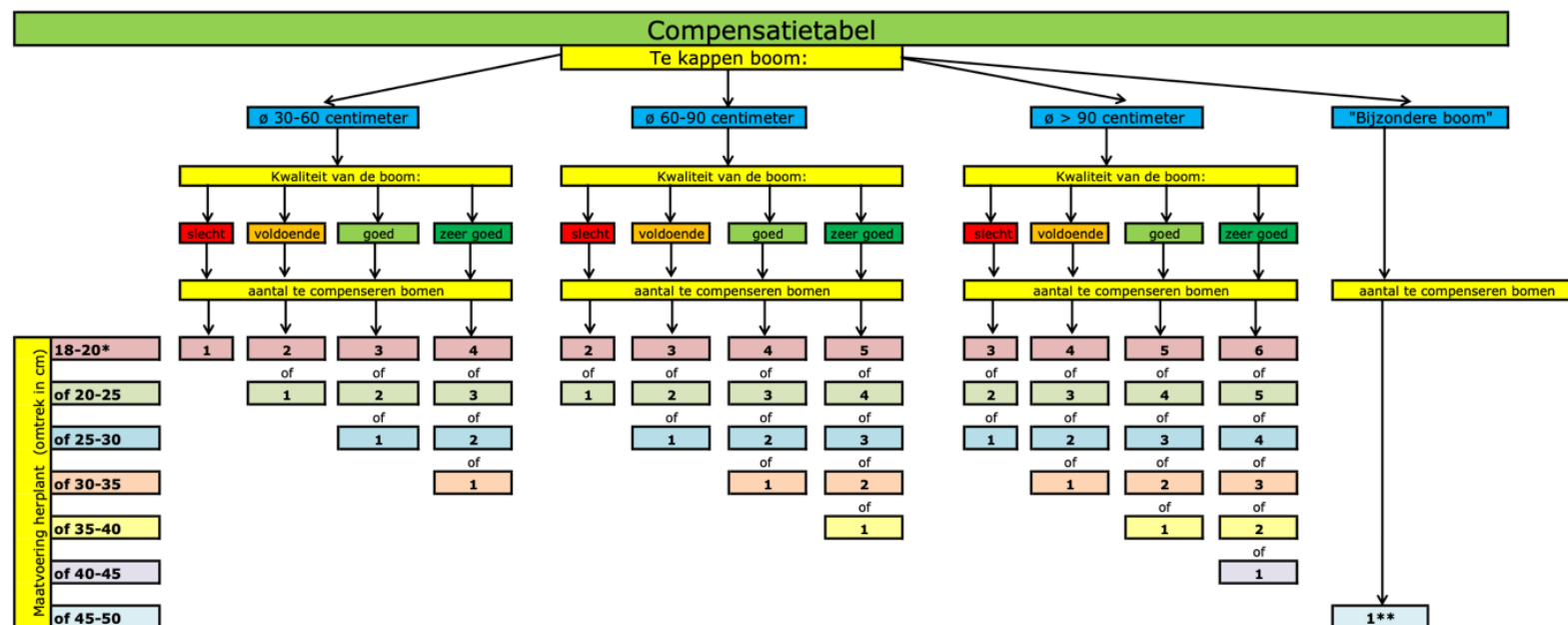
Dit beleid treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Hengelo, XX XX 2018,
Burgemeester en wethouders van Hengelo,
de secretaris, de burgemeester,

Bijlagen:

- Compensatietabel
- Bomenposter 'Werken rondom bomen'

Bijlage 2 Compensatietabel



* Indien herplant niet mogelijk is, wordt voor het te storten bedrag in het groencompensatiefonds uitgegaan van het aantal bomen zoals genoemd in de maatvoering 18/20.

** Indien herplant van maat 45-50 op dezelfde locatie niet mogelijk is, kan - na overleg met de groenpartners van de Groene Tafel - worden afgeweken van deze maat.

Zeer goed

De boom verkeert in zeer goede conditie. De boom is zeer moeilijk vervangbaar.

Goed

De boom verkeert in goede conditie. De boom is moeilijk vervangbaar.

Voldoende

De boom verkeert in redelijke conditie. De boom is vervangbaar.

Slecht

De boom verkeert in slechte conditie. De boom is aftakelend.

Bijzondere Boom

geregistreerde gemeentelijke of particuliere monumentale, toekomstig monumentale, herdenkings- of dendrologisch waardevolle boom met speciale beschermingsstatus.

- De diameter (Ø) van de te kappen boom wordt gemeten op 1.30 meter hoogte boven het maaiveld.
- De maatvoering van de omtrek (in centimeters) van de te herplanten boom wordt gemeten op 1.00 meter hoogte.
- In het geval er sprake is van de kap van oppervlakttes bos(gebied) > 1.000 m2 binnen de bebouwde kom, kan de herplant ook in de vorm van oppervlakttes worden opgelegd. Daarbij hanteren we een factor 1,5 ten opzichte van de gekapte oppervlakte bos(gebied).

Bijlage 3 Rol- en taakverdeling in de concept procesbeschrijving Kap en herplant

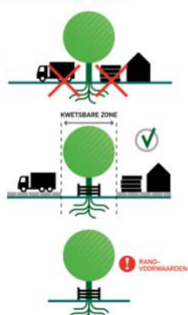
Belegd bij \ Taak		informatieverstrekking	Beoordelen situatie	Beoordelen kapaanvraag/-voornemen	Toezicht	Handhaving
Afdeling Ruimte en Leefbaarheid	Team VTH Leefomgeving	- Vragen over vergunningverlening		- Behandelen vergunningaanvraag - Schriftelijke last in geval van noodkap	- Naleving verplichtingen bij het werken rond bomen	Bestuursrechtelijke handhaving bij - overtreding herplantplicht als vergunningsvoorschrift - illegale kap - overtreding verplichtingen bij werken rondom bomen
	Team Leefbaarheid en Veiligheid					Strafrechtelijke handhaving bij - overtreding herplantverplichting als vergunningsvoorwaarde - illegale kap - overtreding verplichtingen bij werken rond bomen
Afdeling Stedelijk Beheer en Ontwikkeling	Team Voorbereiding en realisatie			- Beoordelen verzamellijst bomenkap i.h.k.v. beheer en onderhoud - meedenken over mogelijkheden voor herplant		
	Team beheer		- Constatering illegale kap - Constatering noodkap	- Aanleveren informatie voor kapaanvraag gemeentelijke bomen (projectleider dient aanvraag in) ¹¹⁸	- Naleven herplantplicht als vergunningsvoorschrift - Naleven financiële compensatie als vergunningsvoorschrift	
Uitvoeringsorganisatie Gildebor		- Vragen over algemene zaken m.b.t. bomen	- Advisering over vergunningsaanvraag - Constatering illegale kap op particulier terrein (na toestemming eigenaar) - Advisering illegale kap - Vaststelling noodkap		- Toezicht op gemeentelijke bomen en particuliere bomen evt. i.c.m. BOA	

¹¹⁸ Uit de gesprekken blijkt dat de informatie voor een gemeentelijke kapaanvraag wordt aangeleverd door de Groenontwerper van het team Voorbereiding en realisatie.

BOMENPOSTER

WERKEN ROND BOMEN

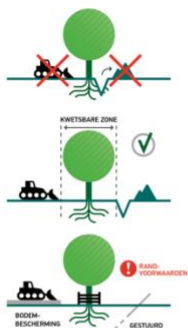
OPSLAG, PARKEREN EN TRANSPORT



Voor opslag, parkeren en transport gelden randvoorwaarden binnen de kwetsbare boomzone. Bijvoorbeeld het plaatsen van drukverdelende rijplaten.

1 Randvoorwaarden moeten worden uitgewerkt in een goedgekeurd Werkplan!

GRAVEN, OPHOGEN EN ANDERE BODEM-BEWERKINGEN

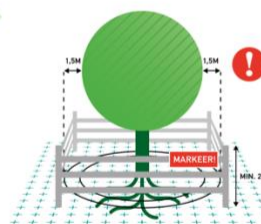


Voor graven, ophogen en bodembewerking gelden randvoorwaarden binnen de kwetsbare boomzone. Bijvoorbeeld minimale graafafstanden en wortelbescherming.

1 Randvoorwaarden moeten worden uitgewerkt in een goedgekeurd Werkplan!

Kabelgoten, mantelbuizen en gestuurd boren bieden soms een goed alternatief. Let bij grond- en graafwerkzaamheden ook op kabels en leidingen (KLC-melding, WION).

KWETSBAAR BOOMZONE



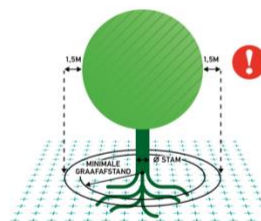
1 Werkzaamheden en de opslag van materiaal en materieel zijn binnen de KWETSBAAR BOOMZONE alleen toegestaan MET TOESTEMMING (goedgekeurd Werkplan).

RANDVOORWAARDEN EN EISEN

- 1 Plaats een niet-verplaatsbare fysieke bescherming rond de boom (vanaf 10 cm tot minimaal 2 m boven het maaiveld) en markeer deze als beschermd boomgebied.
- 2 Binnen elke kwetsbare boomzone zijn de uitvoering van werkzaamheden en de opslag van materiaal en materieel alleen toegestaan met toestemming via een door de opdrachtgever of directie goedgekeurd Werkplan.
- 3 Binnen elke kwetsbare boomzone gelden randvoorwaarden die uitgewerkt moeten zijn in het goedgekeurde Werkplan. Deze randvoorwaarden worden in de regel opgesteld aan de hand van een Bomen Effect Analyse (BEA).
- 4 Het Werkplan vermeldt gedetailleerd (per boom) wanneer, op welke wijze, volgens welke randvoorwaarden en met welk materieel en welke hulpmiddelen werkzaamheden binnen de kwetsbare boomzone moeten worden uitgevoerd.
- 5 Werkzaamheden mogen de duurzame instandhouding van de boom nooit in gevaar brengen.
- 6 Graafwerkzaamheden binnen de kwetsbare boomzone zijn uitsluitend toegestaan met toestemming via het goedgekeurde Werkplan.

LEIDRAAD MINIMALE GRAAFAFSTANDEN (INDICATIEF)

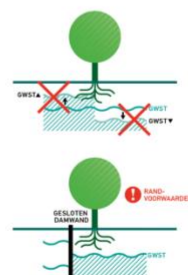
Stam Ø	Minimale graafafstand vanuit het hart van de stamvoet	Eenzijdige wortelontwikkeling of scheefstaande boom (trekzijde)
20 cm	> 1,25 m	2,0 m
40 cm	> 1,50 m	2,5 m
60 cm	> 1,75 m	3,0 m
80 cm	> 2,25 m	3,5 m
100 cm	> 2,50 m	4,0 m
150 cm	> 3,50 m	5,0 m



1 Kwetsbare boomzone = Kroonprojectie + 1,5 meter

Kijk voor aanvullende informatie over randvoorwaarden en een goedgekeurd Werkplan op: www.bomenposter.nl

BRONBEMALING EN VERANDERINGEN IN GRONDWATERSTAND



Voor bronbemalingen en veranderingen in de grondwaterstand gelden zowel binnen als buiten de kwetsbare boomzone randvoorwaarden. Bijvoorbeeld het toepassen van een gesloten bronbemaling.

1 Randvoorwaarden moeten worden uitgewerkt in een goedgekeurd Werkplan!

VLOEISTOFFEN EN GASSEN



Bodemvreemde gassen en vloeistoffen kunnen grote schade veroorzaken aan de groeiplaats van een boom.

Houd gassen en vloeistoffen, maar ook cementmolens en (water)afvoeren, op grote afstand van de kwetsbare boomzone!

SNOEI-WERKZAAMHEDEN



Het snoeien van bomen is alleen toegestaan met toestemming van de opdrachtgever of directie, ook wanneer er enkel sprake is van een gebroken of beschadigde tak.

Deze uitgave van Stadswerk is tot stand gekomen dankzij:



Kijk voor meer info op www.norminstituutbomen.nl

Bijlage 5 Ambtelijk wederhoor

In de periode 22 juni tot 14 juli heeft ambtelijk wederhoor plaatsgevonden. Naast enkele tekstuele opmerkingen zijn een aantal feitelijkheden beter benoemd. Deze zijn in de rapportage verwerkt.

Op één punt heeft de onderzoekster een verduidelijkende vraag gesteld aan de ambtelijk contactpersoon en een Bestuurlijk Juridisch Beleidsmedewerker. Daaruit is gebleken dat er geen verschil van interpretatie bestaat.