

memo

aan: De Raad
van: College van Burgemeester en Wethouders.
datum: 7 september 2017
onderwerp: Memo nuances kapvergunningen.
stuknummer: S2017-25154
dossiernummer: Z2017-05935
c.c.: Mient Verbeek

Inleiding

Tijdens de behandeling van de PPN 2018 heeft het college de raad toegezegd (nr 2017-20) om met een memo te komen over de nuances van de kapvergunningen.

Als eerste wordt ingegaan op de geschiedenis en de totstandkoming van het huidige kapvergunningsstelsel. Vervolgens wordt de huidige gang van zaken omtrent de kapaanvragen toegelicht. Daarna worden van toekomstige scenario's de voors en tegens op een rij gezet. Om deze scenario's in een breder perspectief te plaatsen wordt inzicht gegeven in de kapvergunningsstelsels van andere gemeenten in de omgeving. Vanwege de aandacht voor het werken met een waardevolle bomenlijst wordt nader ingegaan op wat er komt kijken bij het opstellen en het werken met een waardevolle bomenlijst. Daarnaast wordt ingegaan op de gevolgen van de Omgevingswet op het kapvergunningsstelsel. Het systeem van kapmeldingen voor het onderhoud van elzensingels en dykswallen wordt hier buiten beschouwing gelaten.

Geschiedenis

Voor 2005 waren alle bomen kapvergunningsplichtig.

Tussen 2005 en 2008 waren alle bomen binnen een zone van 12 m vanaf woonbebouwing kapvergunningsvrij. Dit gold ook voor waardevolle bomen. Buiten deze zone waren alleen de bomen met een stamomtrek van meer dan 60 cm kapvergunningsplichtig.

Vanaf 2008 geldt het huidige kapbeleid. Alle bomen met een stamomtrek groter dan 75 cm zijn kapvergunningsplichtig. De aanleiding van deze wijziging was een amendement op een evaluatie van het kapbeleid van de periode 2005-2008 op 5 juli 2007. In deze evaluatie werd geadviseerd om dat kapbeleid voort te zetten. De aanleiding van het amendement was het bezwaar van een raadsmeerderheid tegen het kappen van waardevolle bomen binnen de 12 m zone. Daarop zijn op 6 september 2007 2 opties aan de raad voorgelegd. Namelijk een lijst met waardevolle bomen kapvergunningsplichtig stellen. De kosten voor de inventarisatie van deze bomen waren geraamd op € 43.000. Daarnaast was het benodigde onderhoudsbudget geschat op € 5.000 per jaar. Dit voor werkzaamheden aan particuliere waardevolle bomen.

De andere optie was om bomen met een stamomtrek groter dan 95 cm (gemeten op 1,30 m boven maaiveld) kapvergunningsplichtig te maken en voor de bomen met een omtrek tot 95 cm een meldingsplicht in te voeren.

Uiteindelijk is na meerdere amendementen en raadsbehandelingen (6 september 2007, 25 oktober 2007-staken stemmen) de bepalende stamomtrek van 75 cm gekozen (besluit 10 januari 2008). Verder is

memo

besloten om geen meldingsplicht in te voeren voor het kappen van bomen met een stamomtrek kleiner dan 75 cm.

Huidige gang van zaken

Kapaanvraag

Bij de beoordeling wordt oa gekeken naar het belang van de aanvrager, de waarde van de boom op zich (bv 100-jarige eik), de beschikbare groeiruimte, de vitaliteit, de veiligheid, de beeldbepalende waarde, de mate waarin andere bomen het effect van de kap opvangen en of er zinvolle alternatieven zijn (knotten/kandelaberen). Bij het opleggen van herplant weegt de bereidheid van de aanvrager om te herplanten en de beschikbare ruimte zwaar mee. Het voorschrijven van soort of orde van boomgrootte gebeurt altijd met het oog op het creëren van een duurzame situatie waarin een boom tot volle wasdom kan komen. 'Maatwerk' is een belangrijk uitgangspunt bij de beoordeling van de kapaanvraag.

In geval van een advies tot het weigeren van een kapvergunning, wordt dit voorgelegd aan de portefeuillehouder. Die neemt hierover het besluit.

Het aantal kapaanvragen en de besluiten die daarop genomen zijn in de afgelopen 5 jaar, zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

| Jaar | Kapaanvragen | Verleend zonder herplantplicht | Verleend met herplantplicht | Geweigerd |
|------|--------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------|
| 2012 | 164 | 119 | 43 | 2 |
| 2013 | 159 | 119 | 36 | 4 |
| 2014 | 161 | 112 | 46 | 3 |
| 2015 | 165 | 111 | 54 | 0 |
| 2016 | 194 | 153 | 41 | 0 |

Vanaf juni 2010 tot heden zijn er slechts 2 bezwaren met betrekking tot kapvergunningen behandeld in de bezwarencommissie. De andere bezwaren die ingediend werden, zijn voortijdig in overleg met de bezwaarmaker opgelost.

Tot slot heffen wij geen leges op het behandelen van kapaanvragen.

Toekomstige scenario's kapvergunningstelsel

Voor de toekomst van het kapvergunningstelsel zijn er grofweg 2 scenario's mogelijk. Namelijk:

- Huidige kapvergunningstelsel behouden.
- Lijst van waardevolle bomen, andere bomen mogen 'vrij' worden gekapt.

Hieronder zal ingegaan worden op de voor-en de nadelen van deze scenario's.

Huidig kapvergunningstelsel aanhouden

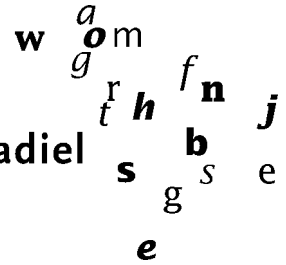
Voors

- Elke kap van kapvergunningsplichtige bomen wordt getoetst door de gemeente.
- De belangen van de omwonenden worden goed beschermd. Ook hebben zij de mogelijkheid om in bezwaar of beroep te gaan.
- De gemeente heeft de mogelijkheid om advies te geven voor herplant of het beheer van de bomen op het erf.

memo

gemeente

tytsjerksteradiel



- Dit draagt bij aan een positief en service gericht beeld van de gemeente. Dit gebeurt vaak spontaan bij een bezoek vanwege een kapaanvraag.
- De gemeente kan een herplantplicht opleggen om het groene beeld van de omgeving in stand te houden.
- Er hoeven geen extra kosten gemaakt te worden voor het het opstellen van een waardevolle bomenlijst. Ook hoeft er geen onderhoudsfonds voor waardevolle bomen te komen.
- Iedereen wordt gelijk behandeld.

Tegens

- In vrijwel alle gevallen wordt de vergunning verleend. Dit al of niet met een herplantplicht.
- De opschortende werking van de bezwarentermijn (6 weken) zorgt ervoor dat de mensen niet snel kunnen overgaan tot kap. Dat vindt de vergunninghouder vaak niet fijn.
- Afdeling Handhaving geeft aan dat het huidige kapvergunningstelsel lastig te handhaven is als er slechts een stobbe staat omdat de omtrek gemeten moet worden op 1,30 m boven maaiveld. Juridische procedures resulteren vanwege de magere bewijslast vaak in een waarschuwing of een kleine sanctie.

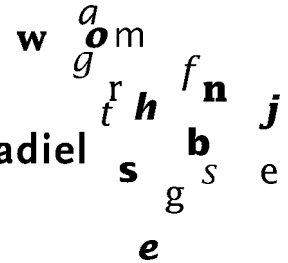
Lijst van waardevolle bomen

Voors

- Alleen bij de kap van waardevolle bomen wordt beoordeeld of er wel of geen kapvergunning wordt verleend. Dit met of zonder oplegging van een herplantplicht.
- De belangen van de omwonenden van waardevolle bomen worden beschermd doordat de kap wordt afgewogen tegen de betekenis van deze bomen voor de omgeving. Ook hebben zij de mogelijkheid om in bezwaar of beroep te gaan.
- Er is een kans dat er minder tijd nodig is voor de behandeling van kapaanvragen. Vooraf is dit echter moeilijk in te schatten. Ook het aantal te verwachte aanvragen is moeilijk in te schatten.
- De eigenaren kunnen niet-waardevolle bomen snel kappen.
- Illegale kap van waardevolle bomen is gemakkelijker te handhaven.
- Het wekt de schijn van deregulering.

Tegens

- Er vindt geen daadwerkelijke deregulering plaats. Er moeten regels komen wanneer een boom waardevol is en wanneer wij een onderhoudsbijdrage verlenen. Daarnaast blijven de regels voor kapvergunningen bestaan.
- Gemeentelijke bomen blijven kapvergunningsplichtig als de stamomtrek groter is van 75 cm. Dit vanwege het openbare karakter van de bomen en omdat de vergunningsprocedure ook dient om belanghebbenden op de hoogte te stellen van de voorgenomen kapwerkzaamheden.
- Een deel van de boomeigenaren zullen, naar verwachting, niet hun medewerking verlenen om hun boom op de waardevolle bomenlijst te zetten. De redenen zullen vergelijkbaar zijn met die van het vaststellen van monumentale panden. Aandachtspunt hierbij is dat daarbij meestal ook de waardevolle bomen staan. De teneur is bij deze eigenaren al negatief.
- De eigenaren van waardevolle bomen zullen van de gemeente verwachten dat deze bijdraagt in het onderhoud van de bomen. In het verleden is hiervoor budget geweest. Deze is zeer snel (binnen een half jaar) gesneuveld tijdens een bezuinigingsronde. De boomeigenaren weten echter nog steeds dat hier budget voor was en het komt regelmatig voor dat ze de gemeente bellen vanwege onderhoud aan hun boom. Dan moeten wij hen vertellen dat wij hiervoor geen 'potje' meer hebben. De geloofwaardigheid van een nieuw 'potje voor onderhoud van waardevolle bomen' zal daardoor laag zijn.
- Mensen met een waardevolle boom in hun tuin krijgen te maken met extra regelgeving terwijl andere mensen die niet hebben.
- Het kost veel tijd en geld om de waardevolle bomen te laten inventariseren.
- De gemeente is alleen in beeld bij de kap van waardevolle bomen. Omdat dit conflictgevoelige situaties zijn is er een groot risico dat dit een negatief beeld geeft van de gemeente.
- In alle andere gevallen kunnen omwonenden plotseling geconfronteerd worden met kap van bomen die niet op de waardevolle bomenlijst staan. Hun belangen zijn hierbij niet beschermd en zij hebben ook geen mogelijkheid om in bezwaar of beroep te gaan.



- Het behoud van het groene karakter van de gemeente komt in toenemende mate neer op de gemeentelijke bomen. De meeste particuliere bomen kunnen immers vrij gekapt worden. Ook bestaat er een kans dat ze vroegtijdig gekapt worden om te voorkomen dat ze waardevol worden.
- Gebieden waar geen waardevolle bomen staan (nieuwbouwwijken) kunnen boomloze omgevingen worden.
- Het blijft nodig om de waardevolle bomenlijst te actualiseren. Dit om te voorkomen dat deze lijst steeds kleiner wordt.

Werkwijze andere gemeenten

Om ons kapbeleid in perspectief te plaatsen is gekeken naar het kapbeleid van andere gemeenten in Friesland.

Dantumadeel

- Bij particulieren alleen waardevolle bomen vergunningplichtig (lijst).
- € 7.000 voor incidenteel achterstallig onderhoud aan particuliere bomen. Structureel onderhoud voor particulier.
- Op openbaar terrein alle bomen met stamomtrek groter dan 31 cm vergunningplichtig.
- Leges kapvergunning is € 46,20.

Achtkarspelen

- Bij particulieren alle bomen binnen een afstand van 20 m van gevel eigen hoofdbebouwung kapvergunningsvrij, met uitzondering van waardevolle bomen. Buiten deze zone zijn alle bomen kapvergunningplichtig.
- Groot onderhoud en inspectie van particuliere waardevolle bomen wordt door de gemeente uitgevoerd.
- Leges kapvergunning is ca € 300.

Kollumerland

- Alleen waardevolle bomen kapvergunningplichtig.
- Geen onderhoud aan particuliere bomen door gemeente.
- Leges kapvergunning is € 34,30.

Smallingerland

- Door IVN zijn duizenden bomen aangemerkt als waardevol. Van gemeentewege wordt er geen onderhoud aan uitgevoerd.
- Alle bomen met een stamomtrek groter dan 63 cm (+1,30mv) zijn kapvergunningplichtig.
- Leges kapvergunning is € 60,80.

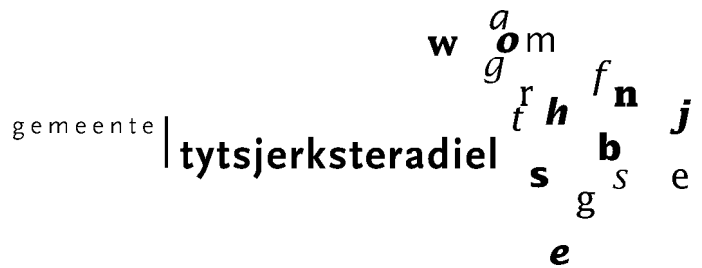
Leeuwarden

- Kappen tot 10 bomen/locatie/jaar zijn kapvergunningsvrij. Als het om meer bomen gaat met een stamdiameter vanaf 20 cm geldt er een kapvergunningsplicht. Echter waardevolle bomen zijn altijd kapvergunningplichtig.
- Van gemeentewege wordt klein onderhoud (man-stokzaag) uitgevoerd en worden de bomen jaarlijks geïnspecteerd (VTA).
- Leges kapvergunning is € 102,55 per monumentale boom, voor boomgroepen van 10 bomen geldt een minimum van € 512,56 dat bij elke boom extra met € 35,88 verhoogd wordt. Daarbij moet opgemerkt worden dat de bomenridders hun invloed flink laten gelden in de Gemeente Leeuwarden. Dit maakt hun kapvergunningsprocedures vaak tijdrovend.
- Als een waardevolle boom niet vervangen kan worden moet de eigenaar € 2000 aan de gemeente betalen voor een herplant op een andere locatie.

Heerenveen

- Waardevolle bomen zijn altijd kapvergunningplichtig. De kap van bosjes, houtsingels, bomenrijen en bomen met een stamdiameter groter dan 35 cm op 1,3m+mv moeten gemeld worden. Het meldingplichtige gebied beslaat nagenoeg het hele buitengebied. Meldingplichtige bomen mogen alleen na schriftelijke toestemming gekapt worden. (Het kan ook worden verboden.) Er geldt hierbij geen bezwarentermijn. In meldingsvrije gebieden (binnen de bebouwde kommen) mogen niet waardevolle bomen zonder kapvergunning gekapt worden.
- Geen onderhoud aan particuliere bomen door gemeente.

memo



- Er worden geen leges geheven voor de behandeling van een kapaanvraag.

Aandachtspunten opstellen waardevolle bomenlijsten

Omdat het opstellen van een waardevolle bomenlijst op bestuurlijk niveau een aantal keren, zo ook tijdens de laatste PPN-vergadering is genoemd, wordt hier in dit hoofdstuk nader op in gegaan.

Volgens een Plan van aanpak dat reeds in 2007 is gemaakt gaat het om ca 2500 particuliere bomen op ca 500 locaties die op de lijst staan die het IVN (Instituut Voor Natuur-en milieueducatie) eind jaren '90 heeft opgesteld.

Grootgrondbezitters zoals Staatsbosbeheer (Staniastate); Stichting Op Toutenburg (Bos van Ypey) en It Fryske Gea (eendenkooibosjes) zijn niet meegeteld. Staatsbosbeheer en It Fryske Gea zijn vrijgesteld van ons kapbeleid. Dit omdat ze door de wet worden beschouwd als bosbouwondernemingen.

Procedure opstellen lijst

De onderstaande werkwijzen zijn mogelijk om tot een waardevolle bomenlijst te komen.

Top down

Hierbij worden de waardevolle bomen van gemeentewege aangewezen. De eigenaar krijgt hiervan schriftelijk bericht. Die kan hiertegen een zienswijze indienen. De vaststelling vindt plaats na reactie op de zienswijzen. De eigenaar heeft daarna nog mogelijkheid om beroep aan te tekenen bij de rechtbank.

Hoewel deze werkwijze efficiënt kan zijn, past het niet bepaald in de kantelingsgedachte. Opgemerkt dient te worden dat de waardevolle bomenlijsten in de gemeentes Dantumadeel en Achtkarspelen in de jaren '90 en '00 zijn opgesteld. Daardoor zijn ze mogelijk wel top down tot stand gekomen. Dat was in deze periode gebruikelijk. Echter ook het werken met deze lijsten ligt in deze gemeentes wel eens onder vuur.

Bottom up

Hierbij bezoeken wij de eigenaren en vragen of zij er akkoord mee gaan dat hun boom/bomen op de waardevolle bomenlijst komt en daardoor kapvergunningplichtig blijft.

Dit is erg tijdrovend en de kans dat eigenaren hier vrijwillig akkoord mee gaan is klein.

Vanuit de dorpen

Hierbij laten wij de lijsten met waardevolle bomen opstellen door Dorpsbelangen of door hieraan gerelateerde werkgroepen. Hierdoor is de lijst door de mienskip samengesteld en mogen wij een breed draagvlak voor deze lijst veronderstellen. Op basis van deze lijst kunnen wij de waardevolle bomen van gemeentewege aanwijzen. Met deze methode moet echter rekening worden gehouden met de kans dat Dorpsbelangen hier terughoudend op zullen reageren. Dit omdat ze dorpsgenoten met een beperking opzadelen.

Inhoud lijst

Bij het opstellen van de waardevolle bomenlijst dienen de volgende gegevens te worden vastgelegd:

- Naam eigenaar.
- Adresgegevens locatie.

memo



- Soortnaam, Nederlands en wetenschappelijk.
- Aantal bomen.
- Geschatte diameter.
- Geschatte leeftijd (minimaal 50 jaar oud).
- Habitus (natuurlijk, gesnoeid, vormboom).
- Reden (bv: esthetische waarde, cultuurhistorische waarde, dendrologische waarde, ecologische waarde, natuurwaarde, zeldzaamheidswaarde, opgenomen in het Landelijk Register van Monumentale bomen die is opgesteld door de Bomenstichting) In de bijlage staat een uitgebreidere toelichting op deze waarden.

Voordat een boom op de waardevolle bomenlijst komt moet de conditie dusdanig zijn dat hij naar schatting minimaal 20 jaar mee kan.

Bomen kunnen waardevoller worden naarmate ze ouder worden. Daarnaast kunnen ze vanwege ziekte, beschadigingen of sterfte gekapt worden. Ook kunnen er nieuwe bomen waardevol worden. Daarom moet de waardevolle bomenlijst eens in de 4-5 jaar geactualiseerd worden. De verwachting is dat de omvang van de mutaties beperkt is. Daarom kan dit als onderdeel van de reguliere werkzaamheden worden gedaan.

De lijst van waardevolle bomen moet te raadplegen zijn op onze gemeentelijke website. Ook een periodieke publicatie in de Actief om bij kapplannen de waardevolle bomenlijst te raadplegen is aan te raden. Ook kunnen er routes langs waardevolle bomen gemaakt worden om op deze manier deze bomen onder de aandacht te brengen.

Afstand erfgrans

Om te voorkomen dat burenen binnen de verjaringstermijn de verwijdering van een boom (ook gemeentelijke) kunnen eisen, is het nodig om de afstand tussen bomen en de erfgrans te beperken (bv. 0,5 m in plaats van 2 m). Dit kan middels een aanpassing in onze APV. Burenrecht is een regelend recht. De gemeente kan daar van afwijken.

Kettingbeding

Om toekomstige woningeigenaren op de hoogte te stellen dat ze een waardevolle boom op hun erf hebben is het raadzaam de huidige eigenaar te vragen bij verkoop van zijn woning het bestaan van de waardevolle boom in de koopakte te melden. Dit mogelijk als voorwaarde voor een onderhoudsbijdrage.

Gemeentelijke bijdrage in onderhoudskosten.

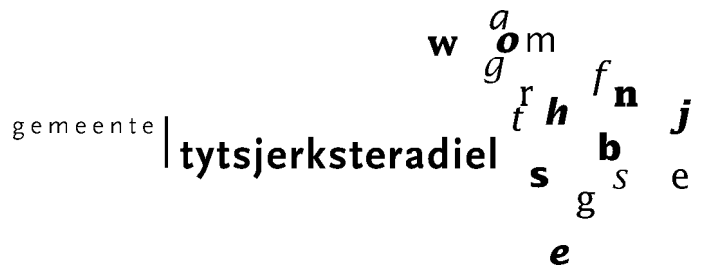
Bij een kapvergunningstelsel op basis van een waardevolle bomenlijst krijgen mensen met een waardevolle boom in de tuin te maken met extra regelgeving omdat hun boom waardevol is voor de gemeenschap. Als compensatie/tegenprestatie hoort de gemeenschap dan ook bij te dragen in de onderhoudskosten.

Kapvergunningstelsel versus Omgevingswet

Volgens de officiële planning treedt de Omgevingswet 1-6-2020 in werking. Deze wet vervangt onder andere de APV. De Omgevingswet stelt echter geen vaste kaders voor de inrichting van het kapvergunningstelsel. Het doel van de Omgevingswet is wel om alles in samenhang te bekijken. Eventuele regels voor het beschermen c.q. in stand houden van bomen moeten daarom in een Omgevingsplan worden opgenomen.

Verder is het mogelijk om de mate van bescherming van de bomen mee te nemen in het proces van de Omgevingsvisie. In dit traject kan dan op hoofdlijnen het belang van groen in de omgeving worden

memo



afgewogen in onderlinge samenhang met overige belangen (gezondheid, leefbaarheid, bedrijvigheid, etc). Dit met invloed van de bewoners van onze gemeente. Op basis van die belangenafweging kunnen wij dan vervolgens, afhankelijk van de keuze, regels opnemen in het omgevingsplan.

Kosten opstellen waardevolle bomenlijst

Het inventariseren van waardevolle bomen is een omvangrijke klus. De mate van omvang is afhankelijk van de te hanteren methode en de vast te leggen gegevens van de bomen. De omvang van deze klus is wel zodanig dat deze niet past binnen de reguliere werkzaamheden. Daarom zal de uitvoering gedaan moeten worden door een externe deskundige. Hierbij kan gedacht worden aan een erkend bomenspecialist (European Tree Technician).

Volgens de lijst die eind jaren 90 door het IVN is opgesteld gaat het om ca 2500 bomen bij ca 500 particulieren. Er van uitgaande dat de bomenlijst in overleg met de eigenaren wordt opgesteld en dat de eigenaren (uiteindelijk) ermee instemmen dat hun boom op de lijst komt worden de kosten als volgt geschat:

- Communicatie particulieren 500 x 30 minuten = 250 uur
- Opnemen gegevens bomen 2500 x 10 minuten = 416 uur
- Totaal 666 uur x uurtarief a € 65,- = ca € 43.300.

De raad kan een limiet stellen aan het aantal waardevolle bomen en daardoor ook aan de kosten. Het is aannemelijk dat het werken met een waardevolle bomenlijst leidt tot minder kapaanvragen, waardoor er minder tijd wordt besteed aan kapvergunningsprocedures. Hoeveel dit zal zijn is moeilijk in te schatten. Daardoor is een betrouwbare tijd-/kostenvergelijking met het huidige kapvergunningsstelsel niet te maken.

Onderhoudskosten particuliere waardevolle bomen

In 2007 is hiervoor een bedrag genoemd van jaarlijks € 5.000 met een indexatie van gemiddeld 1,2%/jaar zou dit nu uitkomen op € 5.700. Dit bedrag is gebaseerd op de compensatie van extra kosten die de eigenaar moet maken voor de inhuur van een hoogwerker of een klimmer. De hoogte van dit bedrag moet echter in verhouding tot het aantal waardevolle bomen gezien worden. Als compensatie voor deze kosten zou het invoeren van leges voor de behandeling van kapaanvragen in overweging genomen kunnen worden.

Het combineren van het onderhoud van waardevolle bomen met het onderhoud van onze gemeentelijke bomen heeft de voorkeur. In dit geval is de onderhoudsbijdrage een compensatie voor de extra kosten die wij maken voor de inzet van een hoogwerker of een klimmer bij particuliere bomen. De rest van de kosten, bijvoorbeeld voor opruimen, versnipperen, etc, komt dan voor rekening van de boomeigenaar.