

Samenvatting

In dit scenario is uitgegaan van de randvoorwaarden van de Gemeente Zeist voor een nieuwe bomenverordening, met name de wens tot deregulering en tot meer vrijheid voor en vertrouwen in de burgers. Dit scenario gaat vrijwel alleen over particuliere bomen.

Los van dit scenario blijft het noodzakelijk om in de nieuwe bomenverordening de nog bestaande kapvergunningplicht van de gemeente Zeist te benoemen als zijnde nog in werking totdat de gemeenteraad een definitief besluit genomen heeft over het Groen Structuur Plan (GSP), plan Q en de financiële gevolgen hiervoor.

Kernpunten van het scenario zijn

- Het vergroten van de boomdiameter, waarboven een kapvergunning vereist is in de 'groene gebieden', van 20 cm in de oude verordening naar 30 cm in de nieuwe.
- Vier boomsoorten geheel vrijstellen van de eis tot kapvergunning: schubconiferen, berken, populieren en wilgen.
- Het laten vervallen van de fysieke en financiële herplantplicht.

Deze wijzigingen ten opzichte van de nu bestaande bomenverordening zullen, naar verwachting, leiden tot \pm 61% vermindering van het aantal aanvragen van kapvergunningen (en de daaraan gerelateerde bezwaarschriften). Dit leidt tot een vergelijkbare vermindering van de administratieve lastendruk voor de gemeente Zeist.

Vooraf

Evenals de meeste andere inwoners van Zeist hechten wij aan het groene karakter van de gemeente en vinden wij dat dit een grote mate van bescherming verdient. Tegelijkertijd delen wij de inschatting van de Commissie Milieu dat versoepeling van de BVO niet direct zal leiden tot 'kaalslag'.

Om het werk aan de nieuwe bomenverordening (BVO) voor de gemeente Zeist verder te brengen, zijn twee scenario's ontwikkeld. Die scenario's verschillen vooral van elkaar op het punt van de plicht tot kapaanvraag in groene gebieden: Hoe streng of soepel moet met de verplichting tot aanvraag van een kapvergunning in groene gebieden worden omgegaan?

In deze notitie wordt het zogenoemde 'Dereguleringsscenario' beschreven. We kijken naar de mogelijkheden om in de groene gebieden soepeler om te gaan met de kapvergunningplicht. Het gaat om particuliere tuinen, niet zijnde landgoederen (die moeten een eigen aanpak krijgen, uitgaande van de stijlkenmerken van het landgoed). Het is van belang dat het scenario past binnen het door de Raad

vastgestelde kader. Onderstaand zijn de belangrijkste punten uit het vastgestelde kader weergegeven.

Een belangrijk uitgangspunt voor ons is dat de BVO voor de burger direct te begrijpen en eenduidig te interpreteren is. Verder hebben wij lering getrokken uit en ons laten inspireren door de aanpak en ervaringen bij vergelijkbare gemeenten in de omgeving (Bunnik, Utrechtse Heuvelrug, Apeldoorn).

We vinden dat de gemeente Zeist niet te ver uit de pas moet lopen met die gemeenten. Een zeer afwijkende aanpak is aan de burgers van Zeist ook niet goed uit te leggen. Verder merken wij op dat het van belang is om bij de BVO uit te gaan van **vertrouwen in de burger** in plaats van wantrouwen. Waar het bomen op gemeentegrond en op landgoederen betreft zijn wij van mening dat hiervoor bomenbeheersplannen moeten worden opgesteld, waarna de vergunningplicht daar vervalt. De eventuele toekomstige 'dereguleringswinst' daarvan wordt hier buiten beschouwing gelaten.

Wij bevelen voorts aan dat de kapvergunningsplicht, zoals gemeld in uitgangspunt 2 van de Raad, in 'witte gebieden' komt te vervallen. In de berekeningen van de dereguleringseffecten van de hieronder genoemde aanpassingen in de BVO zijn deze witte gebieden buiten beschouwing gelaten. Het betreft dus *uitsluitend* effecten in de groene gebieden.

Uitgangspunten van de Raad

1. Het Groenstructuurplan (GSP) is uitgangspunt voor de BVO (door de Raad genoemd zijn de waarden S1 t/m S5 en T1).
2. Er wordt uitgegaan van een zogenoemde 'groene kaart', waarop witte en groene gebieden staan. De Raad heeft eerder bepaald dat in de witte gebieden geen vergunningsplicht geldt, met uitzondering van een beperkt aantal beschermwaardige bomen. In de groene gebieden moet een stringenter aanpak van de vergunningsverlening gelden.
3. De nieuwe BVO leidt tot minder administratieve lasten en tot deregulering. De wens tot deregulering is door de Raad vertaald in: "Minder bomen waar regels voor gelden". De Raad heeft gesteld dat de regeldruk voor burgers en bedrijven aan het eind van deze Raadsperiode met 25% moet zijn afgenomen. Dat geldt voor alle regelgeving op alle beleidsterreinen. Dit percentage zou toegepast kunnen worden op het aantal kapvergunningen. De ambitie kan echter ook hoger liggen, omdat op sommige andere beleidsterreinen vermindering van regeldruk nauwelijks mogelijk is. Voor het verminderen van de administratieve lasten is geen percentage genoemd.

Variabelen

In dit Dereguleringsscenario zijn twee variabelen toegepast en onderzocht:

1. de diameter van de boom;
2. de boomsoort.

Er zijn ook andere variabelen onderzocht. Zo is gevarieerd met het gebied waar de versoepeling van toepassing is. Als bijvoorbeeld in de groene gebieden helemaal geen kapvergunningsplicht zou gelden, wordt de grootste winst geboekt op het punt van deregulering en vermindering van de administratieve lasten. Er wordt vanuit gegaan dat het groene karakter van Zeist, door deze aanpak, niet ingrijpend zal veranderen.

Als het onderscheid tussen groene en witte gebieden zou komen te vervallen ontstaat voor de burger een veel simpeler BVO: men hoeft dan niet meer uit te zoeken in welk gebied men woont (zie de aanpak in de gemeente Utrechtse Heuvelrug). De handhaafbaarheid van een dergelijke BVO door de gemeente is ook eenvoudiger.

De laatstgenoemde mogelijkheden zijn in deze notitie verder buiten beschouwing gelaten omdat ze minder passen bij de kaders van de Raad.

Preambule

Wij zijn van mening dat:

- de gemeente moet zorgen voor voldoende openbaar groen en het groene karakter van Zeist niet mag laten afhangen van het particuliere groen;
- de gemeente niet zo maar mag ingrijpen in particulier bezit door té stringente regels voor de kapaanvraag te hanteren;
- een burger die last heeft van schaduw in de tuin en/of in het huis van de eigen bomen, een kapvergunning moet krijgen voor één of meerdere bomen >30 cm diameter. Daarbij geldt als regel dat maximaal 40% van de particuliere tuin in de schaduw mag liggen;
- een burger die zonnepanelen op het dak van zijn huis wil plaatsen een kapvergunning moet krijgen voor bomen met >30 cm diameter in de eigen tuin, die aantoonbaar teveel schaduw op de zonnepanelen veroorzaken (zie toelichting in de bijlage). Dit met uitzondering van monumentale bomen, zoals gedefinieerd in de concept BVO (2013) van Amersfoort;
- voor dode bomen de kapvergunningsplicht afgeschaft kan worden;
- bij kap (van bomen >20cm diameter) het verzoek zou moeten gelden om de kap bij de gemeente te melden. Het doel van dit laatste is uitsluitend het in kaart kunnen brengen van de effecten van de nieuwe BVO;
- de fysieke en financiële herplantplicht kan ook worden afgeschaft. Dit is van belang om rechtsongelijkheid (tussen mensen met bomen in hun tuin en mensen zonder bomen in hun tuin) te voorkomen en om de subjectieve beoordeling -of herplant wel of niet mogelijk is- af te schaffen (zie toelichting in de bijlage).

Het Dereguleringsscenario

Bomen met een diameter kleiner of gelijk aan 30 cm zijn kapvergunningsvrij, ongeacht de boomsoort en de locatie in de tuin

Toetsing aan de uitgangspunten van de Raad:

Ad 1 Het groene karakter van de verschillende gebieden blijft onveranderd.

Ad 2 Er is verschil in aanpak tussen de witte en groene gebieden.

Ad 3 Er een positief effect op de vermindering van de administratieve lasten en de gewenste deregulering. Bij een diameter kleiner of gelijk aan 30 cm komt ca 12 % van de huidige kapvergunningen te vervallen (zie bijlage).

Bepaalde boomsoorten kunnen zonder vergunning worden gekapt

In navolging van vergelijkbare gemeenten wordt voorgesteld om schubconiferen, berken, populieren en wilgen kapvergunningsvrij te maken.

Bij toetsing van dit scenario aan de uitgangspunten van de Raad kan worden geconstateerd dat aan de punten 1 en 2 wordt voldaan. Ongeveer 8% van de huidige kapvergunningen komt te vervallen als de genoemde boomsoorten zonder vergunningsaanvraag kunnen worden gekapt.

Beide wijzigingen in de BVO samen leveren ongeveer 20% aan deregulering op; het effect op de administratieve lastendruk van de gemeente zal hiermee vergelijkbaar zijn (minder beoordelingen van aanvragen en behandelingen van bezwaarschriften). Zie bijlage 3 voor verdere uitwerking van de percentages.

Bijlage 1

Ruimte voor zonne-energie

De belangstelling voor het opwekken van duurzame energie met behulp van zonnepanelen groeit sterk. In 2012 zijn er in Nederland evenveel zonnepanelen op daken geplaatst als in alle voorgaande jaren samen. De aanwezigheid van hoge bomen in de directe omgeving van daken maakt winning van zonne-energie echter erg lastig. Daarom wordt aanbevolen meer ruimte te maken voor het plaatsen van zonnepanelen middels:

1. In alle gevallen de kap van bomen in eigen tuin toe te staan wanneer dit voor opwekking van zonne-energie noodzakelijk is, met uitzondering van 'monumentale bomen'¹.
2. Voor bomen in het publieke domein nadrukkelijk een belangenafweging te maken tussen de waarde van het openbare groen en dat van duurzaam op te wekken energie.

Motivatie

- Onze nationale overheid heeft, bij het vaststellen van haar ambitieuze beleid t.a.v. duurzaam opgewekte energie (i.e. toename van het percentage duurzaam opgewekte energie van 4% in 2010 tot 16% in 2023), nadrukkelijk aan bedrijfsleven, *lagere overheden en burgers* gevraagd hieraan bijdragen te leveren.
- De bereidheid van burgers om hieraan bij te dragen groeit sterk (zie boven).
- Zonnepanelen leveren een zeer sterke bijdrage aan het verminderen van CO²-uitstoot door conventioneel opgewekte energie (olie of gas).
- De vermindering van CO²-uitstoot (uit een conventionele centrale) door één zonnepaneel staat gelijk aan de CO²-absorptie van 6 à 7 volwassen loofbomen²; een standaardpakket van 15 panelen staat in dit opzicht gelijk aan bijna 100 volwassen loofbomen.

¹ Zoals gedefinieerd door de gemeente Amersfoort: Plantjaar > 80 jaar geleden, of, indien onbekend, een stamdiameter > 100cm, plus tenminste één van de volgende kenmerken: cultuurhistorische of ecologische waarde, zeldzaamheid / uniciteit of dendrologie, dan wel beeldbepalendheid.

² Indien een boom op natuurlijke wijze vergaat ('verrot') komt alle geabsorbeerde CO² overigens weer terug in de atmosfeer.

Bijlage 2

Herplantplicht

In de huidige BVO zijn twee typen herplantplicht opgenomen: fysiek en financieel. Het eerste type wordt in veel gevallen bij het kappen van een boom opgelegd indien de ruimte in de tuin dit toelaat. Indien dit niet het geval is, wordt in veel gevallen een financiële herplantplicht opgelegd. Beide typen kunnen als volgt herzien worden:

Fysieke herplantplicht

Tot nu toe wordt deze opgelegd op een één-op-één basis: een boom weg, dan een boom terug. Daarbij wordt geen rekening gehouden met de ontwikkelingen in een tuin. Vaak zal het zo zijn dat de tuineigenaar in de loop der jaren op eigen initiatief al één of meer nieuwe bomen heeft geplant, danwel dat door autonome groei van kleinere bomen het aantal bomen is toegenomen. Het gevolg hiervan is dat de fysieke mogelijkheden om herplant uit te voeren, vaak ontbreken. Zeker als rekening wordt gehouden met het criterium dat maximaal 40% van de tuin schaduw mag bevatten van alle bomen gezamenlijk. Om te voorkomen dat bij elke herplantsituatie (subjectieve) beoordelingen door de gemeente moeten worden gemaakt, kan de fysieke herplantplicht worden afgeschaft. Bijkomend voordeel is dat de regelzucht van de overheid, voor wat particulier eigendom betreft, wordt verminderd. Voor de tuineigenaar wordt het bovendien veel aantrekkelijker om, naar eigen inzicht, nieuwe beplanting aan te brengen. Men hoeft immers niet meer zo bevreesd te zijn dat eenmaal aangebrachte beplanting bij kap altijd vervangen moet worden.

Financiële herplantplicht

Deze verplichting leidt tot erg veel onbegrip onder tuineigenaren. Dit is zeer begrijpelijk want het komt er in de praktijk op neer dat diegenen die zich het meeste inspannen om bij te dragen aan het groene karakter van de gemeente ook nog eens het meest frequent financieel moeten bijdragen aan dat groene karakter, terwijl diegenen die niets bijdragen (d.w.z. geen grotere bomen in hun tuin laten groeien) nooit hoeven bij te dragen. Een tuineigenaar die bv. 20 vergunningsplichtige bomen in zijn tuin heeft, moet (bij een gemiddelde levensduur van een boom van 70 jaar) ieder 3,5 jaar aanzienlijke kosten maken bij het aanvragen van een kapvergunning en het laten rooien van een (bijna) dode boom. Omdat hij zoveel bomen in zijn tuin heeft dient hij dan ook nog eens een extra financiële bijdrage te leveren (geen ruimte voor fysieke herplant), die hij moeilijk anders kan percipiëren dan als een boete. Iemand die uitsluitend afrikaantjes en viooltjes in zijn tuin heeft hoeft nooit een dergelijke 'boete' te betalen. Daar komt bij dat de regeling tuineigenaren ook afschrikt om bomen tot groter dan de grens van de vergunningsplicht te laten doorgroeien. Feitelijk betreft het hier een premie op het tijds (nog minder dan 20 cm diameter) rooien van bomen. Hierdoor heeft de regeling een averechts effect op de bevordering van het groene karakter van de gemeente. De financiële herplantplicht dient om die reden ook te worden afgeschaft.

Bijlage 3

Berekening effecten dereguleringsvoorstellen op aantal aanvragen particuliere bomen

Algemene uitgangspunten:

- De berekeningen zijn gebaseerd op 142 onderzochte aanvragen die Zeist in 2013 ontving voor particuliere bomen³.
- Hieronder zijn opeenvolgend de effecten (in %) berekend. Om dubbeltellingen te voorkomen is steeds rekening gehouden met de aanvragen die bij eerdere voorstellen al zijn vervallen.

1. Groene kaart: in witte gebieden geen vergunningplicht

Op basis van de huidige concept-groene kaart (maart 2014) blijkt dat 50 van de 142 aanvragen uit witte gebieden komen. Het hanteren van de groene kaart leidt dus tot **35% minder** aanvragen.

2. Bomen met een diameter kleiner of gelijk aan 30 cm zijn kapvergunningvrij.

In de groene gebieden hebben 17 aanvragen betrekking op bomen ≤ 30 cm. Het invoeren van dit voorstel leidt dus tot $17/142 =$ **12% minder** aanvragen.

3. Geen vergunningplicht voor dode bomen

In groene gebieden zijn 8 aanvragen verleend vanwege 'boom dood'. Het invoeren van dit voorstel leidt dus tot $8/142 =$ **6% minder** aanvragen. Gecombineerde aanvragen met bomen die om andere redenen zijn verleend zijn buiten beschouwing gelaten. Ook is gekeken of geen dubbeltelling met optie 2 plaatsvindt. Dit is niet het geval (dode bomen hebben blijkbaar doorgaans een diameter groter dan 30 cm.).

(NB: het effect van deze maatregel pakt beduidend lager uit nu gemeentelijke bomen buiten beschouwing zijn gelaten. Blijkbaar zijn (in 2013 althans) relatief veel gemeentelijke bomen vergund vanwege 'dood'.)

4. Voor schubconiferen, berken, populieren en wilgen is geen kapvergunning nodig.

In groene gebieden zijn 11 aanvragen ontvangen die betrekking hadden op één of meer bovengenoemde bomen. Buiten beschouwing gelaten zijn meervoudige aanvragen waarbij ook andere soorten werden aangevraagd. Ook aanvragen voor deze soorten bomen die al bij opties 2 of 3 waren meegerekend zijn buiten beschouwing gelaten. Deze dereguleringsoptie leidt dan tot $11/142 =$ **8% minder** aanvragen.

NB:

Populieren zijn niet als aparte categorie in kaart gebracht. Mogelijk ligt het effect daardoor iets hoger dan berekend.

³ Bron: Michiel Verbeek en Walter Cok, gemeente Zeist

Totale kwantitatieve effect 'Dereguleringsscenario'

61% minder particuliere aanvragen (= circa 40% minder aanvragen totaal).

Als in de toekomst geen kapvergunning meer nodig is voor beheer van gemeentelijke bomen zullen de meeste van de gemeentelijke aanvragen ook komen te vervallen. $40+30^4 = 70\%$ minder aanvragen.

⁴ 30% is een aanname. Totaal aandeel gemeentelijke bomen is 33%, maar een aantal gemeentelijke bomen wordt geveld om redenen anders dan beheer. Kan hoger of lager uitvallen maar is voor beide scenario's gelijk