



Rekenkamer
commissie

LEIDEN & LEIDERDORP

Onderzoeksrapport

Onderzoek naar de werking van het Bomenfonds in de gemeente Leiden



Onderzoeksrapport

Onderzoek naar de werking van het Bomenfonds in de gemeente Leiden

Dit is een uitgave van de Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp

<https://gemeenteraad.leiden.nl/raadscommissies/rekenkamercommissie/>

Contact: rekenkamer@leiden.nl

Datum: 22 februari 2021

Onderzoekers: Hans van Egdom en Rudi Turksema

Foto's: Hans van Egdom, www.hansvanegdom.nl

Dit onderzoeksrapport is opgesteld door de rekenkamercommissie en aangeboden voor ambtelijk hoor en wederhoor. De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp zijn opgenomen in de begeleidende rekenkamerbrief.

Onderzoeksrapport

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. De Bomenverordening en het Bomenfonds	5
2. Werking van de Bomenverordening en het Bomenfonds	12
3. Benutting van de vrijval: regels versus bedoeling	20
4. Conclusies	28
Bijlagen:	
Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording	30
Bijlage 2 Casestudies	31
Bijlage 3 Verloop voorziening Bomenfonds	37

Inleiding

Bij bouwprojecten en herinrichtingen in de stad valt er niet altijd aan te ontkomen dat bomen moeten worden gekapt. Het is echter een wens van de gemeente Leiden om het groen in de stad en meer specifiek de bomen te behouden. Die wens heeft zijn weerslag gevonden in de Bomenverordening 2015 en de daarbij horende regels voor de uitvoering (2018). Met het instellen van het Bomenfonds heeft de gemeente een voorziening getroffen om ervoor te zorgen dat er bij kap ook herplant plaats zou vinden.¹

Er lijkt geen twijfel te bestaan over het belang van bomen:

- Bomen voorkomen wateroverlast
- Bomen maken de lucht schoon en slaan CO₂ op
- Bomen zorgen voor verkoeling van de stad
- Bomen vergroten de biodiversiteit

Het Chinese spreekwoord dat zegt: “Het beste moment om een boom te planten is tien jaar geleden. Het op één na beste moment is nu” is ook in de 21^e eeuw nog actueel.

De werking van het Bomenfonds roept al een aantal jaren bij diverse fracties in de gemeenteraad vragen op, vooral doordat de waarde van het fonds in de loop van de tijd bleek te groeien. Deze groei zou erop kunnen duiden dat er te weinig van de afgesproken herplant plaatsvond. Daarnaast is door het college van B en W in de jaarrekening 2019 de vraag opgeworpen of het niet geormerkte deel van het fonds ook voor de versterking van het openbaar groen in de brede zin van het woord kan worden ingezet, via een daarvoor in te stellen bestemmingsreserve. De gemeenteraad heeft hier vooralsnog niet mee ingestemd. Deze suggestie – in combinatie met de voorgenomen herziening van de Bomenverordening in 2021 – was voor ons een van de aanleidingen de werking van de Bomenverordening en het Bomenfonds nader te onderzoeken. Het resultaat van dit onderzoek is hier te lezen.

Wij hebben dit onderzoek niet zoals gebruikelijk uitbesteed aan een extern onderzoeksbureau. Gelet op de beperkte reikwijdte van het onderzoek hebben we dit onderzoek zelf uitgevoerd. Namens de Rekenkamercommissie hebben de leden Rudi Turksema en Hans van Egdom het onderzoek uitgevoerd.

In dit onderzoek geven wij antwoord op de volgende vraag: Hoe functioneren de Bomenverordening en het Bomenfonds gelet op het doel van beide?

¹ De voorziening wordt genoemd: “Voorziening Boomregeling Wijk”

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Welk beleid ligt aan de Bomenverordening en het Bomenfonds ten grondslag (hoofdstuk 1)?
2. Hoe werkt het Bomenfonds in de praktijk (hoofdstuk 2)?
3. Wat gebeurt er met de gelden van het Bomenfonds als de verplichting ten opzichte van de vergunninghouders vervalt (hoofdstuk 3)?

Elk hoofdstuk eindigt met concluderende opmerkingen. In hoofdstuk 4 staan de algemene conclusies van het onderzoek.

1. De Bomenverordening en het Bomenfonds

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste elementen van de Bomenverordening en het Bomenfonds. Ook laten we zien hoe de waarde van het Bomenfonds zich sinds de start in 2012 heeft ontwikkeld.

Bomenverordening: regelgeving en doel

In Leiden is er geen door de gemeenteraad vastgestelde beleidsnotitie die specifiek gericht is op het bomenbeleid. Het beleid is neergelegd in de Bomenverordening en vindt ook zijn weerslag in het Bomenfonds. Daarnaast dient het beleid herleid te worden uit andere beleidsstukken en mondelinge uitingen waarbij aandacht is voor de bomen. Te denken valt hierbij o.a. aan het uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie en Biodivers vergroenen, de Groene Kanskaart en de Groenrapportage.

Op 11 februari 2016 heeft de Leidse gemeenteraad de Bomenverordening Leiden 2015 vastgesteld (hierna aangeduid als de Bomenverordening). De Bomenverordening regelt de (kap)vergunningplicht en de bescherming van bomen en houtopstanden in de gemeente Leiden.² In de Bomenverordening zijn regels gegeven met betrekking tot het verkrijgen van een kapvergunning waarbij als voorwaarde de herplant van bomen kan worden gesteld. In 2018 heeft het college de 'Nadere regels uitvoering Bomenverordening Leiden 2015' vastgesteld (hierna aangeduid als de Nadere regels Bomenverordening). In de Nadere regels wordt onderscheid gemaakt tussen twee soorten compensatie (fysieke en financiële):

- Indien ter plaatse, op hetzelfde perceel of in de nabije omgeving, herplant plaatsvindt, is er sprake van **fysieke compensatie**. De uitvoering hiervan wordt geregeld in een compensatieplan. Dat maakt onderdeel uit van de vergunning (Artikel 8 van de Nadere regels Bomenverordening).
- Als er niet op dezelfde plek of in de nabijheid daarvan kan worden herplant bevat de vergunning het voorschrift dat compensatie plaatsvindt door storting van de financiële waarde van de te kappen houtopstand in het Bomenfonds (Artikel 9 en 10 van de Nadere regels Bomenverordening).

Artikel 11 maakt duidelijk dat de financiële compensatie is bedoeld voor herplant: "De **financiële compensatie**, die volgens een vergunningvoorschrift voorafgaand aan de feitelijke kap of de uitvoering van de vergunning als waarborgsom moet worden gestort in het

² In de Bomenverordening wordt naast het woord boom ook het woord houtopstand gebruikt. Onder dat laatste wordt verstaan: "één of meer bomen of boomvormers, of andere houtachtige gewassen die al dan niet door snoei een specifieke vorm gekregen hebben".

Bomenfonds is geormerkt als bedrag bestemd voor de herplant in een aangewezen aanplantproject”.

De vergunninghouder dient dus de gekapte bomen te compenseren, al dan niet in de nabijheid van het betreffende project waar de bomen zijn gekapt. Daartoe dient een compensatieplan te worden opgesteld, waarbij volgens een bepaalde berekeningsmethodiek de financiële waarde van de herplant wordt gekoppeld aan de financiële waarde van de gekapte bomen.³ Het *aantal* bomen hoeft niet gelijk te zijn bij herplant. De *waarde* van de herplante bomen is in principe wel gelijk aan de waarde van de gekapte bomen. In het compensatieplan moet aandacht zijn voor de plek van de herplant, een omschrijving van de herplant, een onderbouwing van de waarde in relatie tot de te kappen bomen en een beheerplan.⁴

Bij de compensatie gaat het dus om de waarde en niet zozeer om de aantallen bomen. Dat neemt niet weg dat in verschillende rapportages van de gemeente de aantallen vaak wel vermeld worden. Ook in dit rapport wordt in een aantal gevallen aandacht gegeven voor de aantallen, hoewel dat voor de beoordeling van het beleid minder relevant is.

Discrepancie tussen de Bomenverordening en de Nadere regels

Vergelijking van de tekst van de Bomenverordening en die van de Nadere regels laat zien dat er een discrepantie tussen beide bestaat. De Bomenverordening noemt twee bronnen waaruit het Bomenfonds wordt gevoed: financiële compensatie voor met vergunning te vellen bomen en handhavingsmaatregelen als er ten onrechte zonder vergunning is gekapt en er op het perceel geen herplantplicht kan worden opgelegd. Er wordt niet gesproken over het gebruiken van het Bomenfonds voor het tijdelijk storten van bedragen bij wijze van waarborg.

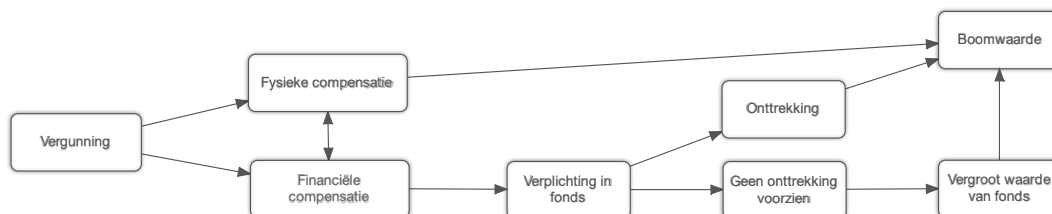
In de artikelen 11 en 12 van de Nadere regels duiken echter de woorden ‘waarborgsom’ en ‘geormerkt’ op. De kop van artikel 11 luidt: “Storting in het Bomenfonds is geormerkt” en die van artikel 12: “Voorwaarden teruggave storting in Bomenfonds”. De procedure die in beide artikelen wordt genoemd vindt geen steun in de Bomenverordening. Dit is opmerkelijk omdat de raad in artikel 20 van de Bomenverordening het college de bevoegdheid heeft gegeven om nadere regels vast te stellen over de uitvoering van de verordening. Het is de vraag in hoeverre het college regels mag stellen die daarbuiten vallen.

Ondanks deze twijfel gaan wij in het vervolg van dit rapport uit van de procedure van de artikelen 11 en 12 van de Nadere regels als basis van de uitleg van het Bomenfonds.

³ De boomwaarde wordt berekend op grond van de door de Nederlandse Vereniging van Beëdigde Taxateurs van Bomen (NVTB) gepubliceerde methode ter bepaling van de waarde.

⁴ Zie hiervoor artikel 8 van de Nadere regels.

De praktijk van de uitvoering



Figuur 1. Beoogde werking van het Bomenfonds.

Uit het bovenstaande valt te concluderen dat bij fysieke compensatie niet altijd een financiële compensatie via het Bomenfonds vereist is. We constateren echter dat in de praktijk – en de gemeente bevestigde dit desgevraagd – in de verleende vergunningen de vereiste compensatie doorgaans juist wel gepaard gaat met een verplichting tot storting in het fonds, als een waarborg voor de nakoming van de verplichting. De vergunninghouder krijgt hier in principe een factuur voor uitgereikt.

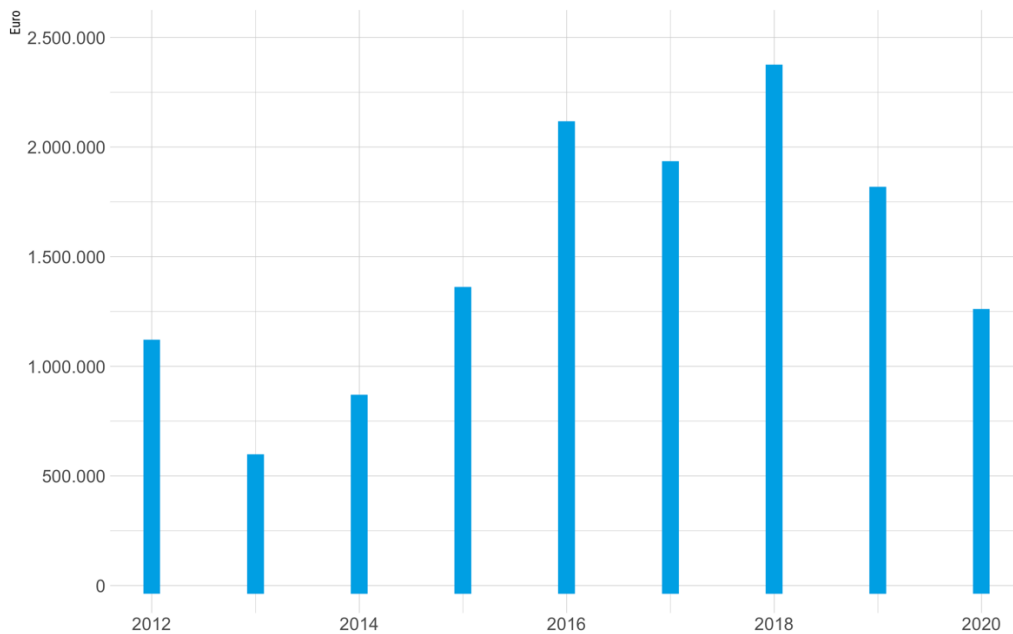
Zolang de gelden in het Bomenfonds geormerkt zijn kunnen ze alleen gebruikt worden voor het in de vergunning aangeduide aanplantproject door degene die de vergunning heeft verkregen. Dit betekent dat de voorziening gezien moet worden als een verplichting van de gemeente om geld aan de vergunninghouder uit te keren op het moment dat hij de aanplant volgens het compensatieplan heeft uitgevoerd en de daarvoor benodigde bewijsstukken heeft overhandigd. Overigens is in veel gevallen de gemeente zelf de vergunninghouder.

Indien de vergunninghouder binnen een jaar (voor 2018 was deze termijn drie jaar) na afronding van het project de kosten van vervanging declareert, krijgt hij de gestorte gelden uit het Bomenfonds terug. Indien de vergunninghouder niet tijdig declareert, vallen deze geormerkte gelden in principe vrij en kunnen deze bedragen door de gemeente besteed worden aan versterking van het bomenbestand in de stad (artikel 10 van de Nadere regels Bomenverordening). Wat onder deze versterking moet worden verstaan, wordt overigens niet duidelijk uitgewerkt.

Volgens de boekhoudregels zouden deze vrijgevallen gelden moeten worden overgeheveld naar een reserve vanwege het vervallen van de terugbetalingsverplichting. De vrijgevallen gelden uit het fonds mogen niet worden gebruikt om plekken als parken, moestuinen en andere reeds groene plekken in de stad te voorzien van extra groen als het niet om nieuwe bomen gaat. Ook mag het fonds niet worden gebruikt om een tekort op de begroting van een ander project te dichten.

Ontwikkeling van de stand van de voorziening “Bomenfonds”

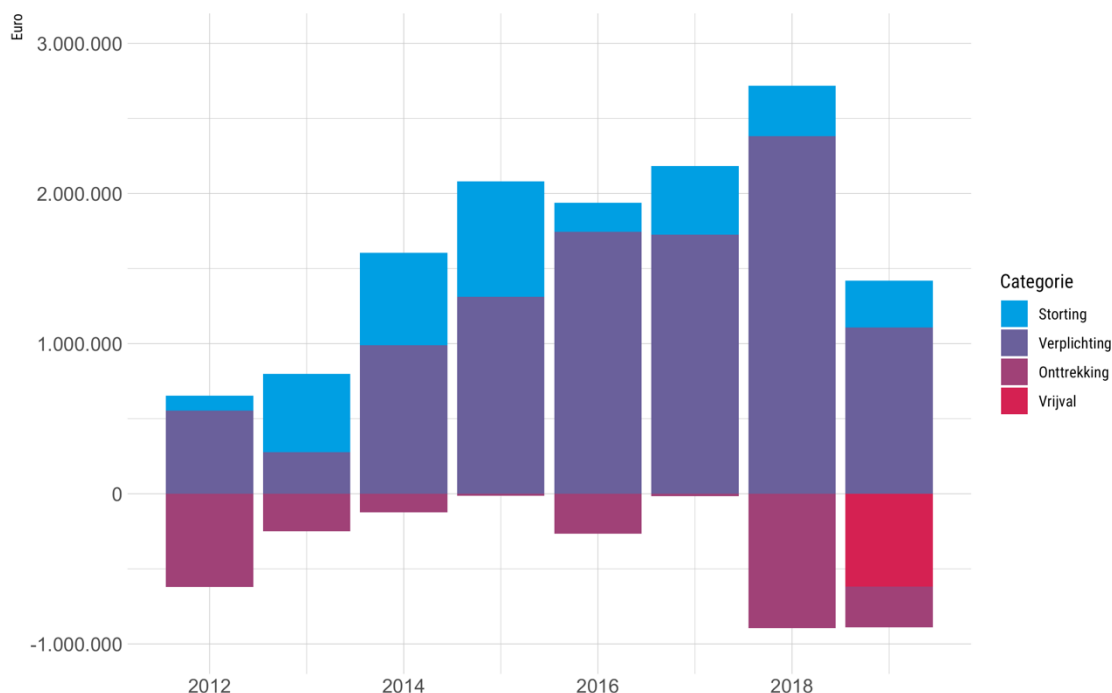
De ontwikkeling van de stand van de voorziening “Bomenfonds” in de loop van de jaren, vanaf de start in 2012, geeft een indicatie in hoeverre de verplichting die vergunninghouders hebben voor de compensatie ook wordt nagekomen. Die ontwikkeling verliep als volgt:



Figuur 2. Ontwikkeling stand van het Bomenfonds.

Tot het jaar 2018 groeide de waarde van het Bomenfonds. In het jaar 2019 daalt de stand omdat er – voor het eerst – een vrijval plaatsvindt ter waarde van zo'n 600 duizend euro. Op deze vrijval komen we later terug.

Als we nader inzoomen op de financiële mutaties zien we het volgende beeld:



Figuur 3. Mutaties in het Bomenfonds.

Het fonds groeit sinds 2012 voornamelijk door stortingen. In totaal is 3,3 miljoen euro gestort ter compensatie van de kap van bomen en om de uitvoering van de herplantplicht te waarborgen. Afgezien van een bedrag van ongeveer 600.000 euro in 2012 (grotendeels besteed aan het project Willem de Zwijgerlaan), is er pas in 2018 sprake van een substantieel bedrag (900.000 euro, grotendeels voor de projecten Kooiplein en Plesmanlaan) dat wordt onttrokken aan het Bomenfonds. Op zich hoeft de groei van de waarde van het fonds niet vreemd te zijn: de periode tussen de storting en uitvoering van het compensatieplan kan lang zijn gelet op de lange doorlooptijd van projecten. In deze periode is voor 3,1 miljoen euro aan het Bomenfonds onttrokken. Onttrekkingen hebben grotendeels betrekking op het planten van bomen.

Er zijn ook bedragen onttrokken aan het Bomenfonds voor doelen waarvan de relatie met het doel van het fonds niet geheel duidelijk is. Vanwege de beperkte inzichtelijkheid van de administratie is de omvang van deze aanwending niet exact vast te stellen. We hebben geconstateerd dat er in de periode 2012-2015 uitgaven zijn gedaan met betrekking tot onderhoud, kwaliteitsverbetering, herstelwerkzaamheden en snoeien in relatie tot bomen. Dit past niet bij het doel en de strekking van

de Bomenverordening. Ook in 2019 werden uitgaven vanuit het fonds gedaan die geen relatie met de verplichtingen in het fonds hadden. Zo werd 21 duizend euro aan de Groene Kanskaart besteed terwijl die besteding niet de aanplant van nieuwe bomen betrof.

*In de evaluatie van het college over de voorziening in een brief van 1 februari 2013 wordt gesteld dat er voor het kappen van bomen met betrekking tot de Nicolaas Beetstraat en de Diamantlaan 91.671 euro meer was gestort dan uiteindelijk aan boomwaarde was vervangen. Dit niet meer geormerkte bedrag is gebruikt voor kwaliteitsverbetering van bomen van de Groene Kaart. De RKC vraagt zich af of dit doel (kwaliteitsverbetering) wel past binnen het beleid waarbij sprake moet zijn van de aanplant van **nieuwe** bomen.*

Overheveling naar een reserve is tot en met 2019 niet gebeurd. In het jaar 2020 is bij de vaststelling van de jaarrekening 2019 wel een bedrag van circa 600.000 euro overgeheveld naar een bestemmingsreserve. Ook heeft het college de discussie gestart over wat exact de bestemming van de reserve zou moeten zijn, met als achtergrond het gegeven dat het niet altijd eenvoudig is om een plek te vinden voor nieuwe bomen.

In het Bomenfonds worden overigens alleen de financiële mutaties bijgehouden. Deze zijn gekoppeld aan de waarde van de gekapte en herplante bomen. Er is geen sprake van een zogenaamde bomenbalans waarbij ook inzicht gegeven wordt in de aantallen van gekapte en herplante bomen. We komen hier in het volgende hoofdstuk op terug.

Conclusies

Er ontbreekt in Leiden een nota 'Bomenbeleid' die op een plek uiteenzet wat de kaders zijn voor het beleid in relatie tot kappen en herplanten en dat zijn weerslag zou kunnen hebben in de Bomenverordening en het Bomenfonds. Wie het beleid wil kennen in relatie tot kappen en herplanten is feitelijk op de Nadere regels aangewezen. Daarbij moet worden aangetekend dat er vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de relatie tussen de Nadere regels en de Bomenverordening.

De regelgeving (Bomenverordening 2015 en de Nadere regels 2018) heeft als doel om de houtopstand in Leiden te behouden. Als beschermde houtopstand wordt gekapt, moet dit fysiek of financieel worden gecompenseerd. De financiële compensatie moet worden gestort in het Bomenfonds en is volgens de Nadere regels bedoeld als waarborgsom om ervoor te zorgen dat herplant daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Indien dit niet gebeurt, vallen de bedragen vrij en kan de gemeente dit geld gebruiken om het bomenbestand te versterken.

De waarde van het Bomenfonds is in de afgelopen jaren gegroeid. Dit komt vooral doordat er meer geld is gestort dan is onttrokken. Pas in 2019 is er voor het eerst in kaart gebracht hoeveel geld zou

kunnen vrijvallen, omdat er feitelijk geen verplichting meer was ten opzichte van de vergunninghouder omdat niet binnen de termijn was gedeclareerd.

Een deel van het geld uit het Bomenfonds is besteed aan andere zaken dan het versterken van het bomenbestand.

2. Werking van de Bomenverordening en het Bomenfonds

In dit hoofdstuk gaan we na hoe de Bomenverordening, de Nadere regels en het Bomenfonds in de praktijk werken.

We onderzoeken dit aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Leidt elke kapvergunning tot compensatie?
2. Worden de gestorte gelden in het fonds gebruikt voor de verplichting van de vergunninghouder?
3. Wat is de ontwikkeling van het aantal gekapte en geplante bomen?

Om een antwoord op deze vragen te krijgen hebben we de financiële gegevens van het Bomenfonds en een zevental door de gemeente Leiden aangereikte casus geanalyseerd.

Werking van Bomenverordening en Bomenfonds

De werking van de Bomenverordening en het Bomenfonds willen we illustreren aan de hand van de zeven casus waarvan de onderliggende gegevens ons door de gemeente zijn aangereikt (zie voor meer gedetailleerde informatie en uitleg de bijlage 2).

De basisgegevens van de zeven casus hebben we in de volgende tabel op een rij gezet:

Project	Gekapt	Geplant	Bedrag Bomenfonds	Bedrag onttrokken	Opdrachtgever
Churchillaan / Brandts Buyskade (wabo 122177)	16	0	€ 18.941	0	Gemeente Leiden
Churchillaan / Toussaintkade (wabo 141683)	76	herplant	€ 51.816	€ 51.816	Gemeente Leiden
Lakenpark (wabo 202515)	34		Geen (fysieke compensatie)	Nvt	Gemeente Leiden
Morspark (wabo 163509)	31	18	€ 46.560	€ 27.384	Gemeente Leiden
Ter Haarkade (wabo 130558)	17	onbekend	€ 16.785	€ 16.785	Gemeente Leiden
Toussaintkade (wabo 190814)	44	nog bezig	€ 194.000 / € 179.250	€ 64.620	Steenvlinder bv
Zijldonk (wabo 202535)	3		Geen (fysieke compensatie)	nvt	Gemeente Leiden

In vijf gevallen is er sprake van financiële compensatie in combinatie met een storting in het Bomenfonds. In twee gevallen (Lakenpark en Zijldonk) is er sprake van fysieke compensatie (zonder een storting in het fonds). Uit de vergunningen is te herleiden hoeveel bomen moeten worden gekapt. Of deze bomen daadwerkelijk worden gecompenseerd is niet altijd duidelijk. Voor zover er gegevens over herplant aanwezig zijn, is het beeld dat er meer wordt gekapt dan herplant (zowel in aantallen als

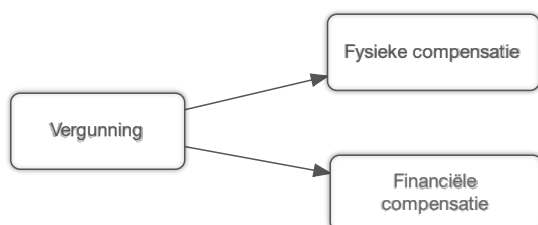
in waarde). Dit weten we alleen van de gevallen met *financiële* compensatie (waarbij een storting in het fonds plaatsvindt). Van de gevallen met *fysieke* compensatie (zonder een storting in het Bomenfonds) weten we niet of herplant daadwerkelijk wordt gerealiseerd, doordat de administratie niet via het Bomenfonds plaatsvindt en controle daardoor moeilijk is. Doordat er in de praktijk minder wordt herplant dan gekapt (in relatie tot de boomwaarde), wordt maar een deel van het gestorte bedrag voor herplant benut.



Lakenpark

Leidt een kapvergunning altijd tot compensatie?

Zoals in het vorige hoofdstuk geschetst vereist de Bomenverordening fysieke of financiële compensatie van gekapte bomen.

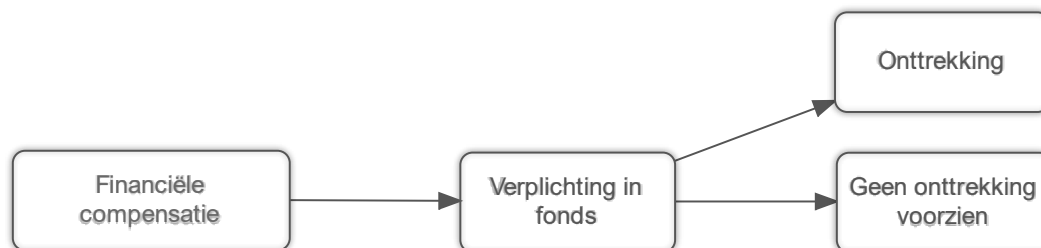


De gemeente beschikt niet over een administratie die vergunningen en fysieke of financiële compensatie aan elkaar koppelt, waardoor we niet altijd kunnen nagaan of de compensatie altijd

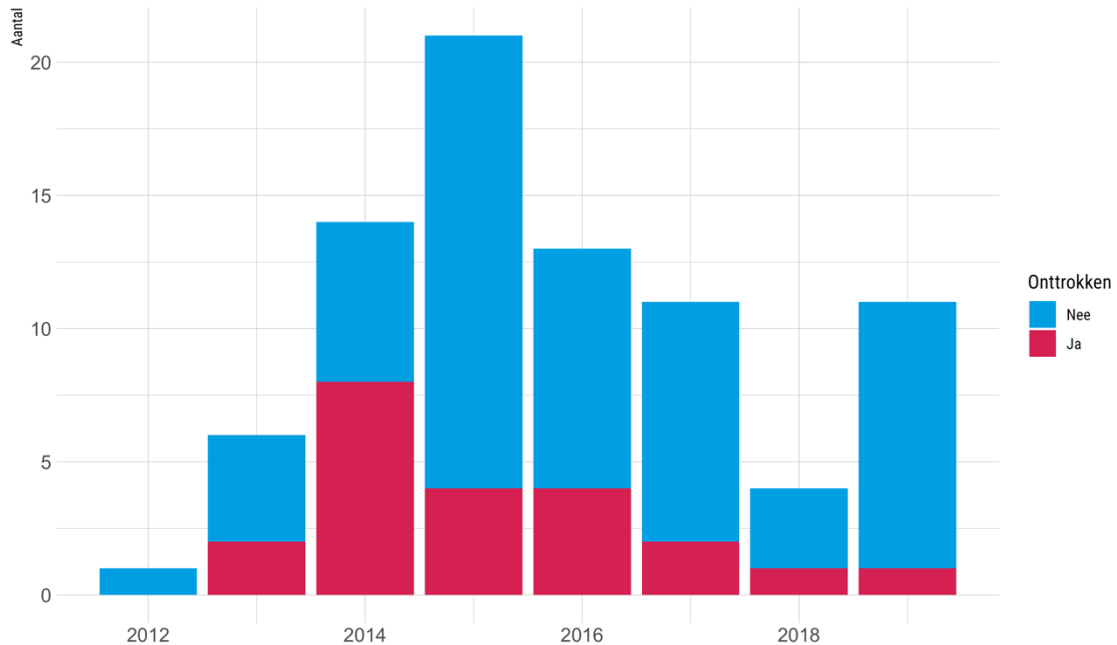
plaatsvindt. Op basis van een (niet uitputtende) inventarisatie van verleende kapvergunningen constateren we echter dat er met betrekking tot zestien vergunningen ten onrechte geen storting heeft plaatsgevonden in het Bomenfonds. Bij deze vergunningen gaat het om 599 bomen en een bedrag van 164.442 euro. Van een aantal van deze vergunningen is er door de gemeente ook geen factuur aan de vergunninghouder gestuurd die zou moeten leiden tot de noodzakelijke storting in het fonds. Wij leiden hieruit af dat in het Bomenfonds minder geld is gekomen dan op basis van de afgegeven vergunningen te verwachten zou zijn.

Worden de in het fonds gestorte gelden gebruikt voor de verplichting van de vergunninghouder?

Van de financiële compensaties (waarborgsommen door een storting) in het Bomenfonds weten we dankzij de financiële administratie meer dan van de fysieke compensatie (zonder storting).



Op basis van de uitgangspunten van de verordening dient de vervanging van de gekapte bomen te geschieden conform het compensatieplan dat doorgaans onderdeel uitmaakt van het proces van vergunningverlening. Onderstaande figuur laat zien dat van de vergunningen die tussen 2012 en 2014 zijn afgegeven – en waar ons inziens een fysieke compensatie verwacht mocht worden – in meer dan de helft van de gevallen nog geen sprake van een onttrekking is geweest.



Figuur 4. Aantal vergunningen per jaar van de oorspronkelijke storting met antwoord op de vraag of wel of geen geld uit het fonds is onttrokken (alleen projecten met wabo-code).

Het achterblijven van onttrekkingen uit het fonds komt doordat het fonds niet of nauwelijks wordt gebruikt als instrument om te sturen op de verplichting van de vergunninghouder om aan de herplant conform het compensatieplan te voldoen. Vanuit de gemeente is hier weinig aandacht voor. Er is geen handhaving van de nakoming van de verplichtingen, zoals afgesproken in het compensatieplan van de vergunninghouder (dit wordt ook nog eens bemoeilijkt door het ontbreken van een adequate administratie). De gemeente heeft ons bevestigd dat er op basis van een kostenbatenanalyse bewust voor is gekozen om geen middelen in te zetten om nakoming van de verplichting van de vergunninghouder af te dwingen. Dat roept de vraag op wat de betekenis is van de verplichting zoals opgelegd in de kapvergunning.

Een groot deel van de voorziening komt op deze manier na het verstrijken van de termijn van de verplichting in de bestemmingsreserve. Daardoor is het zeer waarschijnlijk dat de herplant van de gekapte bomen, zoals ten tijde van de kap was voorzien door middel van het afgesproken compensatieplan (in de buurt van de gekapte bomen) niet geschiedt.

Als voorbeeld wijzen we op het Project Toussaintkade (zie bijlage 3: casestudies) waarbij, in afwijking van de toezegging aan de gemeenteraad dat compensatie in het plangebied mogelijk was, uiteindelijk de gestorte gelden door de vergunninghouder niet volledig voor compensatie worden aangewend. Op zich zou dat nog niet erg zijn als de gemeente zelf in staat zou zijn voldoende gelijkwaardige compensatie uit te voeren met de vrijgevallen gelden. Maar dat blijkt in de praktijk onvoldoende gegarandeerd te zijn omdat de gemeente onvoldoende kansen ziet voor herplant.



Toussaintkade

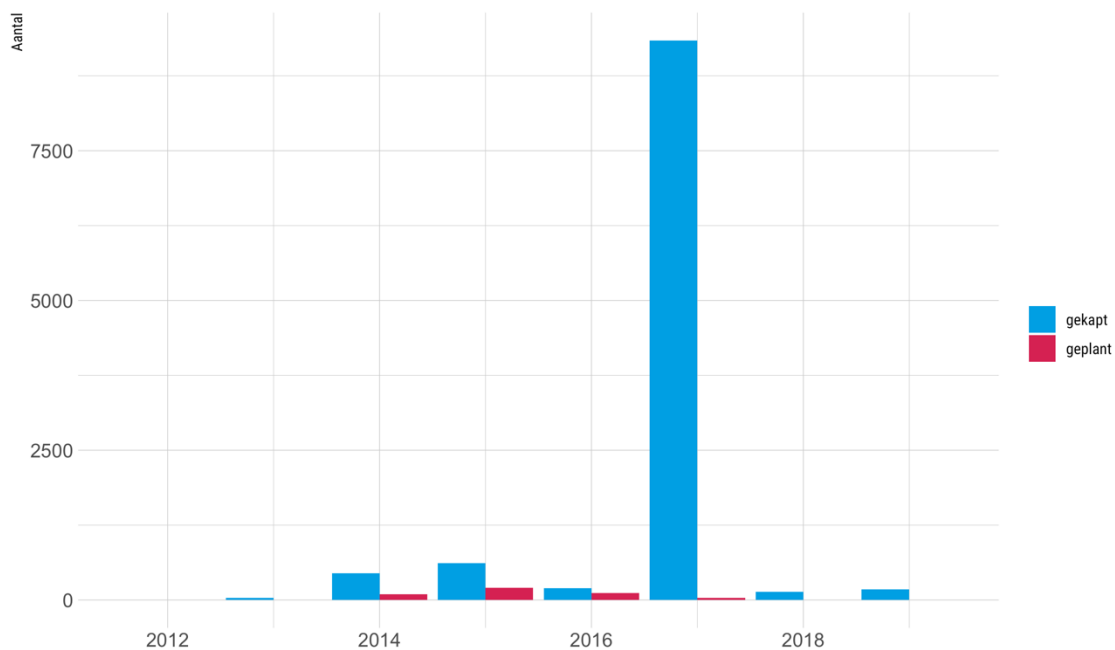
Wat is de ontwikkeling van het aantal gekapte en geplante bomen?

Het achterblijven van onttrekkingen, de groei van de waarde van het fonds, de omvang van de uitstaande verplichtingen (1,1 miljoen euro in 2019) en de vrijval van zo'n 600.000 euro in 2019 betekenen dat de herplantplicht met betrekking tot de boomwaarde beperkt effectief is. Het oorspronkelijke doel van het Bomenfonds: het compenseren van gekapte bomen in de buurt van de gekapte bomen door de vergunninghouder met een gelijke boomwaarde, lijkt in de praktijk dan ook lang niet altijd te worden bewerkstelligd.

Overigens dient hier wel opgemerkt te worden dat het Bomenfonds niet gericht is op het inventariseren en bijhouden van aantallen bomen. Het Bomenfonds registreert de financiële waarde van de te compenseren herplant.⁵ Dat neemt niet weg dat te constateren valt dat ook het aantal bomen in de stad afneemt.

⁵ In andere gemeenten is wel sprake van een zogenaamde bomenbalans die de mogelijkheid biedt van een kwantitatieve analyse.

Op basis van de Groenrapportage (2019) en de financiële administratie van het Bomenfonds valt af te leiden dat in de jaren 2012 t/m 2019 het aantal gekapte bomen veel groter is geweest dan het aantal geplante bomen (zie onderstaande figuur). We merken hierbij op dat de gegevens niet eenduidig zijn en dat veel gegevens ontbreken. Hierdoor zijn de gepresenteerde gegevens waarschijnlijk een onderschatting van zowel het aantal gekapte als het aantal herplante bomen.



Figuur 5. Ontwikkeling aantal gekapte en geplante bomen (per jaar van de oorspronkelijke kap).

Sinds 2012 zijn er minstens 11.542 bomen gekapt.⁶ De piek in 2016 hangt samen met de aanleg van de Rijnlandroute. Ter compensatie zijn er voorsnog tussen de 447 en 595 bomen geplant.

Weinig vooruitgang geboekt

Al in 2015 is vastgesteld dat het beheer van het bomenareaal niet op orde was. In een brief van het college van 25 september 2018 wordt erkend dat verbeteringen nodig zijn. Onder meer op de onderwerpen 'het proces van de kapvergunning', 'het toezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden' en de 'Bomenverordening'. Dit heeft geleid tot het project 'Bomenbeheer op orde', waarover in de genoemde brief aan de gemeenteraad gerapporteerd wordt.

⁶ Dit betreft 10.943 bomen die we hebben kunnen vaststellen via de Groenrapportage of de financiële administratie plus de 599 bomen behorend bij vergunningen waarvan we hiervoor hebben geconstateerd dat de gemeente die heeft gemist.

In de paragraaf over het toezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden wordt gesteld dat het beschermen van bomen laag scoort in het uitvoeringsprogramma. Het college zegde toe om af te wegen of dit in het uitvoeringsprogramma 'toezicht en handhaving' in 2019 gewijzigd kan worden. Het is onduidelijk waar de toezegging om nader af te wegen toe heeft geleid.

Het college meldde in de brief aan de gemeenteraad dat er ook adviezen van de Bomenbond zijn verkregen, waaronder een volgsysteem voor de compensatieplannen. Het college stelde dat de aangedragen aandachtspunten goed passen in het kader van het verbetertraject. Niet duidelijk wordt of het college het advies van een volgsysteem heeft overgenomen. Tijdens het onderzoek zijn we niets tegengekomen dat er op duidt dat men het advies van het volgsysteem heeft overgenomen.

Conclusies

Uit het bovenstaande blijkt dat bij een aanzienlijk deel van de afgegeven kapvergunningen het compensatieplan niet of slechts voor een deel wordt uitgevoerd. Gelet op het veronderstelde doel vertoont de uitvoering van de Bomenverordening en het Bomenfonds in opzet en werking een aantal belangrijke tekortkomingen en draagt onvoldoende bij aan de gewenste compensatie van gekapte bomen:

- Om de controle op de naleving van de verplichtingen effectief uit te oefenen heeft de gemeente geen integraal zicht op de verleende vergunningen en de daarbij betrokken hoeveelheid bomen of boomwaarde die gecompenseerd dient te worden. Voor vergunningen met fysieke compensatie (zonder een storting in het Bomenfonds) wordt anders dan in de vergunningen met financiële compensatie (met een storting in het Bomenfonds) niet geadministreerd om hoeveel bomen of boomwaarde het gaat. Hierdoor is ook niet voldoende in beeld of compensatie van de kap daadwerkelijk plaatsvindt, mede gelet op het feit dat controle en handhaving ontbreken.
- De administratie van het Bomenfonds is onvolledig. In ons onderzoek kwamen we vergunningen tegen die ten onrechte niet waren opgenomen in de administratie.
- Van een aantal van deze vergunningen bleek door de gemeente ook geen factuur aan de vergunninghouder te zijn gestuurd, zodat een storting in het fonds achterwege is gebleven.
- Het daadwerkelijke aantal gekapte bomen is gelet op het bovenstaande minstens 599 hoger dan de gemeente rapporteert. Het uitstaande bedrag aan verplichtingen in het Bomenfonds hoort minstens 164.442 euro hoger te zijn.

Het Bomenfonds wordt vooral gebruikt als een mechanisch instrument om bedragen te administreren:

- Welke stortingen er plaatsvinden op basis van de vergunningen.
- Welke bedragen er door de vergunninghouders worden gedeclareerd bij het voldoen aan hun verplichtingen.⁷
- Welke bedragen niet meer geormerkt zijn en daarom kunnen worden gestort in een bestemmingsreserve en aangewend kunnen worden voor nieuwe aanplant.

Er wordt via het Bomenfonds niet inzichtelijk gemaakt hoeveel bomen er voor gekapte bomen zijn vervangen. Dit ontnemt de gemeenteraad een mogelijk oordeel over de kwantitatieve analyse van de aantallen te vervangen bomen. De instelling van een bomenbalans (met bomen én boomwaarde) die daar inzicht in geeft, dient overwogen te worden.

De gemeente is weinig actief in de handhaving van de vergunningsplicht:

- Er is geen handhaving van de nakoming van de verplichtingen zoals afgesproken in het compensatieplan van de vergunninghouder. Het is de vraag wat de afspraken in de vergunning voor waarde hebben, afgezien van het feit dat het geld vooraf gestort moet worden door de vergunninghouder. Een prikkel voor de vergunninghouder om de verplichting ook uit te voeren ontbreekt.

⁷ Uitkeringen worden gedaan op basis van een gecontroleerde kostenraming in combinatie met de leverstaten van de bomen. Alleen de kosten die aan nieuwe aanplant worden besteed worden uitgekeerd.

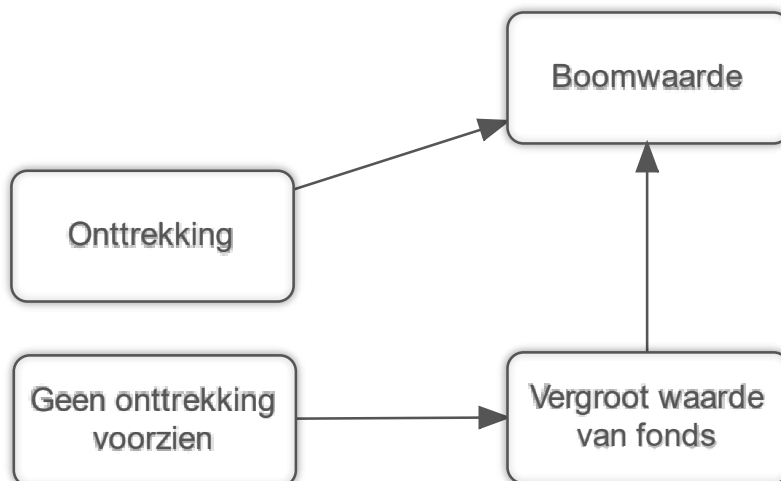
3. Benutting van de vrijval: regels versus bedoeling

In dit hoofdstuk gaan we na wat er gebeurt met de gelden van het Bomenfonds als de verplichting ten opzichte van de vergunninghouders vervalt.

We onderzoeken dit aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wanneer vallen gelden vrij?
2. Welke plannen heeft de gemeente om de vrijgevallen gelden te besteden?

Zoals hiervoor gemeld heeft pas in 2019 voor het eerst een vrijval plaatsgevonden. Bij zo'n vrijval is er geen verplichting meer aan de vergunninghouder. Voor een bedrag van zo'n 600.000 euro heeft de gemeente vastgesteld dat het project is afgerond en dat niet binnen 3 jaar (of voor de recente periode 1 jaar⁸) na deze afronding een verzoek tot betaling vanwege de geleverde compensatie heeft plaatsgevonden. Daarmee valt het geld vrij en kan de gemeente dit geld zelf inzetten om boomwaarde te creëren. Het geld wordt dan overgeboekt van de voorziening naar de reserve.



⁸ In 2018 is er een besluit genomen om de periode in te korten tot 1 jaar.

In de jaren voor 2019 heeft een dergelijke vrijval nooit plaatsgevonden. We hebben wel geconstateerd dat er gelden uit de voorziening werden gebruikt als de gemeente van mening was dat er geen verplichting meer was ten opzichte van een vergunninghouder. Dit gebeurde zonder een formeel besluit tot vrijval.

We verwijzen in dit kader naar deze passage uit hoofdstuk 1 van dit onderzoeksrapport:

“Vanwege de beperkte inzichtelijkheid van de administratie is de omvang van deze aanwending niet exact vast te stellen. We hebben geconstateerd dat er in de periode 2012-2015 uitgaven zijn gedaan met betrekking tot onderhoud, kwaliteitsverbetering, herstelwerkzaamheden en snoeien in relatie tot bomen. Dit past niet bij het doel en de strekking van de Bomenverordening. Ook in 2019 werden uitgaven vanuit het fonds gedaan die geen relatie met de verplichtingen in het fonds hadden. Zo werd 21 duizend euro aan de Groene Kansenkaart besteed, terwijl die besteding niet de aanplant van nieuwe bomen betrof.”

Waar is de vrijval?

Bij de volgende projecten zijn bedragen (deels) in 2019 vrijgevallen:

Project	Gekapt	Gepland	Gestort	Onttrokken	Vrijgevallen
L Coligny School (wabo 140171)	133	27	€ 134.734	€ 67.363	€ 67.370
Begraafplaats Groenesteeg (wabo 141152)	2	0	€ 1.800	0	€ 1.800
Plesmanlaan (wabo 142040)	416	201	€ 633.875	€ 490.045	€ 143.829
Atjehstraat (wabo 142076)	1	0	€ 2.724	0	€ 2.724
Museum de Lakenhal (wabo 142328)	4	0	€ 24.296	0	€ 24.296
Andries Schotkade (wabo 142474)	7	0	€ 4.218	0	€ 4.218
Amstelstraat 11 (wabo 150465)	1	0	€ 4.577	0	€ 4.577
Rooseveltstraat 82 (wabo 150598)	10	0	€ 15.645	0	€ 15.645
Toussaintkade (wabo 190814)	44	?	€ 179.250	€ 64.620	€ 114.630

Daarnaast bevat de administratie een bedrag van € 237.598 dat is vrijgevallen. Dit is een enkel totaalbedrag en niet gekoppeld aan specifieke projecten.

Op basis van de financiële administratie valt op te maken dat bij de volgende projecten ook geen herplant is voorzien en daarom de bedragen ook toegevoegd kunnen worden aan de vrijval:

Project	Gekapt	Geplant	Gestort	Onttrokken
César Franckstraat 9 (wabo 131422)	33	0	€ 123.271	0
Churchillaan / Brandts Buyskade (wabo 122177)	16	0	€ 18.941	0
Rijksweg A44 BSP (wabo 182550)	118	0	€ 1.195	0

Het daadwerkelijk vrijgevallen bedrag zou dus nog hoger moeten zijn.

Wat te doen met de vrijval?

De vrijgevallen gelden kunnen door de gemeente worden aangewend, zonder dat er een directe relatie hoeft te zijn met het project van de oorspronkelijke vergunning. In een dichtbebouwde stad als Leiden is het echter niet eenvoudig om voldoende ruimte te vinden voor herplant van bomen. Welke plannen heeft de gemeente om de vrijgevallen gelden te besteden?

We lichten de recente discussies in het kader van de Groene Kanskaart en de nota "Samen maken we Leiden Groener" hier nader toe.⁹

2018: Motie om geld sneller te besteden

In de vergadering van juli 2018 nam de gemeenteraad een motie aan van GroenLinks en de Partij voor de Dieren waarin het college werd opgeroepen te onderzoeken of het geld in het Bomenfonds sneller besteed kan worden. De indieners van de motie stellen dat de gelden door de regels van het fonds te lang vast moeten blijven staan en de vergroening in Leiden volgens hen geen jaren kan wachten.

Om de door de gemeenteraad gewenste versnelling in te zetten presenteerde het college in zijn brief van 30 oktober 2018 een aantal maatregelen ter afdoening van de motie.

- a. Het verkorten van de periode waarbij de aanvragers gelden kunnen declareren van drie naar een jaar. Daarmee zou sneller bekend zijn welk deel van het geld gebruikt kan worden voor het stadsbreed vergroenen van de stad.

⁹We willen niet onvermeld laten dat in de kaderbrief 2020-24 is te lezen: "Daarnaast wordt voorgesteld om het gezamenlijk krediet op te hogen met een bedrag van € 90.000 voor het versterken van het bomenbestand op Rhijnhof en dit te dekken door een onttrekking aan de reserve Bomenfonds."

- b. Bij nieuwe kapvergunningen zal een storting in het Bomenfonds alleen voorgeschreven worden voor de boomwaarde die niet fysiek gecompenseerd kan worden. Door vooraf het herplantplan inclusief een kostenraming op te stellen, kan worden bepaald hoe de geplande fysieke compensatie zich verhoudt tot de boomwaarde van de te vellen bomen.
- c. Het college heeft inzicht gegeven in de projecten waarvan op korte termijn een vrijval uit de voorziening verwacht kon worden.

De voorgestelde maatregel bij a is ingevoerd. De voorgestelde maatregel bij b lijkt niet in tegenspraak met de Bomenverordening. Het is echter de vraag of een dergelijke maatregel garandeert dat de bomen ook vervangen worden, vooral als geconstateerd kan worden (gelet op onze bevindingen in hoofdstuk 2) dat controle en handhaving op de uitvoering van de fysieke compensatie zonder storting in het fonds ontbreken.

Opvallend bij al deze maatregelen is dat het college een versnelling verwachtte indien de verplichting niet meer door de vergunninghouders hoeft te worden uitgevoerd en de te storten en gestorte bedragen eerder vrijvallen voor de mogelijke aanwending door de gemeente voor de vergroening van de stad. Deze veronderstelling wordt niet onderbouwd.

2019: De Groene Kanskaart

In de Groene Kanskaart Leiden van april 2019 wordt de ambitie uitgesproken om verspreid over de stad op nieuwe locaties nieuwe bomen aan te planten. Daarbij bestond het voornemen om gedurende 5 jaar 50 bomen per jaar te planten. De bekostiging zou plaats kunnen vinden uit de vrijvallende gelden van het Bomenfonds. Uitgaande van de door de gemeente geschatte kosten per boom (1.000 euro) zou dit tot een jaarlijkse onttrekking van 50.000 euro leiden. Een bedrag van 50.000 euro werd in 2019 dan ook beschikbaar gesteld door een besluit van de gemeenteraad.¹⁰ Daarnaast wordt in deze nota ook gesproken over het vervangen van bomen met een slechte conditie. De vervangingskosten zouden ook voor een deel uit het Bomenfonds bekostigd kunnen worden. In de nota wordt daarnaast het Bomenfonds aangemerkt als financieringsbron voor de dekking van de kosten van de aanleg van compacte groentypen.¹¹

Het is de vraag in welke mate het bovenstaande bijdraagt aan het versterken van het bomenbestand.

Wij stellen hierbij het volgende vast:

¹⁰ Alhoewel de aanplant van 50 nieuwe bomen per jaar op zich wel past binnen de mogelijke besteding van de gelden uit het Bomenfonds, moet er eerst sprake zijn van vrijval van deze gelden. Anders zou immers nog een beroep op deze aangegane verplichting kunnen worden gedaan door de vergunninghouder.

¹¹ Het lijkt erop dat het college hier een voorschot neemt op de discussie die later bij de jaarrekening 2019 in gang werd gezet om de niet geormerkte gelden uit het Bomenfonds in te zetten voor het groen in de meer brede zin van het woord (en niet alleen voor nieuwe bomen).

- Het planten van totaal 250 bomen in vijf jaar zorgt voor een versterking van het Leidse bomenbestand.
- Het vervangen van zieke bomen past in algemene zin binnen het doel van het Bomenfonds (versterking van het bomenbestand), maar leidt niet tot een kwantitatieve versterking van het bomenbestand, wel tot een kwalitatieve verbetering ervan.
- De aanleg van compacte groentypen past niet bij het doel van het Bomenfonds.

Wij vinden het vervangen van zieke bomen een grijs gebied voor wat betreft de **bedoeling** van de Bomenverordening en het Bomenfonds. Hoofddoel van de verordening is immers compensatie: gekapte boomwaarde moet fysiek of financieel worden gecompenseerd met vergelijkbare boomwaarde. Als het vrijgevallen geld uit het Bomenfonds wordt gebruikt voor het vervangen van zieke bomen, leidt dit uiteindelijk tot de conclusie dat voor twee bomen slechts één boom terugkeert. Het aantal bomen in Leiden gaat als gevolg van dit proces achteruit.

In de uiteindelijke besluitvorming in 2019 naar aanleiding van de Groene Kanskaart is alleen sprake van het vrijmaken van 50.000 euro uit de voorziening voor nieuwe bomen. Er is geen besluit genomen over de andere aanwendingsmogelijkheden (vervanging zieke bomen en aanleg compacte groentypen).¹² De bekostiging van de nieuwe bomen past wel goed binnen zowel de letter als de geest van de Bomenverordening.¹³

2020: Samen maken we Leiden Groener

In het uitvoeringsprogramma 2020-2023 “Samen maken we Leiden Groener” wordt gesteld: “Voor het planten van 50 extra bomen per jaar (G4) en de aanleg van de Tiny Forests (G5) maken we gebruik van het Bomenfonds.” Onvermeld blijft hoeveel geld hiervoor nodig is. Ter illustratie twee citaten uit dit programma:

“Samen met stadspartners, buurtverenigingen en betrokken buurtbewoners gaat de gemeente de wijken van Leiden inventariseren om te zien waar extra bomen geplant kunnen worden. De inventarisatie richt zich op locaties, die met een kleine aanpassing geschikt gemaakt kunnen worden, voor bomen. Denk aan stoepen, parkeerplaatsen en andere stenige pleinen. De uiteindelijke geschiktheid van de locaties is mede afhankelijk van wat we niet zien, zoals

¹² Niet duidelijk is hoe de financiering van de nieuwe bomen (50 per jaar) voor de jaren na 2019 zal plaatsvinden, omdat daarover (nog) geen formeel besluit is genomen.

¹³ Op zichzelf is deze besluitvorming wel opmerkelijk. Strikt formeel kan er geen geld worden gehaald uit de voorziening Bomenfonds, omdat dit geormerkte gelden zijn. Slechts na een besluit dat gelden uit de voorziening worden overgeheveld naar een reserve zijn deze middelen beschikbaar voor de besteding door het college. Onduidelijkheid over de wijze van financieren zorgt voor het risico dat de gemeenteraad een besluit neemt zonder dat inzichtelijk is gemaakt of de geormerkte gelden wel terecht zijn onttrokken uit de voorziening. We hebben geen aanleiding om te veronderstellen dat dit ten onrechte is gebeurd, maar willen wel wijzen op de noodzaak van een zorgvuldig proces.

ondergrondse kabels en leidingen. Beoogd resultaat is netto 50 bomen per jaar extra in de stad aan te planten. Deze 50 bomen zijn bovenop de benodigde compensatie en de extra bomen die al in diverse projecten worden toegevoegd”.

“De gemeente Leiden is samen met elf andere gemeenten door het Instituut voor Natuureducatie (IVN) geselecteerd als partnergemeente voor de aanleg van Tiny Forests in de stad. Op deze manier wil IVN verstedelijkte gebieden groener maken. Een Tiny Forest is een dichtbegroeid, inheems bos ter grootte van een tennisbaan. Een minibos in de buurt zorgt voor een gezondere leefomgeving, kan water opvangen tijdens hevige regenbuien, zorgt voor verkoeling op warme dagen en brengt buurtbewoners dicht bij elkaar. Het parkje aan de Musschenbroekstraat tegenover Skyline is de eerste locatie voor een Tiny Forest. In overleg met het IVN en de bewoners van de stad wordt bepaald waar de andere drie minibossen komen. Voorwaarde voor de aanleg vanuit IVN is dat er samenwerking met een school wordt gevonden. Samen met de stad worden de Tiny Forests de komende twee jaar aangelegd. Beoogd resultaat is de aanleg van 4 Tiny Forests.”

In de nota wordt gemeld dat voor het planten van 50 extra bomen per jaar en de aanleg van de Tiny Forests gebruik gemaakt zal worden van het bomenfonds.¹⁴

Na de analyse van de hierboven omschreven voorstellen van het college om de gelden van het Bomenfonds te gebruiken, rijst de vraag of dit leidt tot het behouden van het aantal bomen met een gelijke boomwaarde in de stad. Het is, gelet op de beperkt beschikbare ruimte in Leiden, zeer de vraag of de aanwending van het geld in de bestemmingsreserve uiteindelijk ten goede komt aan het op peil houden van het bomenbestand in de stad. Het plan om per jaar 50 bomen te planten is een loffelijk streven, maar zet mogelijk te weinig zoden aan de dijk als we kijken naar de omvang van de niet nagekomen verplichtingen van de vergunninghouders. Het valt te bezien of het college toereikende plekken kan vinden om voldoende bomen te planten.¹⁵ Dat het vinden van toereikende plekken om voldoende bomen te planten voor het college niet eenvoudig is blijkt ook uit de beleidswijziging die het college later in 2020 voorstelde.

¹⁴ Het gebruik van de niet geoormerkte gelden zou overigens slechts kunnen plaatsvinden nadat daadwerkelijk via een besluit deze gelden worden overgeboekt van de voorziening naar een reserve (als gevolg van het vervallen van de verplichting). We hebben in het vorige hoofdstuk geconstateerd dat dit voor het eerst pas gebeurd is bij de vaststelling van de jaarrekening 2019.

¹⁵ In de Groenrapportage 2019 geeft de gemeente aan: "Het is de ambitie van Leiden om te klimmen op de lijst met bomen per inwoner. Dit is echter niet gemakkelijk. 1000 extra bomen toevoegen, waarvoor in het verleden wel eens plannen zijn ontwikkeld zal slechts resulteren in gemiddeld 0,62 in plaats van 0,612 bomen per inwoner van Leiden. Leiden heeft slechts beperkte ruimte voor bomen. Een toename van bladmassa (kiezen voor het planten van boomsoorten met grote en brede kronen) is meer noodzakelijk dan een toename van het aantal stammen om een positieve bijdrage te leveren aan het proces van klimaatbestendig maken van de stad."

Jaarrekening 2019 en begroting 2021

In stukken omtrent de jaarrekening 2019 en de begroting 2021 geeft het college ook aan het vrijgevallen geld breder dan alleen het versterken van het bomenbestand in te willen zetten. In de jaarrekening 2019 van de gemeente Leiden wordt het volgende gesteld:

“In 2019 heeft een inventarisatie plaatsgevonden van projecten die zijn opgeleverd en waar mogelijk middelen in het Bomenfonds overblijven om in te zetten voor de versterking van het bomenbestand in de stad. Uit deze inventarisatie is gebleken dat over de jaren heen € 616.690 minder aan boomwaarde is herplant dan dat er is gekapt. Voorgesteld wordt dit bedrag in een nieuw in te stellen bestemmingsreserve te storten en te gebruiken voor het doel waarvoor die oorspronkelijk was bedoeld: de versterking van het bomenbestand en het openbaar groen van Leiden.”

Het is opmerkelijk dat het college voorstelt om het geld mede te gebruiken voor het openbaar groen. Van een mogelijke bestemming voor het openbaar groen (in de meer brede zin van het woord) is immers in de nadere regels uitvoering Bomenverordening geen sprake (artikel 12.6). De gemeente gaf dit zelf ook al aan in de Groenrapportage van 2019:

“In eerste instantie moeten deze fondsen daar worden besteed waar de verdichting in ruimtelijk projecten heeft geleid tot onttrekkingen aan het bomenbestand. Het fonds kan niet worden gebruikt om plekken als parken, moestuinen en andere reeds groene plekken in de stad te voorzien van extra groen. Ook kan het fonds niet worden gebruikt om een gat in de begroting bij een project te dichten.”

In het voorstel van het college bij de jaarrekening 2019 wordt niet uitgebreid gemotiveerd waarom de koppeling aan de herplant van bomen wordt losgelaten en wordt (ten onrechte) gesuggereerd dat dit feitelijk in lijn is met het voorgestane beleid in het verleden. Dit voorstel leidt logischerwijs dan ook tot een discussie in de gemeenteraad. In deze discussie is uiteindelijk besloten de keuze tot beleidswijziging uit te stellen en te koppelen aan de discussie over de herziening van de Bomenverordening in 2021 en de gelden in de bestemmingsreserve vooralsnog louter te bestemmen voor de aanplant van bomen.

In de programmabegroting 2021 licht het college de voorgestane richting verder toe:

“De Bomenverordening wordt geactualiseerd en zal in 2021 voor besluitvorming worden voorgelegd. Doel is een betere bescherming van bomen in Leiden waarbij ecologie een nadrukkelijke rol gaat spelen samen met ruimtelijke kwaliteit en kosteneffectief beheer. Waar het kan wordt extra ruimte voor bomen gevonden, bijvoorbeeld in het 50 bomenplan. De

ruimte in Leiden is echter beperkt en daarom sturen we nadrukkelijk op een bomenbestand welke geoptimaliseerd is voor biodiversiteit en klimaatadaptatie.”

Conclusies

Indien de gelden in het Bomenfonds niet meer zijn geormerkt moeten ze worden aangewend voor de ‘versterking van het bomenbestand. Daarvoor is nodig dat deze bedragen vrijvallen en worden gestort in een bestemmingsreserve. Dat is pas voor het eerst in 2019 gebeurd. Voor 2019 werden gelden uit de voorziening ook al regelmatig gebruikt voor bestemmingen anders dan de verplichting ten opzichte van de vergunninghouder. Soms voor de plant van bomen, maar soms voor de kwaliteitsverbetering van het groen in de meer brede zin van het woord, zoals we al in hoofdstuk 1 concludeerden.

Het is onvoldoende duidelijk wat wel en wat niet valt onder de ‘versterking van het bomenbestand’. Het ontbreken van een nota ‘bomenbeleid’ kan oorzaak zijn van de onduidelijkheid. Uit de bestudeerde stukken kan worden geconcludeerd dat het doel is om te garanderen dat waardevolle bomen waarvoor een kapvergunning vereist is, bij daadwerkelijke kap worden gecompenseerd door aanplant van nieuwe bomen met eenzelfde waarde. Dit doel is echter onvoldoende expliciet vastgelegd waardoor in de praktijk een bredere aanwending heeft plaatsgevonden.

De suggesties van het college zouden ertoe kunnen leiden dat de gelden in het Bomenfonds ook gebruikt worden voor vervanging van (zieke) bomen in de stad die geen relatie hebben met het project waarbij reeds eerder bomen zijn gekapt. Dit heeft als effect dat uiteindelijk het aantal bomen afneemt ondanks het feit dat het geld uit het Bomenfonds is gebruikt voor de aanplant van nieuwe bomen. Het gevolg kan zijn dat één boom twee bomen vervangt (een gekapte boom en een zieke boom).

4. Conclusies

Het bomenbeleid van Leiden is in de bestudeerde stukken niet expliciet geformuleerd en soms onduidelijk geformuleerd. De 'geest' van het beleid is wel af te leiden uit de teksten van de Bomenverordening, de Nadere regels, de teksten van de kapvergunningen, de werking van het Bomenfonds en de beantwoording van vragen door het college aan de raad in relatie tot het bomenbeleid en de uitvoering. Wij hebben geconcludeerd dat de gemeente Leiden als doel heeft dat de waarde van gekapte bomen gecompenseerd wordt door de vergunninghouder en/of de gemeente Leiden.

De Bomenverordening en het Bomenfonds dragen onvoldoende bij aan dit doel. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag.

- Onduidelijkheid over het exacte doel van de Bomenverordening (het versterken van het bomenbestand).
- Onduidelijkheid over de regels m.b.t. fysieke en financiële compensatie.
- Onvoldoende zicht op verleende vergunningen en bijbehorende vereiste compensaties.
- Onvolledige administratie en facturering van de verplichtingen van de vergunninghouders
- Beperkt zicht op de naleving van de vereiste compensaties.
- Geen controle en handhaving in relatie tot de vereiste compensaties.

Indien het doel van de Bomenverordening en het Bomenfonds is om gekapte bomen voldoende te compenseren, dan zou in principe elke vergunningverlening gepaard moeten gaan met een compensatieplan en tegelijkertijd een storting in het Bomenfonds om zo te garanderen dat de vergunninghouder zijn plan ook zal nakomen. Op deze wijze kan er ook nagegaan worden, met de administratie van het Bomenfonds, of het compensatieplan wordt uitgevoerd en of er gegronde redenen zijn waarom dat niet is gebeurd.

Controle en handhaving door de gemeente op de nakoming van de verplichtingen van vergunninghouders is van groot belang. Het is namelijk maar zeer de vraag of indien de vergunninghouders hun verplichtingen niet nakomen, de gemeente in staat is om de boomwaarde te compenseren binnen andere projecten. Het is een goede zaak om de verantwoordelijkheid daar te laten waar deze in eerste instantie hoort: de vergunninghouder die bomen heeft gekapt.

De RKC vermoedt dat vanwege de beperkte ruimte in Leiden en de toenemende druk op de nog aanwezige ruimte de mogelijkheden om de compensatie tot stand te brengen aan het afnemen zijn. Geleidelijk aan lijken bepaalde kaders van het gemeentelijk beleid (in dit geval de compensatie van

gekapte bomen door herplant van nieuwe bomen met eenzelfde waarde) daardoor onder druk te komen staan. Indien er geen duidelijke kaders worden gesteld zijn de bomen de klos.

Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek heeft plaatsgevonden door:

- Bestudering van beleidsnotities, verordeningen, raadsvoorstellen, moties, schriftelijke vragen;
- Bekijken van raadsdebatten in commissie en raad;
- Bestudering van relevante stukken in relatie tot zeven kapvergunningen die in overleg met ambtenaren voor nadere analyse zijn uitgekozen;
- Analyse van de financiële gegevens;
- Gesprekken met verantwoordelijke ambtenaren;
- Gesprekken met vertegenwoordigers van de Bomenbond.

Bijlage 2: Casestudies

De RKC heeft van een aantal kapvergunningen (al dan niet met een storting in het Bomenfonds) nadere informatie opgevraagd om een beeld te krijgen van de problematiek.

1. Project “Ter Haarkade”

Het eerste project “Ter Haarkade” (wabo 130558) betreft de kap van zeventien bomen in 2013. Deze bomen zijn gewaardeerd voor een bedrag van 16.785 euro. Conform de voorschriften van de vergunning is dit bedrag in de voorziening gestort. In 2018 is het bedrag onttrokken aan de voorziening op basis van de aangeleverde documenten, waaruit blijkt dat er voor 25.852 euro aan boomwaarde gecompenseerd is. Op basis hiervan kon het maximale te vergoeden bedrag van 16.785 euro teruggegeven worden.

In de verlening van de vergunning valt te lezen:

“ter compensatie van de gekapte bomen moet in het eerst komende plantseizoen direct volgend op de realisatie van de bouw activiteiten waarvoor de omgevingsvergunning is verleend, negentien bomen, volgens het groenplan worden herplant.”

en:

“als borgstelling voor de herplant moet u eveneens een bedrag ter hoogte van de boomwaarde € 16.785,00 in het Bomenfonds storten.”

Hier is dus sprake van een kapvergunning in combinatie met een groenplan en een storting. Het gestorte bedrag is teruggegeven als gevolg van de uitvoering van het groenplan.

2. Project “Churchillaan/Toussaintkade”

Het tweede project betreft “Churchillaan/Toussaintkade” (wabo 141683). Het gaat hier om de kap van 64 bomen in 2014. Deze gekapte bomen zijn gewaardeerd voor een bedrag van 51.816 euro. In 2018 is het bedrag geheel onttrokken aan de voorziening, omdat een boomwaarde 79.270 euro is gerealiseerd. Dit is meer dan de boomwaarde die is gekapt.

In de motivatie van de kapaanvraag is het volgende gesteld:

“De gemeente staat nu aan de rol om te starten met het bouwrijpmaken van het projectgebied, zodat de bouwkavels op 1 april 2015 bouwrijp aan Amvest kunnen worden geleverd. Voor het bouwrijpmaken is het zagezeggd noodzakelijk de bomen op het westelijke oevertalud van de boezemsloot langs de Boshuizerkade te kappen, evenals enkele bomen op de oostelijke oever. De omvang, stamdiameter, conditie en waarde van die bomen is inzichtelijk gemaakt in een

bomeninventarisatie en de locatie van die bomen is ten behoeve van de kapaanvraag op een kaart aangegeven. Daarnaast is het inrichtingsplan verder uitgewerkt om (indicatief) inzichtelijk te maken waar nieuwe bomen, ter compensatie van de te kappen bomen, geplant worden. Ook van deze nieuw te planten bomen is een waardeberekening bij de aanvraag gevoegd.

De gemeente stort conform de Bomenverordening een bedrag ter hoogte van de gezamenlijke waarde van de bomen in het Bomenfonds en maakt voorafgaand aan het woonrijpmaken van de openbare ruimte in fase 1 graag aanspraak op een bedrag uit het fonds ter hoogte van de nieuw te planten bomen. Wanneer daarbij onverhoopt, tegen de intenties in, blijkt dat de bij fase 1 aan te planten bomen van mindere waarde zijn dan de te kappen bomen, benutten we het restant van deze storting graag voor compensatie dmv aanplant in fase 2 van het project.”

In de verlening van de vergunning valt te lezen:

“Wij zijn van oordeel dat de vergunning voor 64 bomen kan worden verleend omdat aangetoond is dat er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang in de zin van de Bomenverordening.”

en wordt als eisen o.a. gesteld:

- “ter compensatie van de gekapte bomen moeten, in het eerst komende plantseizoen direct volgend op de realisatie van de bouwactiviteiten waarvoor de omgevingsvergunning is verleend, **64** bomen volgens het groenplan worden herplant;
- bij de aanleg van de infrastructuur moet in een vroeg stadium de groeiplaatsen van de bomen worden ingericht conform de eisen uit het Handboek Beheer Openbare Ruimte;
- als borgstelling voor de herplant moet u een bedrag ter hoogte van de boomwaarde € 51.816,00 in het Bomenfonds storten.”

Hier is dus sprake van een kapvergunning in combinatie met een groenplan en een storting. Het gestorte bedrag is teruggegeven als gevolg van de uitvoering van het groenplan.

3. Project Morspark: Opaalstraat en Topaaslaan

Het derde project betreft “Morspark: Opaalstraat en Topaaslaan” (wabo 163509). Hier zijn in 2016 31 bomen gekapt met een boomwaarde van 46.560 euro. Bij dit project is er maar een gedeeltelijke onttrekking geweest uit de voorziening in 2018 van 27.384 euro, waardoor er eind 2019 nog 19.176 euro in de voorziening beschikbaar was. Dit geld viel vrij op basis van de nadere regels uit 2015 drie jaar na oplevering aan de reserve, de vergunning is immers verleend voordat deze termijn werd ingekort tot één jaar.

De gemeente stelt in een toelichting aan de RKC:

“De verantwoording van de onttrekking was voor dit project digitaal niet terug te vinden. Mogelijk zijn deze documenten fysiek aanwezig op kantoor of in persoonlijke emailbestanden van medewerkers.”

Gelet op de omstandigheden op het moment van het onderzoek (het thuiswerken vanwege corona) heeft de RKC niet aangedrongen op een diepgaand onderzoek naar deze documenten, mede vanwege de toezegging om voortaan de documenten op WABO-nummer bij elkaar te archiveren.

In de vergunningverlening valt te lezen:

“De dunning die toegepast wordt is noodzakelijk uit oogpunt van goed beheer. Herplant vindt maar gedeeltelijk plaats met achttien kleinere bomen, aangezien het gaat om maatregelen die genomen worden ter verhoging van de kwaliteit waarbij er meer ruimte gecreëerd moet worden voor de bomen die behouden worden. Als financiële compensatie voor de te vellen bomen moet een bedrag van € 46.560,00 in het Bomenfonds gestort worden;”

Hier is dus sprake van een kapvergunning in combinatie met een plan en een storting. Het was vooraf duidelijk dat de compensatie voor een lager bedrag dan de storting zou plaatsvinden. Dit is gemotiveerd en ook vermeld in de vergunning.

4. Project Lakenpark

Bij het vierde project “Lakenpark” (wabo 202515) zijn 34 bomen in 2020 gekapt, maar er is geen storting gedaan omdat er een compensatieplan bij de vergunningverlening is voorgeschreven. Het betreft een vergunningverlening aan de gemeente zelf.

In de aanvraag voor de kapvergunning wordt door de gemeente gesteld:

“De taxatiewaarde van de 34 te kappen bomen bedraagt € 53.513,-. De boomwaarde zal ruimschoots gecompenseerd worden in nieuwe kwalitatief hoogstaande boomaanplant en optimale ondergrondse groeiplaatsomstandigheden. Op de ontwerptekening in bijlage 1 zijn de locaties van de nieuwe bomen weergegeven. Verder is de plantlijst met soort aanduidingen en aanplantmaten in bijlage 7 verwerkt. De herplant zal in het eerste kwartaal van 2021 plaatsvinden. Vervolgens wordt er 3 jaar nazorg toegepast. Tijdens de nazorgperiode wordt zowel de ontwikkeling van de bomen als de groeiplaatsomstandigheden beoordeeld en waar nodig bijgestuurd. Het tijdig toedienen van een watergift om te voorzien in de vochtbehoefte is daarbij inbegrepen.”

In de omgevingsvergunning wordt gesteld:

“aan de vergunninghouder wordt de verplichting opgelegd om binnen een jaar na het vellen uitvoering te geven aan het goedgekeurde compensatieplan en het verplantplan.”

Er wordt geen storting in het Bomenfonds verzocht.

Hier is dus sprake van een kapvergunning in combinatie met een plan maar zonder een storting in het Bomenfonds.

5. Project Zijldonk

Bij project 4 lijkt een vergelijkbare procedure aan de orde als bij het vijfde project Zijldonk t.h.v. Wervepad (wabo 202535) waarbij er in 2020 drie bomen zijn gekapt. Het gaat hier om een aanvraag van een kapvergunning door de gemeente Leiden.

In de vergunning lezen we echter:

- “aan de vergunninghouder wordt de verplichting opgelegd om binnen een jaar na het vellen van de boom met nummer 1 een compensatieplan in te dienen met hierin opgenomen de soort, omtrek, exacte locatie en de toegepaste groeiplaatsverbetering. Uiterlijk 3 weken voor herplant dient een voorstel ter goedkeuring te worden voorgelegd aan het college, door tussenkomst van Team toezicht bebouwde ruimte;
- aan de vergunninghouder wordt de verplichting opgelegd om binnen een jaar na het vellen van de bomen met de nummers 2 en 3 een eik en een zoete kers te planten (zoals aangegeven in een document dat is bijgevoegd).”

Hier is dus sprake van een kapvergunning in combinatie met een plan voor twee van de drie bomen. Voor de derde boom is er nog geen compensatieplan. Er is geen storting gedaan in het Bomenfonds.

6. Project Toussaintkade

Bij het zesde project Toussaintkade (wabo 190814) zijn er in 2019 44 bomen gekapt met een boomwaarde van 194.000 euro. Dit bedrag is in het Bomenfonds gestort. Er is voor 64.620 euro aan boomwaarde gecompenseerd en 14.750 teruggegeven voor twee niet gekapte bomen die in de kapvergunning wel waren opgenomen. Het resterende bedrag van 114.630 euro is in 2019 vrijgevallen in de reserve, omdat hier door de ontwikkelaar geen aanspraak meer op wordt gemaakt.

In raadsvoorstel 19.0006 is te lezen:

“Voor het plan zullen bomen gekapt gaan worden. Een aanvraag vergunning is in voorbereiding in combinatie met het plan voor de openbare ruimte (DO fase). Volledige compensatie is een vereiste en is mogelijk, hiervoor is ook ruimte gevonden in de directe omgeving van het plangebied.”

In de vergunningverlening valt te lezen:

“Omdat de bomen niet 1 op 1 gecompenseerd worden en een kostenraming van de herplant ontbreekt, dient de boomwaarde voorafgaand aan de kap in het Bomenfonds te worden gestort. Zodra de bomen zijn gecompenseerd, kunnen tot uiterlijk een jaar na de oplevering van het project kosten voor de herplant worden terug aangevraagd uit het Bomenfonds.”

Hier is sprake van een kapvergunning in combinatie met een storting. Ondanks dat de gemeenteraad is verteld dat er sprake is van vereiste compensatie, lijkt een concreet compensatieplan te ontbreken. Voor meer dan de helft van het gestorte bedrag heeft geen compensatie plaatsgevonden.

7. Project Churchillaan/Brandts Buyskade

Het zevende project Churchillaan/Brandts Buyskade (wabo 122177) betreft zestien in 2012 gekapte bomen met een boomwaarde van 18.914 euro. In de groenrapportage was het voorziene/gereserveerde bedrag aangemerkt als zijnde niet meer geoormerkt. In de jaarrekening was dit bedrag ten onrechte niet meegenomen in de vrijval. Dit kan in de toekomst gerepareerd worden.

In de vergunning aan de gemeente Leiden van 10-1-2013 is te lezen:

“ Wij hebben besloten medewerking te verlenen waarbij wij het volgende hebben overwogen:

- het kappen van de bomen is nodig gezien het feit dat ze in de weg staan voor de aanleg van de bushalte en het verleggen van het fietspad;
- de bomenstructuur aan de Churchillaan zal weer worden hersteld.”

en:

“ aan deze vergunning de volgende voorwaarden te verbinden:

- er moeten zo spoedig mogelijk doch uiterlijk in het eerstvolgende plantseizoen na verlenen van de vergunning 16 bomen, maat 26-28 centimeter, worden geplant;
- de bomenstructuur aan de Churchillaan zal moeten worden hersteld. Deze structuur staat vermeld op de Groene Kaart en als zodanig behoudenswaardig. Voor het herstel van de structuur kunnen de bomen waarvoor een herplantplicht is opgelegd worden gebruikt;
- het herstel van de bomenstructuur moet plaatsvinden voor 1 april 2013. Indien niet voor 1 april kan worden geplant moet er een bedrag van € 18.941,00 worden gestort in het Bomenfonds.”



Er is hier sprake van een kapvergunning met een verplichting aan de gemeente. Indien deze verplichting niet binnen vier maanden wordt nagekomen, moet er een storting in het Bomenfonds plaatsvinden. Een storting in het Bomenfonds wordt hier als sanctie voor het niet nakomen van de verplichting gesteld, terwijl een storting in het Bomenfonds bedoeld is als garantie ter stimulering van de nakoming van de verplichting. De gevolgde procedure lijkt hier afwijkend te zijn.

Het wekt verbazing dat het bedrag zeven jaar later nog in de voorziening staat, terwijl de verplichting als zodanig al in 2013 niet is nagekomen en de gemeente geen plannen heeft gemaakt om het geld zelf aan te wenden voor het beoogde doel.

Bijlage 3

Verloop Voorziening Bomenfonds			Bedrag
Beginstand	1 Januari 2012	€	1.084.066
Onttrekkingen		€	-621.476
Storting		€	98.604
Eindstand	31 December 2012	€	561.194
Beginstand	1 Januari 2013	€	561.194
Onttrekkingen		€	-250.021
Storting		€	521.493
Eindstand	31 December 2013	€	832.666
Beginstand	1 Januari 2014	€	832.666
Onttrekkingen		€	-122.560
Storting		€	614.185
Eindstand	31 December 2014	€	1.324.291
Beginstand	1 Januari 2015	€	1.324.291
Onttrekkingen		€	-13.045
Storting		€	768.731
Eindstand	31 December 2015	€	2.079.977
Beginstand	1 Januari 2016	€	2.079.977
Onttrekkingen		€	-375.830
Storting		€	193.753
Eindstand	31 December 2016	€	1.897.900
Beginstand	1 Januari 2017	€	1.897.900
Onttrekkingen		€	-16.503
Storting		€	457.000
Eindstand	31 December 2017	€	2.338.397
Beginstand	1 Januari 2018	€	2.338.397
Onttrekkingen		€	-894.397
Storting		€	337.085
Eindstand	31 December 2018	€	1.781.085

Beginstand	1 Januari 2019	€	1.781.085
Onttrekkingen		€	-266.364
Vrijvallen		€	-616.690
Storting		€	326.058
Eindstand	31 December 2019	€	1.224.089