



Gemeente Amsterdam
Stadsdeel West

Directie Strategie en beleidsrealisatie
Afdeling Leefomgeving

Achtergronden en toelichting bij de Bomenverordening Stadsdeel West 2012

L. Sour, 24 januari 2012

INHOUDSOPGAVE

	pagina
Inleiding	2
1. Wat willen we bereiken?	2
2. Hoe gaan we het doen?	3
3. Resultaat van inspraak en participatie	6
4. Besluit	7

Inleiding

Het belangrijkste doel van de Bomenverordening is de regulering van het vellen van houtopstanden oftewel bomen. Daarom voorziet de verordening in een vergunningplicht hiervoor. Bomen vormen in het stadsdeel een schaars goed waarmee zorgvuldig moet worden omgesprongen. Hoog opgaand groen wordt door veel inwoners ervaren als een verrijking van het aanzien van het stadsdeel en als een waardevolle afwisseling met de vele bouwwerken en infrastructuur in de stedelijke omgeving. Bovendien hebben bomen een belangrijke ecologische waarde en leveren zij een bijdrage aan een schonere lucht en aan de leefbaarheid van het stadsdeel. In stadsdeel West gelden op dit moment vier bomenverordeningen uit de voormalige stadsdelen.

Er bestaat nauwelijks verschil in het wegingskader tussen de nieuwe bomenverordening West en de vier bomenverordeningen van de voormalige stadsdelen. De verschillen zitten eerder in de mate van gedetailleerdheid van sommige bepalingen dan in fundamenteel andere keuzes. In die zin is het samenvoegen van de vier verordeningen tot één, een harmonisatie van het geldende beleid. Beleidsregels zoals verleningsgronden voor kap worden in nadere groen- en bomenbeleidsplannen uitgewerkt.

Door het opnemen van de meldingsplicht voor het kappen van dode bomen (in plaats van een vergunningsplicht), het afschaffen van het bomenfonds en het trekken van stamontrek naar 63 centimeter wordt een extra bijdrage geleverd aan het dereguleringsbeleid van het stadsdeel.

Conclusie

De bomenverordening zal een belangrijke bijdrage leveren aan de bescherming van bomen naast het reguliere groenbeleid van het stadsdeel.

Hoofdstuk 1 – Wat willen we bereiken?

Ambitie

Het doel van de bomenverordening is bomen te beschermen en de groene kwaliteit van het stadsdeel te behouden en te versterken. Daardoor levert de bomenverordening een belangrijke bijdrage aan de bestuurlijke ambitie: “De Openbare ruimte wordt groener”.

Bevoegdheid:

Het vaststellen van een bomenverordening is een bevoegdheid die aan de stadsdelen is gedelegeerd op grond van art. 26 van de verordening op de stadsdelen.

Geldend beleid

Op dit moment gelden in West de vier bomenverordeningen van de voormalige stadsdelen. De bomenverordeningen zijn WABO-proof gemaakt bij de fusie. Er is geen tegenstrijdigheid tussen de vier bomenverordeningen. In de vier bomenverordeningen wordt bijvoorbeeld dezelfde definitie van een “boom” gebruikt en de aanvragen worden op basis van dezelfde gronden geweigerd. De verschillen tussen de vier bomenverordeningen van de voormalige stadsdelen zaten onder meer in de mate van gedetailleerdheid van sommige bepalingen dan in fundamenteel andere keuzes. Bijvoorbeeld is de meldingsplicht voor het verwijderen van

Gemeente Amsterdam Stadsdeel West

Bomenverordening Stadsdeel West 2012, achtergronden en toelichting

dode bomen alleen in Westerpark geldig en bestaat het bomenfonds alleen in de Baarsjes en Oud-West. Omdat de vier bomenverordeningen die binnen stadsdeel West gelden op dit moment op ondergeschikte onderdelen toch net anders luiden, is harmonisatie wenselijk. Zo geldt voor iedere aanvraag tot kap of snoei voor iedereen in West dezelfde regelgeving.

Hoofdstuk 2 – Hoe gaan we het doen?

Historische schets/bestuurlijke achtergrond

Namens de veertien voormalige stadsdelen, de Dienst Ruimtelijke Ordening en de Directie Juridische Zaken van de Bestuursdienst heeft een werkgroep een model bomenverordening voor Amsterdam ontwikkeld dat als uitgangspunt is genomen voor het vaststellen van een eigen stadsdeelverordening heeft gediend. Bij de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is de vergunning om te mogen vellen onder de omgevingsvergunning komen te vallen. De invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) betekent één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, ruimte, natuur en milieu door middel van één procedure met één beroepsgang en één toezichthouder.

Beleid

Het belangrijkste doel van de Bomenverordening is de regulering van het vellen van bomen. Daarom voorziet de verordening in een vergunningplicht hiervoor.

De Boswet bevat een aantal bepalingen die van belang zijn voor de reikwijdte van de Bomenverordening. In de tekst van de verordening wordt, daar waar dit nodig is, naar de relevante artikelen in de Boswet verwezen. In de toelichting op de betreffende artikelen in de verordening wordt de samenhang tussen wet en verordening nader aangegeven. Naast de Boswet kunnen ook nog andere regelingen op bomen van toepassing zijn. Zo bevatten de Plantenziektewet, waar in de verordening op een paar plaatsen naar wordt verwezen, en de Flora- en Faunawet ook regels waarmee rekening moet worden gehouden als de daarin beschreven situaties zich voordoen.

Het Burgerlijk Wetboek bepaalt in artikel 5:44 dat de eigenaar van een erf overhangende takken kan weghalen als de eigenaar van een naburig erf ondanks een aanmaning hiertoe nalaat om dit zelf te doen. Het stadsdeel kan zich op een dergelijke bepaling beroepen als overhangende takken bijvoorbeeld het zicht op een verkeersbord belemmeren. De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) tenslotte bevat in artikel 5.10 een regeling in verband met de bestrijding van iepenziekte.

Kenmerkende thema's:

Weigeringsgronden

In de verordening worden in artikel 4 enkele gronden genoemd op basis waarvan een vergunning kan worden geweigerd. De weigeringsgronden zijn de waarde van de boom voor natuur en milieu, voor het stadsschoon of het landschap, voor cultuurhistorische en voor leefbaarheid inclusief de lichtbeneming. Het komt voor dat een aanvraag voor een vergunning binnenkomt in verband met lichtbelemmering door de aanwezigheid van bomen. Indien er sprake is van lichtbeneming door bomen in een particuliere tuin aan de achtergevel, wordt er een lichtbenemingtoets toegepast. De mate van lichtbeneming wordt

Gemeente Amsterdam Stadsdeel West

Bomenverordening Stadsdeel West 2012, achtergronden en toelichting

bepaald met een betrekkelijk eenvoudige rekensom. De methodiek moet ook toepasbaar zijn voor bewoners, zodat zij in staat zijn vooraf in te schatten hoe reëel hun aanvraag voor een vergunning is.

Iedere keer zal bij een aanvraag tot vellen van een boom een afweging moeten worden gemaakt van alle betrokken belangen, zowel de belangen die de aanleiding voor de aanvraag vormen als de belangen tot behoud van de boom. De uitwerking op basis waarvan op een objectieve wijze door het bestuur kan worden bepaald of een weigeringsgrond wel of niet van toepassing is, vindt later dit jaar plaats in het Groenstructuurplan.

Verleningsgronden kapaanvragen

De verordeningen van B&L, DB en OW zijn zodanig opgebouwd dat een kapvergunning kan worden verleend, als er geen hogere waarden zijn die zich hiertegen verzetten, waarden van bijv. natuur, leefbaarheid, cultuurhistorie, etc. In de verordening van WP zijn criteria opgenomen die van toepassing moeten zijn om een kapvergunning te verlenen, bijv. dreigend gevaar of lichtbeneming. Een willekeurige kapaanvraag wordt dus niet gehonoreerd, tenzij de aanvraag voldoet aan bijv. het criterium van lichtbeneming, waarbij de afstand van de boom tot de gevel zich moet verhouden als minimaal 1 staat tot 4. In het stedelijk model en de bomenverordening West is er voor gekozen de verleningsgronden buiten de verordening te houden om te voorkomen dat de opsomming van verleningsgronden onvolledig kan zijn en dan het belang van een zorgvuldige weging in de weg staat. Verleningsgronden worden dus gezien als beleidsregels in de daarvoor geëigende bomenbeleidsplannen zoals het Groenstructuurplan West.

Boomdikte

Naar aanleiding van de DB-voorbereiding op 29 maart 2011 over de Bomenverordening en de behoefte die daarin werd uitgesproken om tot meer deregulering te komen dan in het concept werd voorgesteld. Daarop is ambtelijk verkend waar nog ruimte zou zitten om het aantal afgegeven vergunningen in te perken, zonder dat daarbij de belangen van groen onder druk komen te staan.

In alle vier de bomenverordeningen van de voormalige stadsdelen staat het volgende over de boomdikte: "...een omtrek van de stam van minimaal 31 centimeter, gemeten op 130 centimeter hoogte boven het maaiveld ..." waarbij het kappen vergunningplichtig is bij bomen met grotere omtrek dan 31 cm.

Het voorstel is om de afmetingen waarbij een boom kapvergunningplichtig is op te trekken naar een stamomtrek van minimaal 63 centimeter. Dit komt overeen met een doorsnede van 20 centimeter. Het is een norm die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Bomenstichting hanteerbaar achten naast de stamomtrek van 31 centimeter. De maatgevende omtrek van 63 cm wijkt wel af van de 31 centimeter norm die in de modelverordening van Amsterdam is opgenomen.

Het voordeel van een omtrek van 63 centimeter is een afname van de regeldruk. Dat betekent 24% minder aanvragen per jaar, op basis van de cijfers van 2010. Wij moeten niet denken dat alle bomen tot 63 centimeter nu ineens allemaal gekapt gaan worden. Dat gebeurt nu ook niet met bomen tot 31 centimeter. Bovendien is ruim een derde van de kapaanvragen afkomstig van het stadsdeel, dus bomen in de openbare ruimte. Deze bomen

Gemeente Amsterdam Stadsdeel West

Bomenverordening Stadsdeel West 2012, achtergronden en toelichting

kapt het stadsdeel alleen met een goede reden. Bomen van een omtrek tot 63 cm zijn niet snel beeldbepalend. Er zal bij deze omtrek evenmin snel sprake zijn van beschermwaardige houtopstand. Voor wel beschermwaardige bomen tot een doorsnede van 20 centimeter geldt dat deze op de monumentale bomenlijst moeten worden geplaatst.

Door het verminderen van de aanvragen ontstaat capaciteit om extra te controleren op "herplantplicht". Uit onderzoek blijkt dat er in de laatste 8 maanden van 2010 voor 4 bomen tot 63 centimeter omtrek een vergunning is geweigerd. Dat zijn er 6 op jaarbasis. Het voorstel is nu om ter compensatie van deze 6 bomen (die onder het huidige regime behouden zouden zijn) jaarlijks 6 bomen te planten in de openbare ruimte boven op de aantallen die wij onszelf bij herinrichting al opleggen.

De oppervlakte van de tuin

De introductie van de oppervlakte van de tuin is als keuzevariant opgenomen in de model bomenverordening Amsterdam. Het stadsdeel zou ervoor kunnen kiezen om voor het kappen van bomen in tuinen met een oppervlakte onder een vastgesteld aantal vierkante meters geen vergunning te vereisen. Deze optie is echter niet overgenomen. De regel is zo algemeen dat hij tekort schiet. De oppervlakte van de tuin kan leiden tot veel discussie en bezwaren in de uitvoering. De discussie kan ontstaan over de plaats van de boom in de tuin, hoe dik de boom is, welke functie heeft de boom in de binnentuin. Bovendien is het opnemen van de oppervlakte van de tuin alleen van meerwaarde in combinatie met de meldingsplicht. Het is beter de aanvraag aan de weigeringsgronden te blijven toetsen zoals de boomdikte. Het voordeel daarvan is dat het helder is voor de burger.

Meldingsplicht:

De meldingsplicht betreft het melden dat een boom dood is en verwijderd moet worden. De meldingsplicht gaat vooraf aan de kap en het stadsdeel heeft vier weken de tijd om actie te ondernemen, zoals het opleggen van een herplantplicht. De melding is aan het DB, schriftelijk met een standaard formulier. Omdat de Wabo geen meldingsplicht kent, is er geen landelijk formulier beschikbaar voor de melding. Een stadsdeelformulier moet daarom worden ontwikkeld.

In de huidige bomenverordeningen komt deze meldingsplicht alleen voor in Westerpark. In de overige verordeningen is het kappen van dode bomen vergunningplichtig. Met de harmonisatie wordt aldus de regeldruk verminderd in de overige delen van West.

Bomenfonds

Artikel 6 geeft het dagelijks bestuur de mogelijkheid om de herplantplicht op te leggen. Van deze bevoegdheid maakt het DB in principe altijd gebruik. Sommige voormalige stadsdelen hanteren het voorschrift dat de monetaire boomwaarde in een herplantfonds (Groen- of Bomenfonds) moet worden gestort indien herplant niet tot de mogelijkheden behoort. In de praktijk blijkt dat deze bepaling bij instellingen (bijv. woningbouwverenigingen) gemakkelijker afdwingbaar is dan bij particulieren. Sterker, het is zelden redelijk en billijk der werkelijke monetaire waarde bij een bewoner in rekening te brengen. De administratieve rompslomp van een herplantfonds is bovendien tijdrovend en kostbaar (boomwaardetaxatierapport, herplant elders, vergaderen over te besteden gelden, controleren, bestuurlijke rapportages etc.), terwijl de inkomsten – zo leert de ervaring – in geen verhouding staan met de inspanningen. Gekozen wordt dan ook de bijdrage aan het fonds af te schaffen en hier voor in de plaats veel strenger en nauwkeuriger de herplant af te dwingen. Slechts in

Gemeente Amsterdam Stadsdeel West

Bomenverordening Stadsdeel West 2012, achtergronden en toelichting

uitzonderlijke objectieveerbare omstandigheden kan iemand worden ontslagen van deze plicht. De voorwaarden hiervoor worden uitgewerkt in het Groenstructuurplan.

Adviescommissie beschermwaardige bomen:

De bomenverordening maakt het mogelijk een adviescommissie in te stellen die het dagelijks bestuur adviseert over de plaatsing van een houtopstand op de lijst van beschermwaardige bomen. In de commissie zullen deskundigen op het gebied van bomen en groen zitting nemen. Het dagelijks bestuur stelt een reglement vast ter ondersteuning van de taak en de werkwijze van de commissie.

Hoofdstuk 3 – Resultaat van inspraak en participatie:

Bij de beleidsvoorbereiding van de nieuwe bomenverordening is meermalen overleg geweest met vertegenwoordigers van de Bomenwerkgroep West (BW). De zorg over de inhoudelijke wijzigingen die de BW in de overleggen zijn goed overwogen. Daarbij ging het om de verordening juridisch houdbaar te maken, te verduidelijken of de bescherming van bomen beter te borgen.

Naast de inhoudelijke inbreng sloot de nauwe samenwerking die de BW zich had voorgesteld niet aan op de mate van participatie die mogelijk was bij de door West gehanteerde format van de bomenverordening. Reden was dat gewerkt werd met een stedelijk model dat een zeer uitgebreide stedelijke voorbereiding kende. Hierbij is er veelvuldig afgestemd tussen juristen en boomdeskundigen van de stadsdelen en de bestuurlijke vertegenwoordigers.

Participatieresultaat Bomenwerkgroep

Wel kon de zorg die de BW heeft geuit middels haar zienswijzen en tijdens de gesprekken met ambtelijk West en de verantwoordelijk portefeuillehouder, worden verwerkt in zowel de voorliggende bomenverordening als wel in het stedelijk model. De inbreng van de BW heeft er mede toe geleid dat ook op het stedelijk model nog enkele aanpassingen zijn doorgevoerd in de zomer en het najaar van 2011. Het gaat daarbij om verduidelijking van het begrip knotten, het nieuwe artikel 4 over het eigenaarsaspect, de verduidelijking van het bevoegd gezag (art. 3 lid 5), en een aanzet tot beleidsmatige waarborgen die een plek gaan vinden in komende groenbeleidsplannen. Bij dit laatste valt te denken aan het boombelang in het Groenstructuurplan West waar verleningsgronden voor kap een plek gaan vinden als toetsingsinstrument bij kapaanvragen, de verzekering dat de Boswet niet leidt in West tot kap van populieren en wilgen zonder kapaanvraag, de interne werkwijze bij ruimtelijke plannen dat ook bomen met een omtrek tussen de 31 en 63 cm nooit zonder zorgvuldige afwegingsproces gekapt mogen worden en een strikte naleving van de herplantplicht voor bomen in de openbare ruimte ongeacht de stamomtrek..

De wijzigingen op de verordening zijn vermeld in de Nota van Antwoord en in de bijbehorende bijlage 10. Daar zijn de tussentijdse wijzigingen op het stedelijk model (4 versies sinds mei 2011), zijn apart gemarkeerd van de eigen wijzigingen die West heeft doorgevoerd naar aanleiding van de zienswijzen en gesprekken.

Gemeente Amsterdam Stadsdeel West

Bomenverordening Stadsdeel West 2012, achtergronden en toelichting

De wens van de BW om te participeren in planvorming en kapaanvragen werd concreet besproken op 23 november 2010 tijdens een overleg met boombelangen groepen en Dirk de Jager (in de context van het project herinrichting Bilderdijkstraat).

In relatie tot de bomenverordening West is er in april 2011 een informeren gesprek geweest tussen de behandelend ambtenaar en de BW vóór het db besluit over de concept BVW. Na de ter inzage legging zijn er twee gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de BW, betrokken ambtenaren en de verantwoordelijk portefeuillehouder.

De bomenwerkgroep was in april 2011 dus geïnformeerd over de voornemens voor een nieuwe bomenverordening en de beperkte mate waarin participatie mogelijk was vanwege het toepassen van het stedelijk model. Alleen zo konden stedelijke afspraken over een eenduidige verordeningstekst invulling krijgen. Uiteindelijk heeft het dagelijks bestuur in mei 2011 besloten dat ook de doelstellingen rond deregulering een plek moest krijgen in de bomenverordening. Hierbij is het wegen van het boombelang niet uit het oog verloren. Inhoudelijk gaat het om:

- Verdubbeling van de kapvrije maat naar 63 cm omtrek (20 cm doorsnede), met een kwart minder aanvragen en daarbij getalsmatig een klein risico aan waardenverlies door anders niet verleende kapvergunningen aan particulieren (6 bomen per jaar);
- Voor dode bomen geen vergunnings- maar een meldingsplicht (om toch te kunnen toetsen);
- Geen bomenfonds maar wel waarborgen inbouwen in planprocessen voor herplant ongeacht de stamomtrek en een prominente plek in de verordening voor schadebepaling van bomen (artikel 15) om willekeurige kap of vernieling van bomen te beboeten (APV grondslag).

Deregulering was een zodanig zwaarwegend belang dat er geen reden was om de concept BVW aan te passen, ondanks de zienswijzen op dit punt en gesprekken met de BW, en ondanks de stedelijk geuite zorg dat West afweek met de verruimde kapmaat van het stedelijk model (zie ook bijlage 7 met de reactie van het Milieu Centrum Amsterdam).

Hoofdstuk 4 - Besluit:

1. Vast te stellen de Bomenverordening Stadsdeel West 2012.
2. Intrekken van de vier bomenverordeningen van de voormalige stadsdelen:
 - De Bomenverordening stadsdeel Westerpark, 2006.
 - De Bomenverordening stadsdeel Oud West, 2008.
 - De Bomenverordening stadsdeel Bos en Lommer, 2007.
 - De Bomenverordening stadsdeel De Baarsjes, 2004.