



Leidse Milieuraad
Postbus 159
2300 AD LEIDEN
Telefoon 071-5165720

Leiden, 30 januari 2012

Aan het College van Burgemeester en Wethouders
Stadhuis
Leiden

Advies over de Bomenverordening 2011

Geacht College,

U heeft de Leidse MilieuRaad (hierna: de raad) bij brief van 23 november 2011 (DIV-2011-19397) gevraagd om uiterlijk op 1 februari 2012 advies uit te brengen over de bomenverordening 2011. U gelieve dit advies hieronder aan te treffen. Conform het mandaat van de raad beperkt het advies zich tot de aan het milieu gerelateerde aspecten van het voornemen.

Inleiding

Het voorstel om de bestaande bomenverordening te vervangen vloeit voort uit het Programma Minder&Beter. Een motief is dat vergunningaanvragen onder de bestaande regelgeving zelden of nooit geweigerd werden en ook ingebrachte bezwaren zelden werden gehonoreerd. De raad merkt op dat daarmee de overbodigheid van de bestaande regelgeving in zijn ogen nog niet is aangetoond. Zo is het is de raad niet bekend of de verplichting vergunning aan te vragen remmend heeft gewerkt op het kappen van bomen. Ook is het de raad niet bekend is in hoeverre compenserende herplantingverplichtingen zijn opgelegd.

De raad heeft de indruk dat het voorstel voor de nieuwe bomenverordening zou kunnen bijdragen aan de doelstellingen van Minder&Beter, te weten een vermindering van de regeldruk bij een gelijktijdige vergroting van de effectiviteit van het beleid. De nieuwe bomenverordening behelst immers dat het aantal beschermde objecten en het aantal aan te vragen vergunningen drastisch vermindert¹, terwijl tegelijkertijd in het begeleidende

¹ Alleen bomen met een diameter van meer dan 20 cm op 1.30 m hoogte vallen onder de nieuwe verordening, terwijl dat onder de huidige regeling 10 cm is. Bovendien moeten die bomen voorkomen op een Groene Kaart, die periodiek door B&W wordt vastgesteld en zullen particulieren slechts bij uitzondering een vergunning moeten aanvragen.

schrijven waarmee de voorgestelde bomenverordening op 10 juni in inspraak is gebracht, gesteld wordt dat slechts in uitzonderlijke gevallen een kapvergunning voor de te beschermen bomen en houtopstanden zal worden afgegeven en dat hoe dan ook een herplantingplicht geldt bij kappen ervan. Het beleid kan zodoende selectiever en effectiever worden. Deze indruk wordt versterkt doordat in artikel 5 een limitatieve lijst van criteria staat op grond waarvan een vergunning kan worden verleend voor het kappen van een boom, terwijl in de huidige systematiek de vergunning geweigerd moet worden als de boom aan een aantal criteria voldoet. Daarmee ligt de bewijslast bij degene die de boom wil kappen. De raad acht dit een goede ontwikkeling.

Daar staat tegenover dat er nu nog zoveel onduidelijkheden zijn over de manier waarop de nieuwe verordening verder zal worden uitgewerkt (bevoegdheden, criteria, uitvoeringsbesluiten) en in de praktijk zal worden toegepast, dat de raad zich geen beeld kan vormen over de vraag of de voorgestelde verordening voldoende waarborgen biedt voor het behoud en waar gewenst, vergroten van de hoeveelheid waardevolle Leidse bomen en houtopstanden. De nieuwe verordening houdt een belofte in, maar het is een belofte die nog moet worden waargemaakt.

In het onderstaande worden eerst aanbevelingen gegeven om de effectiviteit van het beleid te vergroten. De voorgestelde verordening biedt kansen om het gemeentelijk beleid voor groenvoorziening en biodiversiteit betere te integreren en om het anticiperend vermogen van de gemeentelijke overheid op deze terreinen te vergroten, zonder dat dit tot hogere administratieve lasten leidt. Daarna volgen aanbevelingen die bedoeld zijn om 1) zo goed mogelijk om te gaan met de grote onzekerheden die momenteel nog aan het voorstel kleven, 2) de transparantie en voorspelbaarheid van het beleid te vergroten. Dit laatste niet in de laatste plaats in de richting van de burger.

Aanbevelingen

De voorgestelde verordening opent perspectieven tot een effectiever beheer van de bomen en houtopslagen. Om die potenties te versterken komt de raad tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1.

De Groene Kaart en het bomenfonds worden beleidsmatig geïntegreerd in een meer omvattende beleid dat gericht is op een planmatige vergroting en kwalitatieve verbetering van het aantal bomen en houtopstanden en op de bescherming van de biodiversiteit. Hiertoe wordt een plan opgesteld waarbij ook het 1000 Bomenplan en het Singelpark worden betrokken.

Hierbij merkt de raad op dat bomen, ook monumentale, niet het eeuwige leven hebben. Een tragisch voorbeeld zijn de bomen in de Kaiserstraat. Om ervoor te zorgen dat het aantal monumentale bomen niet afneemt, vooral niet op gezichtsbepalende plaatsen in de stad, is een gericht beleid nodig. Daarvoor is het nodig plaatsen vrij te houden waar grote bomen kunnen worden gepland of herplant, en ervoor te zorgen dat kleine bomen de gelegenheid krijgen door te groeien tot grote exemplaren. Uit het begeleidend schrij-

ven waarmee de verordening in inspraak is gebracht blijkt dat het ook de bedoeling is om met name structuurdragende bomen die voor de toekomst beschermd moeten worden op de Groene Kaart te zetten. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 2.

Er worden plaatsen gereserveerd waarop grotere bomen geplant, of tot wasdom kunnen komen. Op deze plaatsen worden concurrerende claims, zoals bijvoorbeeld voor leidingen of containers, zoveel mogelijk afgehouden. De gemeente streeft hierbij ook naar overeenkomsten met particuliere grondeigenaars. Bij de voeding van het bomenfonds wordt rekening gehouden met een behoefte aan financiële middelen om zulk een beleid vorm te geven.

Het bomenfonds is een belangrijke financieringsbron zijn voor een actief Leidse beleid voor een gezond bomenbestand. Nu wordt het bomenfonds nog alleen gevoed vanuit garantiebudgetten bij kap van bomen, waardoor weinig geld overblijft voor een uitbreiding van het bestand aan bomen en houtopstanden of de kwaliteitsverbetering ervan (zoals onder andere beoogd wordt met het 1000-Bomenplan). Structurele aanvullende voeding van het fonds vanuit de gemeente is daarom te overwegen. In de nieuwe verordening wordt het bomenfonds in relatie gebracht met de uitbreiding van het aantal bomen en met de Groene Kaart. In de nieuwe verordening wordt ook bepaald dat het college van B&W, in een uitvoeringsbesluit, nadere regels stelt voor het storten van bijdragen aan en het toekennen van uitkeringen uit het fonds. De raad heeft begrepen dat op afzienbare termijn het bomenfonds wordt geëvalueerd, mede in verband met de behoefte aan uitbreiding en kwaliteitsverbetering van het bestand aan bomen en houtopstanden. Aanbevelingen over het bomenfonds stelt de raad dan ook uit in afwachting van deze adviesvraag.

De raad merkt op dat het voorstel voor de bomenverordening veel artikelen kent waarin staat dat het bevoegd gezag iets *kan* opleggen, vaststellen of bepalen. Ook worden op een aantal plaatsen beleidsregels of een uitvoeringsbesluit aangekondigd. Het vaststellen van de Groene Kaart is ook zo'n nieuwe en belangrijke discretionaire bevoegdheid van de gemeentelijke overheid. Met de uitvoeringsregels voor het bomenfonds kan de gemeente in belangrijke mate de omvang van de financiële armslag voor het beleid beïnvloeden. Zolang niet duidelijk is hoe, en onder welke omstandigheden het bevoegd gezag gebruik gaat maken van al deze bevoegdheden, is het de raad niet mogelijk om een inschatting te maken van de effectiviteit van de nieuwe verordening.

De raad heeft kennis genomen van een aantal belangrijke intenties,(vergunningen in uitzonderlijke gevallen, en onder strenge voorwaarden; een Groene Kaart die ook let op bomen die in de toekomst waardevol worden) maar is er nog niet gerust op dat de voorgestelde verordening bij zal dragen aan het in stand houden, laat staan vergroten en verbeteren van het bestand aan waardevolle bomen en houtopstanden. De raad komt daarom met de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 3.

Op korte termijn maakt B&W bekend

- op grond van welke criteria het bevoegd gezag
 - besluit een boom of houtopstand op te nemen in de Groene Kaart,
 - een onderscheid gaat maken tussen gevallen waarin een vergunning moet worden aangevraagd en die waarin kan worden volstaan met een melding, –indien de wet op de omgevingsvergunning daartoe de mogelijkheid biedt– (art 5, lid 2);
- welke *eisen* gesteld zullen worden aan de boom-effect-analyse en op grond waarvan welke gevolgtrekkingen daaraan zullen worden verbonden (artikels 8, lid 6);
- op grond van welke *criteria* het bevoegd gezag de verplichting oplegt om tot herplanting over te gaan;
- wat de *bepalingen* zijn van het uitvoeringbesluit bomenfonds (artikel 10, lid 2).

Deze nadere concretisering wordt ter goedkeuring aan de gemeenteraad voorgelegd.

Aanbeveling 4.

Voorafgaand aan de daadwerkelijke invoering van de nieuwe bomenverordening presenteert B&W een helder beeld van de te verwachten gevolgen van de verandering van de objecten die beschermd worden onder de huidige verordening en die welke bescherming genieten onder de voorgestelde bomenverordening.

Bomen in de stad zijn emotioneel beladen. Het is daarom belangrijk dat dit beleid goed wordt uitgelegd aan de burgers, dat er afdoende democratische controle op de uitvoering plaatsvindt en tevens gelegenheid wordt geboden tot aanvulling van de Groene Kaart.

Aanbeveling 5.

Er komt een heldere publieksvoorlichting over de het doel van de nieuwe verordening, bij voorkeur belegd met streefcijfers, alsmede over de verplichtingen en bevoegdheden van burger en overheid, onder de nieuwe voorgestelde verordening.

Aanbeveling 6.

Organiseer daarnaast / gelijktijdig inspraakavonden op wijkniveau m.b.t. een concept versie van de Groene Kaart en geef burgers en wijkvertegenwoordigers daarmee gelegenheid om voorstellen te doen voor opname van waardevolle bomen en/of houtopstanden in de Groene Kaart. Herhaal dit een in de 5 à 10 jaar.

Omdat er in de sfeer van de uitvoering nog zoveel onduidelijk is, is het belangrijk om zeker in het begin de effectiviteit van de verordening te monitoren

Aanbeveling 7.

Jaarlijks wordt in onderlinge samenhang gerapporteerd over de vergunningaanvragen, -toekenningen, -weigeringen, en de voorwaarden die gesteld werden bij het

verlenen van kapvergunningen, alsmede over de financiële mutaties van het bomenfonds.

Aanbeveling 8.

Na drie jaar wordt de nieuwe regeling geëvalueerd.

De tekst van de voorgestelde nieuwe bomenverordening kan op punten transparanter. Dit geldt in ieder geval artikel 9, de leden 1 en 3. In artikel 9 lid 4a wordt bijvoorbeeld niet duidelijk of het bevoegd gezag eisen stelt aan de aanwijzingen en termijnen waarbinnen de bedreiging voor de bomen of houtopstand moet worden weggenomen, of dat het bevoegd gezag die op enigerlei wijze toetst. Ook is niet duidelijk wie er met 'hen' bedoeld kan zijn. De raad vraagt zich voorts af waartoe de artikelen 8.8 en 9.5 zijn opgenomen. Het is immers vanzelfsprekend dat verplichtingen nagekomen worden.

Aanbeveling 9.

De tekst van de thans voorliggende verordening wordt verduidelijkt en beter leesbaar gemaakt.

De Leidse Milieuraad,

A handwritten signature in blue ink on a light yellow background. The signature appears to be 'Leendert Jonker' written in a cursive style. The signature is enclosed within a large, hand-drawn blue oval shape.

Leendert Jonker, voorzitter