



Beleidsnotitie

Meer openbaar groen, minder regels

- vastgesteld 12 juli 2011 college
- 26 september 2011 raad gemeente Leeuwarden

Inclusief wijzigingen als gevolg van:

- de door het college vastgestelde evaluatie van 22 april 2014
- behandeld in de commissie SO d.d. 16 juni 2014
- vastgesteld door de raad d.d. 2 februari 2015

Samenvatting

De gemeente Leeuwarden hecht aan haar groen. 23 februari 2009 heeft de gemeenteraad ingestemd met het vaststellen van "de Groenkaart Leeuwarden". In 2008 (geactualiseerd 25 januari 2011) is de lijst met monumentale en waardevolle bomen vastgesteld en de nota spraakmakende bomen.

De 'Groenkaart Leeuwarden' is een visiedocument dat op hoofdlijnen inzicht geeft in de situatie van de groene openbare ruimte. De 'Groenkaart Leeuwarden' laat de groene hoofdstructuur in en om de stad zien, hoe deze aanhaakt bij andere stedelijke structuren en wordt aangevuld met gewenste uitbreidingen en/of veranderingen. Uitspraken worden gedaan over de kwaliteit, kwantiteit en de betekenis van het groen in de stad. De 'Groenkaart Leeuwarden' is een kadernota waarin voorzetten gegeven worden voor verbetering van de groenstructuur en het realiseren van ontbrekende schakels. Ook wordt ingegaan op het belang van de groene openbare ruimte bij nieuwe initiatieven en planvorming.

De nota "Meer openbaar groen, minder regels" geeft concrete handvatten aan de invulling van dit gestelde kader en komt eveneens tegemoet aan de wens tot deregulering.

De kern van het nieuwe beleid is dat burgers, bedrijven, instellingen en de gemeente zelf bij het kappen van 10 of meer bomen een compensatieplicht krijgen opgelegd van 110% per project / gebied. Deze compensatieplicht bestaat uit een herplantplicht en indien dit niet mogelijk is een financiële compensatie in de vorm van een bedrag per boom. Deze financiële compensatie wordt gebruikt om nader invulling te geven aan de "Groenkaart Leeuwarden".

1. Het kappen van <10 bomen wordt vergunningvrij met uitzondering van de bomen die voorkomen op de lijst van monumentale en waardevolle bomen.
2. Voor kapaanvragen die meer dan 10 bomen betreffen dient een herplantplan ingediend te worden waarbij het gekapte groen met 110 % gecompenseerd dient te worden.
3. **Het compensatiebedrag voor bomen met een stamdoorsnede tussen de 20 of meer op 1,3 m hoogte is € 500,- per boom;**
4. Een wijzigingsvoorstel van het college voor de raad van artikel 4:11 en 4:12 van de APV met daarin de mogelijkheid voor het college om een beleidsregel compensatie groen in te stellen.
5. Een voorstel van het college voor de raad voor het instellen van een voorziening compensatie groen.
6. Een voorstel van het college voor een beleidsregel compensatie groen;

Met de invoering van de nieuwe regeling komt meer openbaar groen terug en op plaatsen waar het de groenstructuur versterkt dan met de oude regeling het geval zou zijn: "Meer openbaar groen, minder regels".

Hoofdstuk 1

1.1 Aanleiding

Bij de begrotingsbehandeling van november 2009 is ingestemd met het voorstel nieuw beleid: "Meer openbaar groen, minder regels". Op 15 december 2009 heeft het college een eerste uitwerking van dit voorstel vastgesteld. Dit voorstel is ter bespreking aan de samengestelde commissie SO/BM van 8 februari 2010 voorgelegd. Tegelijkertijd is de mogelijkheid gegeven aan de bevolking om reacties op dit voorstel te geven. Doel van deze werkwijze was een inschatting te maken van de haalbaarheid van het voorstel.

1.2 De kern van het nieuwe voorstel

De gemeente Leeuwarden hecht aan haar openbaar groen. We willen meer openbaar groen en minder regels voor de Leeuwarder bevolking. 23 februari 2009 heeft de gemeenteraad ingestemd met het vaststellen van "de Groenkaart Leeuwarden". In 2008 (geactualiseerd 25 januari 2011) is de lijst met monumentale en waardevolle bomen en de nota spraakmakende bomen vastgesteld.

Met de maatregelen die worden voorgesteld in deze nota wordt de huidige werkwijze verder verbeterd:

- er komt meer groen op de juiste plaatsen (conform de Groenkaart) in vergelijking tot de oude werkwijze;
- er wordt invulling gegeven aan de gewenste deregulering voor bewoners en organisaties/bedrijven.

Het kappen van minder dan 10 bomen wordt vergunningvrij. Voor het kappen van 10 of meer bomen dient wel een vergunningaanvraag te worden ingediend met een herplantplan. Er wordt voor deze vergunningaanvragen een compensatieplicht opgelegd van 110 % per project/gebied. Deze compensatieplicht bestaat uit een herplantplicht en indien dit niet mogelijk is een financiële compensatie in de vorm van een bedrag per boom. Deze financiële compensatie wordt gebruikt om elders in de gemeente openbaar groen aan te planten.

De gemeente heeft een voorbeeldfunctie: naast de compensatieplicht van 110 % voor de grotere kapaanvragen zorgt de gemeente ook voor herplant van alle overige door haar gekapte bomen met een stamdoorsnede van > 20 cm.

Voor bomen op de lijst met monumentale en waardevolle bomen dient wel altijd een kapvergunning te worden gevraagd.

Met de invoering van de nieuwe regeling komt meer openbaar groen terug en op plaatsen waar het de groenstructuur versterkt dan met de oude regeling het geval zou zijn: "Meer openbaar groen, minder regels".

1.3 Leeswijzer

Voor de volledigheid wordt eerst de huidige werkwijze doorgenomen (hoofdstuk 2). Vervolgens (hoofdstuk 3) geeft het aangepaste voorstel met de uitwerking van de herplantplicht, compensatie financieel, bomenfonds, handhaving en sanctie maatregelen. Het laatste hoofdstuk gaat in op de relatie met de WABO en de vervolgstappen.

De wijzigingen als gevolg van de evaluatie worden in het blauw aangegeven.

Hoofdstuk 2 De huidige werkwijze

Jaarlijks worden er in de gemeente ca. 360 kapvergunningen aangevraagd (2006: 445, 2007:352, 2008:345, 2009:300), waarvan in ca 95 % de kapvergunning ook daadwerkelijk wordt verleend (2006: 426, 2007: 334, 2008: 311, 2009: 297). Van al deze ingediende aanvragen is 65 % van burgers/bedrijven en 35 % van de gemeente zelf. Het aantal aanvragen dat meer dan 10 bomen betreft is relatief klein: gemiddeld zo'n 8 % (2008: 23, 2009: 28) van het totale aantal aanvragen per jaar. Het komt zelden voor dat een particulier een vergunning aanvraagt voor het kappen van 10 of meer bomen.

In de APV staat nu dat een kapvergunning nodig is voor een boom met een omtrek van minimaal 60 centimeter of met een doorsnede van meer dan 20 cm, gemeten op een hoogte van 1.30 meter boven de grond.

Een aanvraag voor een vergunning wordt gepubliceerd en er kunnen zienswijzen worden ingediend. Een (groen)technisch medewerker bekijkt de aanvraag en de situatie in eerste instantie via de groenbeheersystemen en digitale foto's, in geval van onduidelijkheid of een monumentale of waardevolle boom gaat hij daarna ter plekke kijken en adviseert over het weigeren of toekennen van de vergunning. De verleende vergunning wordt gepubliceerd en daarna dient de aanvrager nog 6 weken met kappen te wachten in verband met de bezwarentermijn. Bij bezwaar moet eerst de procedure worden afgewacht.

In de praktijk wordt een vergunning zelden geweigerd. Bij een deel van de aangevraagde kapvergunningen wordt in overleg met de aanvrager, en voor zover realiseerbaar, herplant bedongen. In de stadse particuliere tuinen wordt herplant vrijwel nooit opgelegd en wordt dit overgelaten aan de aanvrager. Met bedrijven/instellingen wordt in overleg invulling gegeven aan de herplant liefst op het terrein zelf dan wel in de directe omgeving. In 2008 werd er een herplantplicht aan 32 % van de afgegeven vergunningen opgelegd. In 2009 was dit 25 %.

Handhaving heeft betrekking op illegale kap, het controleren van het nakomen van het kapverbod tijdens het broedseizoen (Flora- en faunawet) en toezicht op de herplantplicht. Uit capaciteitsoverwegingen wordt op ongeveer 10% van de vergunningen (met name vergunningen van grotere aantallen bomen) toezicht gehouden en zondig gehandhaafd. Daarbij ligt het zwaartepunt bij de vergunningen voor grote projecten.

Hoofdstuk 3 Het aangepaste voorstel

3.1. Inleiding

Op basis van het resultaat van de behandeling in de raadsadviescommissie en de reacties is het voorstel door het college verder uitgewerkt. Tegelijkertijd wordt uitwerking gegeven aan de motie van 19 februari 2007 van PAL/GL, PvdA en CU. Na deze "voortoetsing" wordt nu het voorstel officieel de inspraak ingebracht.

Uit de reacties en de behandeling in de commissie blijkt dat er discussie bestaat over:

- Het aantal bomen waarvoor een (omgeving)vergunning aangevraagd moet worden. Een aantal leden van de commissie betwijfelt of deze nieuwe regeling wel resulteert in meer openbaar groen op de juiste locaties. Dit wordt in de paragraaf hieronder verder beantwoord.

Nadrukkelijk werd gevraagd om een verdere uitwerking van de voorgestelde regeling. Daarbij werden vooral genoemd de:

- De herplantplicht;
- Het operationaliseren van het bomenfonds;
- Het toezicht en de handhaving;
- Mogelijke sancties als toch illegale kap wordt geconstateerd;

Deze onderwerpen worden in het hoofdstuk 4 van deze nota "het aangepaste voorstel" verder uitgewerkt.

3.2 De keuze voor het aantal van 10 of meer

De VNG-modelverordening geeft aan om het kappen van bomen geheel vergunningvrij te maken. Uitzondering vormen de monumentale en waardevolle bomen. Het college van de gemeente Leeuwarden wil niet zover gaan en stelt voor om toch voor grotere aantallen bomen (10 of meer) wel een vergunning met herplant en compensatieplicht vereist te stellen.

De keuze van het aantal 10 of meer is bedoeld om de lastendruk voor particulieren aanmerkelijk te verminderen: in de praktijk komt het zelden of nooit voor dat een particulier een aanvraag indient voor 10 of meer bomen.

Met dit aantal wordt recht gedaan aan de gewenste deregulering voor burgers. Voor 92 % van de aanvragen die nu worden ingediend is straks geen aanvraag meer nodig. Met het aantal van 10 of meer worden de administratieve lasten binnen de gemeente eveneens verminderd waardoor meer aandacht aan de inhoudelijke toetsing en de herplantplicht kan worden gegeven. Tot slot is de handhaafbaarheid van de regelgeving eveneens belangrijk. Met een sterk verminderd aantal vergunningen kan het toezicht en de handhaving goed vorm worden gegeven.

3.3 Hoe levert het vergunningsvrij geven meer openbaar groen op?

Uit de diverse reacties blijkt dat er twijfel bestaat over hoe het vergunningvrij geven van aanvragen voor kap van minder dan 10 bomen toch kan leiden tot meer openbaar groen dan bij de huidige regeling het geval zou zijn.

Allereerst wordt bij de huidige regeling niet in alle gevallen een compensatieplicht opgelegd. In 2008 werd er een herplantplicht aan 32 % van de afgegeven vergunningen opgelegd. In 2009 was dit 25 %. Ten tweede wordt er bij het nieuwe voorstel een compensatieplicht van 110 % opgelegd voor alle aanvragen. Ten derde zorgt de gemeente zelf niet alleen voor een compensatie van 110 % van kapaanvragen van 10 of meer bomen maar daarnaast ook voor herplant van alle door haar gekapte bomen.

Een rekenvoorbeeld van 2008 en 2009 illustreert dat het nieuwe beleid resulteert in meer bomen dan het huidige beleid. In totaal zijn er in 2008 1401 en in 2009 1336 bomen gekapt. Volgens de oude regeling is er in 2008 voor 678 en in 2009 voor 848 bomen een herplantplicht opgelegd. Volgens de nieuwe regeling zouden er in 2008 1096 bomen en in 2009 1179 opnieuw zijn geplant op basis van de herplantplicht.

	2008	2009
Gekapt	1401	1336
Herplant oud beleid	678	848
Herplant nieuw beleid	1096	1179
Voordeel nieuw beleid	418	331

De nieuwe regeling is een duidelijke verbetering ten opzichte van de oude. Bijkomend voordeel van de nieuwe regeling is dat de extra bomen daar kunnen worden geplant waar ze een waardevolle toevoeging bieden aan de groenstructuur van de stad.

3.5 De herplantplicht

Diverse reacties op het eerste beleidsvoorstel, geven aan meer duidelijkheid te willen hebben over de herplantplicht: wat is de doorsnede van de stammaat en de soort van de bomen die herplant moeten worden?

- Bij de aanvragen voor het kappen van 10 of meer bomen dient een herplantplan ingediend te worden waarbij vereist is dat de nieuwe locatie een groeiplaats biedt voor de nieuwe bomen om tot volwassen exemplaren uit te groeien. De compensatieplicht bedraagt 110% per project/gebied. Deze compensatieplicht bestaat uit een herplantplicht en indien dit niet mogelijk is een financiële compensatie in de vorm van een bedrag per boom. Er dienen uiteindelijk altijd meer bomen te worden geplant dan dat er zijn gekapt.
 - [Alle categorieën van artikel 4.11 lid 2 van de APV, behalve de onderdelen genoemd onder a, g en h worden uitgezonderd van compensatie;](#)
 - [Herplant geschiedt volgens de afspraken voor de maten van het planten van bomen conform het Kwaliteitsdocument Openbare Ruimte. Het onderscheid in verschillende maten bij de terug te planten bomen is niet langer afhankelijk van de doorsnede van de te kappen bomen, maar wordt bepaald door het gebied/locatie waarin deze worden aangeplant.](#)
- Voorgeschreven in de vergunningvoorwaarden kan worden: de datum waarvoor herplant gerealiseerd moet zijn, de boomgrootte bij volwassenheid, de soort boom en de aanvullende vereisten voor de ondergrondse groeiplaats. Deze zijn afhankelijk van de locatie waarop herplant plaatsvindt en verschillen aldus per af te geven omgevingsvergunning;
 - [Als aanvullende voorwaarde voor vergunningverlening wordt een totaal compensatiebedrag op genomen met verrekenprijzen indien sprake is van herplant binnen de in de vergunning afgesproken termijn. Dat de herplant is gerealiseerd moet worden aangetoond door de vergunninghouder;](#)
- De APV kent al een instandhoudingplicht voor het in het kader van een herplantplan aangeplante groen. In de voorwaarden van de vergunning kan worden opgenomen dat deze loopt tot maximaal 5 jaar na afronding van de herplant.

Als duidelijk is dat herplant niet of slechts gedeeltelijk mogelijk is, dient er een financiële bijdrage te worden gestort in de voorziening voor compensatie groen zodat daaruit de compensatie groen op een andere locatie in het binnenstedelijke gebied kan worden gefinancierd. Deze regeling geldt zowel voor particulieren als voor de gemeente zelf.

- Voor alle bomen, met uitzondering van de bomen op de lijst van monumentale en waardevolle bomen, waar een omgevingsvergunning tot kap voor nodig is geldt een uniform compensatiebedrag van € 500,-;

De Groenkaart (vastgesteld 2009) biedt een eerste aanknopingspunt voor besteding van de extra middelen, daarin worden aandachtsgebieden genoemd. Een tweede aanknopingspunt voor de besteding van de middelen zijn de groenbeheerplannen per wijk. Dankzij deze informatie is duidelijk waar gekapt groen gecompenseerd kan worden om gericht de groene structuur van de stad te versterken.

Voorbeeldfunctie gemeente

De gemeente heeft een voorbeeldfunctie als het gaat om compensatie groen. Voor de gemeente geldt dat alle gekapte bomen (met een minimale stamdoorsnede van 20 cm of meer op een hoogte van 1,30 m) vervangen dienen te worden. Deze bomen dienen te worden geplant op locaties gericht op het versterken van de groenstructuur van de gemeente. De diverse gemeentelijke onderdelen die te maken hebben met het kappen van bomen hebben hiervoor een meldingsplicht.

3.6 De voorziening compensatie groen

In de motie van 19 februari 2007 van PAL/GL, PvdA en CU is aangegeven dat *het actualiseren en operationaliseren van het Bomenfonds* betrokken dient te worden. Met dit voorstel willen we een voorziening compensatie groen door de raad laten instellen en ook feitelijk gebruiken voor de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het groen. Het actualiseren en operationaliseren van het Bomenfonds gebeurt dan in de vorm van een "voorziening compensatie groen".

De voorziening compensatie groen is bedoeld voor stortingen door gemeente en particulieren als compensatie voor het niet kunnen voldoen aan de herplantplicht. Als inkomsten kent het bomenfonds/de voorziening compensatie groen de volgende inkomsten:

1. De stortingen van het compensatiegeld in het geval er niet aan de herplantplicht kan worden voldaan;
2. De stortingen van de opbrengst van de sancties (zie paragraaf 3.8).
3. Aanvullend hierop geldt voor openbaar groen van de gemeente: de afname van gras, struiken en bosplantsoen dient eveneens financieel te worden gecompenseerd met: € 7 per m².

Dit geld wordt ingezet voor de aanleg van extra groen op die locaties die de ruimtelijke groenstructuur aangegeven in de Groenkaart en de Beheerplannen versterken.

De compensatiebedragen worden, voor zover deze niet in het boekjaar benut kunnen worden, aan het eind van het boekjaar overgeboekt naar de "Voorziening voor compensatie groen". Het instellen van deze voorziening is een raadsbevoegdheid.

Meerdere gemeenten in den lande kennen een bomenfonds.

3.7 Het toezicht en de handhaving

Toezicht is het controleren of de voorwaarden gesteld in de vergunning ook daadwerkelijk worden nagekomen bijvoorbeeld de herplantplicht. Handhaving is het traject dat ingegaan wordt als een overtreding wordt geconstateerd: proces van bevindingen, sanctie opleggen, etc.

Met het beduidend verminderen van het aantal aanvragen kunnen de afgegeven vergunningen ook daadwerkelijk worden gecontroleerd en gehandhaafd.

Als blijkt dat na realisatie van het project niet is voldaan aan de vereisten van de omgevingsvergunning gaat het handhavingstraject in. Bijvoorbeeld er is geconstateerd dat er minder herplant is dan voorgeschreven in de vergunning. Er volgt dan een sanctie (zie paragraaf 4.4). Het bevoegd gezag (meestal het college) kan afwijken van het toepassen van de compensatieregeling waarin deze sanctie is verwoord.

Meldingen van illegale kap

Inwoners kunnen via 14058 melden als zij vermoeden dat er illegaal wordt gekapt. Bij een melding wordt onderzocht of er een kapvergunning is afgegeven. Is dat niet het geval dan gaat Stadstoezicht ter plekke de situatie in ogenschouw nemen en wordt rapport opgemaakt. Bij een vermoeden van gefaseerde kap (binnen 1 jaar meerdere malen max. 9 bomen) wordt handhavend opgetreden. De groenbeheersystemen en de daarbij behorende digitale foto's dienen daarbij als ondersteuning voor de bewijslast.

3.8 Sanctiemaatregelen

In de motie van 19 februari 2007 van PAL/GL, PvdA en CU is aangegeven "*uitdrukkelijk op te nemen de beleidsregel dat er sancties volgen bij illegale kap, c.q. wanneer er gekapt wordt gedurende de termijn van de bezwarenprocedure*". Ook in de integrale commissie van 8 februari 2010 wordt om extra aandacht voor sancties gevraagd.

Bij een situatie van illegale kap wordt alsnog herplantplicht of financiële compensatie opgelegd. De grondslag hiervoor wordt gelegd in een wijzigingsvoorstel voor de APV; het wijzigen van de APV is een bevoegdheid van de raad.

Beleidsregel compensatiegroen:

Bij een situatie van illegale kap wordt een verdubbeling van de herplantplicht of dubbele financiële compensatie opgelegd

- *Het compensatiebedrag voor bomen met een stamdoorsnede van 20 cm of meer op 1,3 m hoogte is € 1000,- per boom. Dit met uitzondering van de bomen op de lijst van monumentale en waardevolle bomen;*

Hoofdstuk 4 Tot slot

4.1 Aanpassen leges

Voor een kapaanvraag betaalt men momenteel € 13,51 per aanvraag. Deze inkomsten zijn lang niet kostendekkend. Reden voor het lage legesbedrag was de lage drempel die zo ontstaat voor het aanvragen van een vergunning. De verwachting was dat zo illegale kap tegen kon worden gegaan.

Er is gekozen voor een vergunningstelsel bij aanvragen voor het kappen van 10 of meer bomen. Daarbij worden de leges meer kostendekkend gemaakt.

Monumentale en waardevolle bomen	€ 100
Aanvraag 10 tot 20 bomen	€ 500
Aanvraag elke volgende boom	€ 35

Voorbeeld een bedrijf dat 65 bomen wil kappen betaalt voor de eerste 20 bomen € 500 en voor de overige 45 (45 x € 35, -= € 1575, -) = € 2.075, - aan leges.

4.2 Financiële gevolgen voor gemeente Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden heeft gekozen voor een voorbeeldfunctie. Gevolg daarvan is dat de gemeente ook moet voldoen aan de verplichting tot financiële compensatie als niet kan worden voldaan aan de herplantplicht die het gevolg is van het kappen van bomen. Bij het vaststellen van het voorstel voor nieuw beleid in 2009 is voor kap in het kader van beheer en onderhoud een bedrag van € 48.000 beschikbaar gesteld.

Voor kap in het kader van projecten geldt dat de ingestelde compensatieplicht kan leiden tot een verhoging van de projectkosten. Dit is afhankelijk van twee factoren:

- De mate waarin wordt voldaan aan de herplantplicht op het terrein zelf;
- De keuze van het college om in bijzondere gevallen af te wijken van het opleggen van de compensatieplicht.

4.3 De gevolgen van de Wabo

Kapaanvragen zijn inmiddels geïntegreerd met een aantal andere vergunningen in de omgevingsvergunning. Ze worden afgehandeld conform de op 1 oktober 2010 ingevoerde Wet Algemene Bepalingen Omgevingsvergunning (de WABO).

Door deze wet wordt het vergunningtraject voor de burger vereenvoudigd. Binnen 8 weken moet een vergunning zijn afgegeven. Anders wordt deze geacht te zijn afgegeven. Deze termijn kan 1 keer worden verdaagd met 6 weken. Uitzondering hierop vormen de aanvragen waar ook vergunning voor nodig is volgens hogere wetgeving zoals de Flora en Faunawetgeving.

In de omgevingsvergunning kunnen, gebaseerd op de APV, aanvullende voorwaarden worden gesteld. In de APV kunnen aanvullende voorwaarden worden opgenomen waaronder kapaanvragen worden afgehandeld. Zoals het vereiste van een herplantplan voor kapaanvragen van 10 of meer bomen. Duidelijk is dat de tijd tussen de kapaanvraag en het afgeven van de omgevingsvergunning beperkt is en noodzaakt tot een duidelijke regelgeving in de APV.

4.4 Evaluatie

Na 2 jaar zal een evaluatie van de nieuwe regelgeving naar de raad gezonden worden.

4.5 Vervolgstappen

De procedure van deze regeling verloopt verder volgens de reguliere stappen van de gemeentelijke inspraakprocedure.

De wijzigingen die voortvloeien uit de evaluatie zijn ondergeschikt van aard en hoeven dan ook niet aan de gemeentelijke inspraakverordening te voldoen. De wijzigingen in de

beleidsnotitie dienen door de raad te worden vastgesteld. Hierna kan het vaststellen van de eerste herziening beleidsregel compensatie groen plaatsvinden. Dit is een verantwoordelijkheid van het college. Pas na publicatie treden beide: beleidsregel en beleidsnotitie, in werking.