Raadsvoorstel en besluitnota

|  |
| --- |
| Onderwerp Nota maaibeleid Zaanstad - Naar een natuurvriendelijker en biodivers maaibeheer |
| Gevraagd besluit |
| Akkoord te gaan met:  a. de nota maaibeleid Zaanstad ‘Naar een natuurvriendelijker en biodivers maaibeheer‘ en  b. het gaan uitvoeren van het maaibeheer volgens scenario 1a. |
| **Geheimhouding op grond van de Gemeentewet** |
| Openbaar |
| Kernverhaal |
| De raad heeft het college via motie 13 van 20 juni 2019 verzocht om het maaien in Zaanstad veel meer af te stemmen op het verbeteren van de biodiversiteit. Het college heeft een plan gemaakt om bermen en grasvelden in een groot deel van Zaanstad minder vaak te gaan maaien. Dat is beschreven in de Nota Maaibeleid.  Het college heeft in de Nota Maaibeleid een visie en een ambitie geformuleerd voor Zaanstad, en daarmee vier mogelijke scenario’s uitgewerkt. Uit deze scenario’s wordt een keuze gemaakt. Een maximale uitvoering van de motie (waarbij ook rekening wordt gehouden met verkeersveiligheid, gebruikswaarde, belevingswaarde en kansrijke locaties voor meer biodiversiteit), is scenario 3. Om maximaal aan de visie en de doelstelling te voldoen, zijn extra financiële middelen nodig. Uitgangspunt is het huidige financiële kader van € 950.000 euro voor maaibeheer.  Dit betekent dat het college voorstelt om met ingang van het nieuw af te sluiten maaicontract (vanaf 2023) het maaibeheer te gaan uitvoeren conform scenario 1a inhoudende:  - het omzetten van 250.000 m² tot 500.000 m2 van gazon naar een ruige bermvegetatie;  - het op 55.000 m² tot 109.000 m² kansrijke plaatsen omvormen van een ruige-bermvegetatie naar een bloemrijke kruidenvegetatie.  Hiermee kiezen we ervoor om binnen de financiële kaders en doelstellingen toch het maximale te doen om aan te sluiten bij de visie en ambitie volgens de Nota Maaibeleid. |
| Aanleiding |
| De door de raad aangenomen moties 13 en 22. |
| Beoogd resultaat |
| Door dit besluit wordt een koers ingezet om Zaanstad meer natuurvriendelijk te beheren en actief de biodiversiteit binnen het stedelijk gebied te bevorderen. Een randvoorwaarde zijn de bestaande financiële kaders. Het is mogelijk om later het natuurvriendelijke maaibeheer nog verder uit te breiden naar een optimale situatie. Hiervoor doen we een voorstel via de Voorjaarsnota 2022, waarin we de financiële gevolgen van de optimale variant 3 opnemen. |
| Kader |
| De maatschappelijke ontwikkeling is dat het behoud en bevorderen van biodiversiteit niet meer wordt gezien als een hobby of luxe, maar als een noodzaak.  Onderstaand volgt een selectie uit de diverse beleidskaders:   * *United Nations Sustainable Development Goals: Werelddoelen voor duurzame ontwikkeling.*  Doel 15 betreft het beschermen van ecosystemen, bossen en biodiversiteit. Doel 15 gaat om biodiversiteit en het integreren van waarden van ecosystemen en biodiversiteit in nationale en lokale planning. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten noemt specifiek als uitwerkingsmogelijkheid voor doel 15 voor gemeentes; ecologisch groenbeheer, geen chemische bestrijdingsmiddelen, bomen- en bermenbeleid inzetten voor biodiversiteit, ecologische verbindingszones aanleggen.      * *Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en Provinciale Omgevingsvisie (POVI)* In deze beide visies is veel aandacht voor bevordering van biodiversiteit. De NOVI identificeert doel 20; het verbeteren en beschermen van natuur en biodiversiteit. De rijksoverheid schrijft: “Natuur wordt niet alleen binnen natuurgebieden versterkt, maar overal. In steden, op het platteland en in de grote wateren, in samenwerking met de provincies.  De provincie Noord-Holland schrijft in haar Omgevingsvisie Noord-Holland 2050: ”De biodiversiteit is in 2016 in Noord-Holland met 85% afgenomen ten opzichte van de oorspronkelijke ongestoorde situatie rond 1700. Inmiddels lijkt deze afname tot stilstand te komen volgens het Planbureau voor de Leefomgeving. De opgave blijft echter onverminderd groot. (…) Onze ambitie is om de biodiversiteit in Noord-Holland te vergroten, ook omdat daarmee andere ambities/doelen kunnen worden bereikt. Zoals een gezonde leefomgeving, economisch duurzame landbouw, bodem- en waterkwaliteit, aantrekkelijke verstedelijking en klimaatadaptatie”. * *Deltaplan Biodiversiteit* Dit samenwerkingsverband van onder andere NIOO/KNAW, Ministerie van LNV, IPO, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en LandschappenNL schrijft in haar beleidsplan: “De inrichting en het beheer van bestaande en nieuwe infrastructuur, bedrijventerreinen, waterbeheer en andere aspecten van de openbare ruimte dragen momenteel onvoldoende bij aan biodiversiteit. Dat moet anders want voor herstel van biodiversiteit is de openbare ruimte hard nodig: het groen moet groen blijven en het grijs moet groener. Na de landbouw is de openbare ruimte de grootste grondgebruiker in Nederland. De openbare ruimte biedt dus grote kansen voor het herstel van biodiversiteit”. * *Motie 13 Beter Maaibeleid* Met motie 13 draagt de raad het college op om maatregelen te nemen die leiden tot een maaibeleid dat de biodiversiteit bevordert; en om deze maatregelen terug te koppelen aan de raad. * *Vastgestelde begroting 2021-2024*   Bij het opstellen van de Nota Maaibeleid Zaanstad zijn de financiële gevolgen van de verschillende scenario’s van mogelijk maaibeleid aangegeven ten opzichte van beschikbare financiële middelen.   * *Motie 22 aangenomen op 29 juni 2021*   Bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2021-2025. Hiermee draagt de raad het college op:   * + om zo spoedig mogelijk en ik elk geval voor de begroting 2022 de raad te laten weten wat het huidige maaibeleid inhoudt en kost;   + om de raad te laten weten welke methodes en frequenties van maaien zowel de bovengrondse als de ondergrondse biodiversiteit bevorderen en welke kosten hieraan verbonden zijn;   + om aan de hand van deze uitkomsten samen met de raad tot een structureel maaibeleid te komen. |
| Argumenten en afwegingen |
| *Het bevorderen van biodiversiteit*  Biodiversiteit; dat zijn alle planten, dieren, schimmels en bacteriën samen, in aantal en in de verschillende soorten. De meeste bermen in Zaanstad bestaan uit veenachtige, voedselrijke grond. Door stikstof vanuit de lucht wordt de grond nog meer bemest. Op voedselrijke grond is meestal geen bijzondere flora en fauna te vinden. Bijzondere planten en dieren komen meestal juist voor op voedselarme grond.  Door vaak te maaien wordt gras bevorderd. Gras herstelt zich gemakkelijker van een maaibeurt dan bloeiende planten. Vaak maaien op voedselrijke grond zorgt er in Zaanstad voor dat bermen en grasvelden voor het grootste deel bestaan uit grasvegetaties en daarmee vrij eenzijdig zijn en een beperkte biodiversiteit hebben.  Om ontwikkeling van kruidachtige / bloemrijke gewassen kansrijk te maken is verschraling van de bodem noodzakelijk. Hierdoor neemt de gewasomvang af en kan de maai intensiteit ook afnemen. Verschraling kan door afvoeren van maaisel en/of renovatie waarbij ondergrond wordt verschraald. In een voedselrijke situatie moet er jaarlijks minimaal twee keer gemaaid worden. Verschraling enkel door afvoeren van maaisel geeft pas op termijn, 10 à 15 jaar, effect.  Het verschil in maaibeheer is bijvoorbeeld te zien bij de Omgelegde Guisweg, waar de weg is opgehoogd met relatief voedselarme, zandige grond en de provincie al jaren het maaisel afsnijdt en afvoert, en waar de biodiversiteit hoger is. Bijkomend voordeel is dat door een beperkte aanwezigheid van voedingsstoffen, er ook minder vaak gemaaid hoeft te worden.  *Eén keer per jaar maaien heeft veel nadelen en levert weinig biodiversiteitswinst op.*  In de motie wordt aangegeven dat het in Zaanstad volstaat om het volledige areaal aan grasachtige vegetaties één keer te maaien en het maaisel af te voeren. Deze voorgestelde werkwijze wordt in de nota uitgewerkt in scenario 2 en moet worden ontraden:   * een grasachtige vegetatie die één keer per jaar wordt afgemaaid in het najaar, wordt op een voedselrijke grond één tot twee meter hoog waardoor er geen overzicht meer is; * de gebruikswaarde van de vegetatie is in de zomer laag; * de begroeiing gaat in de zomer overhangen, waardoor verkeersoverlast ontstaat; * de begroeiing zal bijdragen aan het gevoel van sociale onveiligheid; * de begroeiing verruigt en er zaaien bomen en struiken in uit, zoals bramen en schietwilg, waardoor het maaien steeds bewerkelijker wordt; * de begroeiing zaait uit naar de verharding, en leidt daar tot extra onkruid en extra kosten voor het verwijderen daarvan en; * zwerfvuil hoopt zich op in de ruigte.   Deze werkwijze is kostenverhogend en kan niet binnen de bestaande financiële kaders worden uitgevoerd. Daarnaast zal de meerwaarde voor de biodiversiteit beperkt zijn doordat de begroeiing sterk verruigt en verwildert. Met name grassen en ruige kruiden zullen in deze vegetatie voorkomen. Ook is de verwachting dat éénmaal maaien op de meeste plaatsen niet geaccepteerd worden door omwonenden en andere belanghebbenden. Het recreatief gebruik (wandelen, hond uitlaten, voetballen) is gedurende de zomermaanden door de hoge en ruige begroeiing niet mogelijk.  Velden en bermen die geschikt zijn worden in Zaanstad meestal nu al maar één keer gemaaid waarbij het maaisel wordt afgevoerd. Dit is een klein gedeelte van het totale areaal (natuurvriendelijk maaibeheer).  *Doelen van maaibeheer*  Inrichting en maaibeheer zijn afgestemd op doel en/of gebruik van de grasachtige vegetatie. De verschillende soorten maaibeheer variëren van intensief tot extensief en kennen een verschillend kostenniveau. De belangrijkste vormen van maaibeheer zijn:   * *Gazon (intensief gemaaid gras)* Dit beheer wordt toegepast op grasvlakken gebruikt als ligweide, voor sport en spel en om de hond uit te laten. Vanuit dit gebruik is kort gemaaid gras met stevige zode gewenst. Hierbij wordt het gras in het groeiseizoen gemiddeld elke 10 dagen gemaaid. In totaal komt dit neer op 25 keer maaien per jaar. Het maaisel blijft op de betreffende locatie liggen. Dit leidt tot een net gemaaid grasveld bestaande uit hoofdzakelijk grassen, waarvan de waarde voor de biodiversiteit zeer gering is. * *Klepelen* De goedkoopste manier van grasachtige begroeiing onderhouden is twee tot vier keer per jaar klepelen. Dat is een vorm van maaien waarbij het maaisel wordt klein gehakt en daarna blijft liggen. Deze vorm van beheer leidt tot een bemesting van de bodem en de waarde voor de biodiversiteit is zeer gering. Omdat sommige planten kunnen uitgroeien en tot bloei komen, is deze vorm van maaien iets beter dan het gazon maaien. * *Afmaaien en afvoeren*De meest natuurvriendelijke vorm van maaibeheer in matig voedselrijke bermen is twee keer per jaar maaien, waarna het maaisel enkele dagen blijft liggen (zodat bloemzaad eruit kan vallen) en daarna wordt verzameld en afgevoerd. Hierbij wordt de begroeiing met een messenbalk of cirkelmaaier afgesneden op ongeveer 10 centimeter hoogte. Dit is meteen de duurste vorm van maaibeheer, omdat het verzamelen, afvoeren en storten van het maaisel bewerkelijk en kostbaar zijn. Door bij elke ronde ongeveer een kwart van de begroeiing te laten staan, hebben flora en fauna een uitwijkmogelijkheid waarvandaan ze weer kunnen uitbreiden.   *Het huidige maaibeleid in Zaanstad*  De gemeente Zaanstad beheert ongeveer 4.150.000 m² grasvelden, waarbij   * 2.000.000 m² wordt gemaaid als gazon; * 1.750.000 m² wordt geklepeld (twee keer per jaar); * 400.000 m² natuurvriendelijk wordt beheerd (afmaaien en afvoeren of begrazen).   De keuze voor een maaibeheer op een bepaalde plek wordt gemaakt aan de hand van;   * ligging: bijvoorbeeld naast een woning of naast een natuurgebied?. * gebruik: bijvoorbeeld hondenuitlaatstrook, speelveld, ligweide of kijkgroen? * afmetingen: bijvoorbeeld een smalle wegberm of een brede slootkant? * kansen voor de natuur en biodiversiteit: bijvoorbeeld Jagersveld en Vijfhoekpark.   Op dit moment is het uitgangspunt dat in Zaanstad grasvegetaties 25 keer per jaar worden gemaaid tenzij:   * het bermen betreft tussen de woonkernen en langs doorgaande hoofdwegen. Deze bermen worden 2 keer per jaar geklepeld; * het in recreatiegebieden velden en bermen betreft die niet gebruikt worden voor de intensive recreatie; * het randzones van woonwijken zijn in de overgang van landschap naar stad.   In de nota ‘Maaibeleid Zaanstad’ wordt de huidige werkwijze nader toegelicht bij scenario 1.  *Mogelijkheden voor nieuw maaibeleid*  In de bijgevoegde nota ‘Maaibeheer Zaanstad; Naar een natuurvriendelijk en biodivers maaibeheer 2021-2025’, worden de verschillende mogelijkheden uitgebreid toegelicht.   * *Scenario 1 ‘Huidig maaibeleid’* Het huidige maaibeleid is gericht op optimaal gebruik en beleving van gazons, op de financieel meest voordelige wijze om ruige bermen te onderhouden en voor een klein deel op natuurbehoud. De uitvoering wordt met een Europees openbare aanbesteding in de markt gezet en kost (prijspeil 2021) € 950.000 per jaar. * *Scenario 1a ‘Binnen financiële kaders’*Dit scenario is erop gericht om binnen de bestaande financiële kaders te komen tot een meer biodivers maaibeheer. In dit scenario wordt 250.000 m² tot 500.000 m2 aan gazon omgezet naar een ruige bermvegetatie. Met het omzetten van gazon naar ruige bermvegetatie ontstaat een financiële ruimte van € 60.000,- tot € 120.000,- waarmee op kansrijke plaatsen ruige bermvegetatie omgezet kan worden naar een bloemrijke kruidenvegetatie, die bevorderlijk is voor de biodiversiteit. Op 55.000 m² tot 109.000 m² is het mogelijk deze transitie te realiseren. Voor de uitvoering van dit scenario zijn geen extra financiële middelen nodig. Het nadeel van dit scenario is dat er op veel plaatsen in de stad minder gemaaid gaat worden. Op deze plekken is geen doelstelling om te komen tot de verbetering van de biodiversiteit. Minder maaien is nodig om op andere plaatsen de biodiversiteit wel te kunnen verbeteren. Daar waar gazon naar ruige-bermvegetatie wordt omgevormd kan het beeld ontstaan dat de gemeente bezuinigt op het onderhoud van de openbare ruimte en dit kan leiden tot onbegrip bij bewoners die hierop uitkijken. We kiezen plaatsen waar gazon geen noodzaak is, en met de toename van de natuurwaarde wordt aan deze bewoners een perspectief geboden. In alle gevallen wordt voorkomen dat met deze uitvoering verkeersonveiligheid zou kunnen ontstaan. Ook overwegende benadeling van belanghebbenden qua leefomgeving of beeldkwaliteit wordt voorkomen. * *Scenario 2: ‘Alle grasachtige vegetatie nog maar 1x maaien’*   Dit scenario is een uitwerking van de werkwijze die voorgesteld wordt in motie die door de raad is aangenomen. Dit scenario is niet verantwoord en raden we af omdat het tot hoge kosten en veel overlast leidt (verkeersveiligheid, toegankelijkheid, sociale veiligheid) en omdat het weinig bijdraagt aan vergroting van de biodiversiteit.   * *Scenario 3: Optimaal biodivers* Uitgangspunt bij dit scenario is dat het gras lang is waar het kan, kort waar het moet en de veiligheid komt op de eerste plek. Dit scenario sluit volledig aan op de visie die geformuleerd wordt voor het maaibeheer zoals genoemd in hoofdstuk 2 van de ‘Nota Maaibeleid Zaanstad’. Biodivers maaibeheer gerealiseerd op terreinen die kansrijk zijn. In totaal kan 1.000.000 m² aan gazon en ook 750.000 m² aan ruige bermvegetatie worden omgevormd naar een meer biodivers maaibeheer. Op de 1.000.000 m² grasvelden waar biodivers maaibeheer niet kansrijk is, wordt ingezet op gefaseerd maaibeheer. De kosten voor deze vorm van optimaal maaibeheer worden begroot op € 1.900.000. Het heeft de voorkeur om in dit scenario de bestrijding van grasaren proactief uit te voeren. Voorgesteld wordt om de grasaren drie keer per jaar af te maaien in de hele stad. De kosten hiervoor worden begroot op € 70.000. In de begroting is hiervoor nu € 10.000 beschikbaar, zodat de meerkosten € 60.000 zijn. Het nadeel van dit scenario is dat er minder gazons zijn en daardoor worden de gebruiksmogelijkheden beperkt. Daar waar nu het uitlaten van een hond op heel veel plaatsen goed mogelijk is, zal dat in de zomermaanden in dit scenario worden ingeperkt omdat er minder gazons zijn waar dit mogelijk is.   De totale kosten van dit scenario bedragen € 1.970.000 inclusief extra bestrijding van grasaren, het is daarmee € 1.010.000 duurder dan de huidige werkwijze.   * *Scenario 4: Tussenscenario* In dit scenario wordt 250.000 m² gazon en 250.000 m² ruige-bermvegetatie omgezet naar een natuurvriendelijk maaibeheer.  De bestrijding van invasieve en schadelijke plantensoorten blijft in dit scenario gelijk aan de huidige situatie.  De kosten voor dit maaibeheer worden geraamd op € 1.400.000. Dit scenario is daarmee € 450.000 duurder dan het huidige maaibeheer.  Dit scenario heeft als voordeel dat de omvorming van het maaibeheer goed kan worden gemotiveerd omdat op deze terreinen de biodiversiteit wordt versterkt.   Dit scenario kan worden gezien als een groeimodel. In een later stadium kan de keuze gemaakt worden tot het verder doorvoeren van het biodivers maaibeheer.  Ook bij dit scenario is het nadeel dat er minder gazons in de stad zijn en dat daarmee de gebruiksmogelijkheden afnemen.  De bestrijding van reuzenberenklauw en Japanse duizendknoop door vrijwilligers hoeft in geen van deze scenario’s te worden geïntensiveerd. Aanvullend aan de inzet van vrijwilligers is de inzet van aannemers mogelijk. Het budget van € 40.000 is daarvoor op dit moment toereikend. Mocht met name de Japanse duizendknoop zich verder verspreiden in Zaanstad dan zullen op termijn wellicht financiële middelen hiervoor moeten worden vrijgemaakt. |
| Draagvlak |
| De verschillende mogelijke scenario’s voor nieuw maaibeleid zijn besproken met GroenZaans en Kontakt Milieubeheer Zaanstreek. Partijen zien in dat een meer biodivers maaibeheer meerkosten met zich meebrengt. Waar jaarlijks twee tot vier keer klepelen tussen de 0,06 en 0,11 cent per vierkante meter kost, is dat voor natuurvriendelijk beheer gemiddeld € 0,70 cent per vierkante meter. GroenZaans en Kontakt Milieubeheer Zaanstreek willen graag dat de gemeente daar het benodigde budget voor vrijmaakt. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de doelstelling van GroenZaans ten aanzien van het gemeentelijke groenbeheer afwijkt van wat de gemeente realiseert. GroenZaans ziet het liefst dat op veel terreinen niet meer wordt gemaaid zodat deze terreinen op termijn begroeid raken met bomen.  Verwacht mag worden dat niet iedere inwoner van Zaanstad direct een voorstander is van een meer biodivers maaibeheer. Sommige bewoners en bedrijven mensen houden meer van kort en netjes. Het draagvlak zal toenemen als het maaibeheer een duidelijke natuurdoelstelling heeft. |
| **Aansluiting externe ontwikkelingen** |
| Veel gemeentes in Noord-Holland, het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en ook de provincie Noord-Holland zijn in de afgelopen jaren overgegaan op een maaibeleid dat biodiversiteit zoveel mogelijk bevordert. |
| **Financiële consequenties** |
| De gemeentelijke begroting staat de laatste jaren sterk onder druk. Bij de Voorjaarsnota 2020 en Voorjaarsnota 2021 is gekeken naar de mogelijkheden om budgetten vrij te maken voor een meer biodivers maaibeheer in Zaanstad. Deze financiële ruimte is niet gevonden. Het maaibeleid moet daarmee worden vormgegeven binnen de financiële kaders van de begroting 2021-2024. Daarmee is er alleen ruimte voor de scenario’s 1 ‘Huidige werkwijze’ en 1a “Meer biodivers binnen financiële kaders” . |
| Juridische consequenties |
| Met het vaststellen van de Nota Maaibeleid Zaanstad en daarbinnen de keuze van scenario 1a “Meer biodiversiteit binnen de financiële kaders” zet de gemeente in op het omvormen van ruige bermvegetatie naar bloemrijke kruidenvegetatie op kansrijke plaatsen.  Het huidige maaibeheer wordt uitgevoerd door externe partijen. Deze partijen zijn meerjarig gecontracteerd. Het maaicontract loopt af eind 2022. Het is mogelijk om beperkt af te wijken van het contract. Zaanstad maakt al gebruik van deze afwijkingsmogelijkheden omdat vooruitlopend op het vaststellen van het beleid, ervaring wordt opgedaan met het gefaseerd maaibeheer. |
| Communicatie/vervolgtraject |
| Het nieuwe beleid zal gepubliceerd worden in de CVDR  Naar aanleiding van de besluitvorming wordt een communicatieplan opgesteld, zodat inwoners en belanghebbenden voor de start van de uitvoering, geïnformeerd zijn over veranderingen in het maaibeheer.  Na vaststellen van het beleid wordt het gekozen scenario uitgewerkt en wordt in 2022 een nieuw maaibestek opgesteld en aanbesteed voor de periode 2023-2027. |
| *Opsteller: Storm, I.*  *Versie: 5-10-2021 17:25:00* |

**Raadsbesluit**

De gemeenteraad van Zaanstad,

Besluit:

Akkoord te gaan met:

a. de nota maaibeleid Zaanstad ‘Naar een natuurvriendelijker en biodivers maaibeheer‘ en

b. het gaan uitvoeren van het maaibeheer volgens scenario 1a.

In de vergadering van …………………..…….-…………………..…………………………...- 2021

De griffier, De voorzitter,