

RAADSVOORSTEL :

2006-2007

Ons kenmerk: RO 07.1377944

Registratienummer : GR 07.

Ingekomen op :

Onderwerp: Evaluatie kapbeleid

Groningen,

Aan de raad,

Hierbij bieden wij u de nota "Evaluatie kapbeleid gemeente Groningen" aan. In september 2004 heeft u nieuw kapbeleid vastgesteld. Aanpassing van dit kapbeleid was bedoeld om de scheefgroei te corrigeren die was ontstaan tussen de relatief grote administratieve lasten van het grote aantal kapvergunningen en de geringe bescherming die daarvan in de praktijk uitging. In ons collegeprogramma staat aangekondigd dat het nieuwe kapbeleid wordt geëvalueerd. Daartoe hebben wij opdracht gegeven aan een extern bureau.

De evaluatie is uitgevoerd door de Bomenstichting. Dit is een stichting die zich inzet voor het behoud van bomen in de stad en op het platteland. De Bomenstichting werkt hieraan door het geven van voorlichting en advies en verzorgt onafhankelijke adviezen over het gemeentelijke bomenbeleid of de monumentale bomen. De Bomenstichting (1970) is een landelijke stichting, gehuisvest in Utrecht. Er is een netwerk van contactpersonen, dat verspreid over het hele land op lokaal niveau voor bomen opkomt.

De nadruk van het onderzoek door de Bomenstichting ligt op de veranderingen ten opzichte van het kapbeleid van vóór 2004. De centrale vraag van het onderzoek is: heeft de verandering in het kapbeleid geleid tot instandhouding of verbetering van een goed en gezond bomenbestand? Op basis van literatuuronderzoek en interviews met personen binnen en buiten de gemeente Groningen die betrokken zijn bij het kapvergunningenbeleid is een kwantitatieve en een kwalitatieve analyse gemaakt. In de "Evaluatie kapbeleid gemeente Groningen" worden deze analyses beschreven en worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

De drie uitgangspunten van het nieuwe kapbeleid zijn:

1. beschermen van waardevolle bomen en waarborgen van de kwaliteit van het bomenbestand door het principe "Geen kapvergunning - tenzij er sprake is van een dringende reden";
2. terugbrengen van sturing en controle door de gemeente en voorkomen van onnodige procedures en vertraging;

3. vergroten van de klantgerichtheid.

Samenvatting evaluatie.

Effect van het nieuwe kapbeleid op het bomenbestand.

In het nieuwe beleid is het kappen van een houtachtig gewas met een dwarsdoorsnede van minder dan 20 centimeter op 130 centimeter hoogte vergunningvrij. Onder het oude regime was dit een dwarsdoorsnede van 10 centimeter.

De veranderingen van het nieuwe kapbeleid blijken amper meetbaar te zijn. Enerzijds is de beleidswijziging te recent gebeurd, anderzijds ontbreekt een aantal gegevens. Het is ons niet bekend hoeveel bomen met een dwarsdoorsnede van minder dan 20 centimeter er onder het nieuwe regime gekapt zijn. Ook bij de door onszelf gekapte bomen hebben we dit niet bijgehouden. In de toekomst zullen wij dit laatste wel doen. Maar ondanks het ontbreken van deze cijfers geeft het veranderde kapbeleid niet het beeld van een drastische verslechtering van het bomenbestand zoals vooraf, vooral bij natuur- en milieugroeperingen, werd gevreesd. Wij durven daarom op dit moment de conclusie te trekken dat het gewijzigde kapbeleid op het bomenbestand tot nu toe geen nadelige invloed heeft gehad. Hierbij realiseren we ons dat een goed en gezond bomenbestand niet alleen afhankelijk is van het kapbeleid. Het totale bomenbeleid is hierbij van belang. De missende schakel in het bomenbeleid is het groenstructuurplan: de kapstok van een flink aantal groene bestaande beleidsnota's en regelingen, waaronder het bomenstructuurplan en de kapverordening. Het groenstructuurplan geeft aan welke groenstructuren wij belangrijk vinden, zodat wij hier bij de kapaanvragen rekening mee kunnen houden. Naast een groenstructuurplan werken we momenteel ook aan een actualisatie van het monumentale bomenbestand (Bladgoud).

Het verhogen van de diameter van 10 centimeter naar 20 centimeter heeft niet geleid tot meer weigeringen van kapvergunningen. De Bomenstichting waarschuwt echter voor het verder optrekken van de diktemaat omdat dan de kwaliteit van het bomenbestand niet gewaarborgd kan worden. Wij zijn overigens ook niet van plan de diktemaat verder op te trekken.

In de stad ontstaat vaak spanning tussen het behoud van bomen en de wens om te bouwen. In ons collegeprogramma hebben wij harde bouwquota vastgelegd. Op plekken waar intensief gebouwd gaat worden is een conflict met het aanwezige groen welhaast onvermijdelijk. Waar mogelijk worden waardevolle bomen ingepast, maar er zullen ook bomen verdwijnen. Een probleem is dat er geen harde boomquota zijn. In de eerstvolgende evaluatie van het bomenstructuurplan, die eind 2007 aan uw raad wordt voorgelegd, willen we afwegen of we naar een systeem van boomquota toe willen. We gaan overigens meer en meer boomsoorten toepassen die specifiek geschikt zijn voor de stedelijke omgeving (bijvoorbeeld platanen).

Monumentale bomen.

Ons nieuwe bomenbeleid kent geen extra bescherming voor monumentale bomen. Wel is er een speciaal artikel (4.3.12) in de nieuwe verordening opgenomen waarin onder lid 4 staat: "Het college kan een kapvergunning verlenen voor monumentale bomen". Dit artikel voegt echter feitelijk niets toe omdat het "niet kappen, tenzij...."-principe

uit ons kapbeleid evenzeer van toepassing is op monumentale als op alle andere bomen met een stamdiameter van 20 centimeter en meer. Wij zijn daarom ook voornemens om deze passage uit de APVG te schrappen.

De Bomenstichting beoordeelt de status van monumentale bomen in ons beleid als onduidelijk en adviseert ons om de monumentale bomen in het bestemmingsplan op te nemen. Wij achten dit echter niet verstandig: het levert niet daadwerkelijk extra bescherming op, maar hoogstens een extra procedurele stap (bijvoorbeeld een vrijstelling voor het verlenen van een kapvergunning). Bovendien wijzigt het monumentale bomenbestand voortdurend, waardoor een bestemmingsplan nooit actueel zal zijn. Bestemmingsplannen worden bovendien niet frequent geactualiseerd of herzien. Bij ruimtelijke ontwikkelingen wordt in de praktijk, via de verplichte groenparagrafen, al erg zorgvuldig met monumentale bomen omgegaan. Bovendien kan uw raad aan de hand van deze groenparagrafen zorgvuldig afwegen of een ruimtelijke ontwikkeling, zoals bij het Oosterpark en het Dinkelpark, onevenredige schade aan het monumentale bomenbestand aanricht. Omdat het uitgangspunt van ons kapbeleid voor alle bomen, inclusief de monumentale, al "nee, tenzij..." is stellen wij u voor om geen aparte regelgeving voor monumentale bomen te creëren.

Een punt van aandacht is nog de gewijzigde rol van de gemeenteraad bij kapaanvragen voor monumentale bomen. Onder het oude regime mocht een kapvergunning voor een monumentale boom niet eerder worden verleend dan na een check door de raadscommissie. In het nieuwe beleid is hiervan afgestapt. Wat de effecten hiervan zijn kunnen wij onvoldoende beoordelen. Wel kunnen we zien dat er in 2005 7 monumentale bomen zijn gekapt en in 2006 27. Dit echter heeft alles te maken met de bouwplannen in de Oosterparkwijk die door uw raad zijn goedgekeurd.

Verminderde administratieve lasten.

Met het oprekken van de kapdiameter van 10 centimeter naar 20 centimeter was de inschatting dat de administratieve lasten zouden dalen. Als er immers minder kapvergunningen worden aangevraagd en verleend is er minder capaciteit noodzakelijk. Deze "vrijgespeelde" capaciteit zou ten gunste moeten komen van de verbetering van het bomenbeleid. De verwachting dat er minder kapvergunningen zouden worden aangevraagd is niet uitgekomen, waardoor de extra inzet op bomenbeleid niet goed uit de verf is gekomen. Wel is een vermindering van de administratieve lasten opgetreden. Alleen ligt de winst bij de afdeling Rechtsbescherming van de DIA vanwege het verminderde aantal bezwaren. Bij de directie Stadsbeheer is wel meer inzet gepleegd op de handhaving van de herplantplicht. In principe geldt dat bij het kappen van een boom één op één herplant wordt opgelegd, maar in de praktijk is dit niet in alle gevallen mogelijk.

Inspraakdrempel.

Met de inwerkingtreding van het nieuwe kapbeleid is de automatische schorsing ten gevolge van het indienen van een kapvergunning komen te vervallen. Een "derde belanghebbende" heeft na bekendmaking van de kapvergunning drie weken de tijd om naast een bezwaarschrift een voorlopige voorziening bij de Rechtbank aan te vragen. Positief van deze nieuwe procedure is dat een bezwaar tegen een kapvergunning niet meer oneigenlijk gebruikt kan worden om bijvoorbeeld een bouwplan tegen te houden.

Negatief is dat voor derde belanghebbenden de drempel voor inspraak is verhoogd. De Bomenstichting is van mening dat het financiële risico, waarbij de kosten van de Rechtbank voor rekening komen van de burger, voor veel Stadjes te groot is. Indien de bezwaarde in het gelijk wordt gesteld krijgt hij/zij de griffiekosten voor het aanvragen van een voorlopige voorziening retour.

(Ont)koppeling kapvergunning en bouwvergunning.

In het nieuwe kapbeleid zijn de kapvergunning en de bouwvergunning niet langer gekoppeld. Dit betreft het formele deel: in de praktijk wordt de koppeling wel toegepast. Waar wij dit zelf al niet deden blijkt uit twee uitspraken van de Rechtbank over bouwplannen in de Hortus en Zernike dat bij een kapvergunning veel belang wordt gehecht aan het concreet zijn van het bouwplan of ruimtelijk plan. Dit om te voorkomen dat bij het niet doorgaan van de sloop- of bouwplannen er bomen "voor niets" worden gekapt. Tot op heden is bij een verzoek om een voorlopige voorziening bij een kapvergunning de kapvergunning telkens geschorst indien voor het onderliggende plan nog geen bouwvergunning van kracht is. Vanaf 1 januari 2008 zal de kapvergunning deel uitmaken van de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning gaat uit van een gelijktijdige behandeling van (deel)vergunningen. Dit betekent dat de boombelangen gelijktijdig worden afgewogen met andere belangen.

Wij stellen voor om in principe geen kapvergunningen te verlenen voordat er een sloop- of bouwvergunning is verleend. Wel willen wij hiervan af kunnen wijken wanneer het doorgaan van de ruimtelijke ontwikkeling vaststaat maar waar de bouwvergunning nog op zich laat wachten. Zo kan bijvoorbeeld vertraging worden tegengegaan door alvast een kapvergunning te verlenen om te voorkomen dat ten gevolge van het broedseizoen (Flora- en Faunawet) niet mag worden gekapt ook al is de bouwvergunning inmiddels wel verleend. Ook voor een "losse" kapvergunning kan een dringende reden gelden. Dergelijke situaties waarin kan worden afgeweken van het principe dat er een sloop- of bouwvergunning ligt zullen wij nog nader specificeren.

Communicatie.

Bij de invoering van het nieuwe kapbeleid hebben wij ons voorgenomen veel beter te gaan communiceren. De communicatie is ontegenzeggelijk verbeterd doordat we beter uitleggen wat wij van plan zijn en inzicht geven in de kapaanvragen. Voorheen werden alleen de kapvergunningen voor grote projecten gepubliceerd. Nu wordt iedere kapaanvraag en kapvergunning in de Gezinsbode gepubliceerd. Door het publiceren van de kapaanvragen hebben burgers de gelegenheid om een zienswijze in te dienen zonder dat de boom in kwestie gekapt kan worden. De zienswijze wordt vervolgens meegenomen in de beoordeling van de kapaanvraag. Bovendien geven wij altijd een reactie op de zienswijze zodat zichtbaar is wat er met de zienswijze gebeurt. Naast publicatie in de Gezinsbode wordt nog steeds het systeem van bewonersbrieven gehanteerd. Bij een particuliere kapaanvraag worden de direct omwonenden via een brief geïnformeerd over de voorgenomen kap. Bij een gemeentelijke kapaanvraag worden de buurtbewoners geïnformeerd door middel van een inspraak- of informatiebijeenkomst of een bewonersbrief.

Instellen leges voor kapvergunning.

Tot op heden heffen wij geen leges voor een kapvergunning. We zijn van plan om te onderzoeken in hoeverre het opleggen van leges bijdraagt aan een vermindering van de kosten. Hierbij betrekken wij de vraag in hoeverre het redelijk is dat voor een kapvergunning geen leges betaald hoeven te worden en bij andere vergunningen wel.

Rol van de burger bij de evaluatie kapbeleid.

Wij hechten eraan eerst met uw raad van gedachten te wisselen over de evaluatie van het kapbeleid alvorens wij burgers hun mening over het kapbeleid vragen. Na bespreking in uw raad willen wij onze bevindingen en voornemens aan de stad voorleggen. Een belangrijke vraag is hoe de nieuwe inspraakregeling wordt ervaren. We stellen voor om burgers/bedrijven die het afgelopen jaar een kapvergunning hebben aangevraagd of bezwaar hebben ingediend aan te schrijven met het verzoek om hun mening te geven over het kapvergunningenbeleid. Vragen over dienstverlening, duidelijkheid van informatievoorziening en de mogelijkheden tot bezwaar zullen aan deze groep burgers worden voorgelegd.

Bewonerswensen ten aanzien van het kappen van gemeentelijke bomen.

Eind vorig jaar is in de raadscommissie Beheer en Verkeer de vraag gesteld over hoe we, soms tegenstrijdige, wensen van bewoners ten aanzien van het kappen van gemeentelijke bomen afwegen. Daar waar de ene bewoner last heeft van een boom door bijvoorbeeld teveel schaduw of bladval in de tuin, vindt de andere bewoner de boom een waardevol object voor het groen in de straat.

In principe geldt voor elke boom: er wordt niet gekapt, tenzij... Het komt vaak voor dat een kapvergunning wordt aangevraagd in verband met de overlast die men ervaart. De belangrijkste vormen van overlast zijn:

- lichtreductie of schaduwvorming;
- overlast blad, bloesem of bessen;
- een te grote boom t.o.v. de grootte van de tuin;
- schade aan gebouwen, verharding etc.

Vorenstaande vormen van overlast wegen niet allemaal even zwaar bij de kapvergunningbeoordeling. Zo weegt overlast door bladval, bloesem of bessen veel minder dan duisternis of schade aan gebouwen en verharding. Per situatie wordt afgewogen hoe groot de overlast is die door een boom wordt veroorzaakt. Overigens worden lang niet alle verzoeken om "overlast" bomen te verwijderen gehonoreerd.

Wanneer een bewoner last heeft van een gemeentelijke boom wordt de situatie ter plekke beoordeeld door degene die de kapvergunning verleent en de boombeheerder (eigenaar) van de gemeente. Ongeacht of de boom kapvergunningplichtig is wordt de overlast die de boom veroorzaakt afgezet tegen de waarde van de boom. Op basis van de afwegingscriteria bij het verlenen van een vergunning, zoals deze in het kapbeleid zijn vastgelegd, wordt wel of geen vergunning verleend.

Om een weloverwogen afweging te maken is het noodzakelijk de belangen van het

behoud van de boom te toetsen aan de reden voor de verwijdering van de boom. Bij het vaststellen van het belang van behoud van de boom geldt een aantal criteria zoals de cultuurhistorische-, ecologische, dendrologische en educatieve waarde. Ook maakt het uit of een boom onderdeel uitmaakt van de hoofdstructuur of niet. Hier komt na vaststelling van het groenstructuurplan de basis-groenstructuur als afwegingskader bij.

In het nieuwe kapbeleid is afgestapt van de eerder gehanteerde puntenbeoordeling die moest leiden tot een beslissing om al dan niet een kapvergunning te verlenen. Wij zijn van mening dat dit een goede beslissing is geweest. Onder het nieuwe regime verlenen wij alleen een kapvergunning wanneer er een dringende reden aan ten grondslag ligt en in de motivering van het besluit maken we duidelijk wat de redenen en afwegingen zijn geweest. De Bomenstichting constateert met ons dat dit in de praktijk van de afgelopen twee jaar goed heeft gewerkt: er vindt een betere inhoudelijke discussie plaats dan voorheen.

Samenvatting van de voorlopige voornemens.

- a. Bijhouden aantal gemeentelijke gekapte bomen met een stamdiameter van minder dan 20 centimeter.
- b. Voorstel doen over al dan niet hanteren boomquota bij evaluatie bomenstructuurplan eind 2007.
- c. Schrappen art. 4.3.12, lid 4 van de verordening uit de APVG omdat dit feitelijk niets toevoegt aan de bescherming van monumentale bomen.
- d. Nader specificeren "dringende redenen" voor verlenen kapvergunning voordat er een sloop- of bouwvergunning is verleend.
- e. Voorstel formuleren voor al dan niet leges heffen bij kapvergunningen.
- f. Stadjsers actief betrekken bij evaluatie kapbeleid en met name onderzoeken hoe het nieuwe inspraakregime wordt beoordeeld.

Wij stellen u voor te besluiten:

- I. de nota "Evaluatie kapbeleid gemeente Groningen" vast te stellen;
- II. de voorgestelde onderzoeksmethode naar de mening van burgers over het kapbeleid vast te stellen.

Burgemeester en wethouders
van Groningen,

De burgemeester,

De secretaris,

J. Wallage.

H.P. Bakker.