



Rekenkamer
commissie

LEIDEN & LEIDERDORP

Bomen in Leiden, papier en praktijk

Onderzoek naar de werking van het Bomenfonds in de gemeente Leiden



Bomen in Leiden, papier en praktijk

Onderzoek naar de werking van het Bomenfonds in de gemeente Leiden



Datum: 22 februari 2021

Subcommissie: Hans van Egdom en Rudi Turksema

De Rekenkamerbrief bevat de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp. De brief is gebaseerd op het bijgevoegde onderzoeksrapport. Het onderzoek is uitgevoerd door de leden van de subcommissie.

Inhoudsopgave

Rekenkamerbrief	3
Doel van het onderzoek	4
Onze conclusies	4
Aanbevelingen	6
Voorstel voor het te nemen raadsbesluit	9
Ten slotte	10

Bijlage: Onderzoeksrapport: Onderzoek naar de werking van het bomenfonds in de gemeente Leiden

Rekenkamerbrief

Retouradres: Postbus 292, 2300 AG Leiden

Gemeenteraad Leiden
College van B&W van Leiden
Gemeentesecretaris van Leiden
Met afschrift naar Leiderdorp

Stadskantoor Leiden
Bargelaan 190
2333 CW Leiden

Telefoon: 06 – 15 16 98 34
E-Mail: rekenkamer@leiden.nl

Datum: 22 februari 2021

Kenmerk: 2021-06

Onderwerp: Rekenkamerbrief 'Bomen in Leiden, papier en praktijk'

Contactpersoon: Nike van Helden

Geachte leden van de raad en het college,

Hierbij bieden wij u het onderzoeksrapport aan over de werking van het bomenfonds in de gemeente Leiden. In deze brief hebben wij de bevindingen zoals deze zijn opgenomen in het onderzoeksrapport vertaald naar bestuurlijke conclusies en aanbevelingen. We gaan in deze brief specifiek in op wat de uitkomsten van het onderzoek betekenen voor de voorgestelde nieuwe bomenverordening. Deze ligt momenteel voor inspraak voor (zaaknummer Z21/3214992). Het onderzoek is uitgevoerd door de rekenkamercommissie zelf.

De conceptversie van het rapport is op 14 januari 2021 jl. aan de gemeente Leiden aangeboden voor ambtelijk hoor en wederhoor en besproken op 15 februari 2021. Het rapport is op basis hiervan op enkele punten aangepast.

Op 17 februari 2021 hebben wij afgestemd met de griffie, ter voorbereiding van de behandeling van het onderzoeksrapport met de aanbevelingen door de raad. Er is stilgestaan bij de verankering van de aanbevelingen van de rekenkamer, de mogelijke behandeldata en de samenhang met andere stukken, in dit geval de nieuwe bomenverordening.

Doel van het onderzoek

Wij ondersteunen met onze onderzoeken de gemeenteraad bij de kaderstellende en controlerende rol. Daarom willen wij met ons werk zoveel mogelijk aansluiten bij de informatiebehoefte van de raad. Naar aanleiding van een aantal van de fractiegesprekken hebben wij besloten om onderzoek te gaan doen naar de werking van de Bomenverordening en het Bomenfonds.

De werking van het Bomenfonds riep in het verleden bij diverse fracties in de gemeenteraad vragen op. De groei van de waarde van het fonds in combinatie met onduidelijkheid over de exacte werking van het fonds was in de afgelopen jaren al onderwerp in het politieke debat. De door het college geopperde mogelijkheid om het fonds ook voor andere groene doelen dan alleen bomen aan te wenden was een extra aanleiding voor ons om de werking van het fonds in relatie tot de Bomenverordening nader te onderzoeken.

Wij hebben dit onderzoek, anders dan anders, niet 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 voortouw genomen.

In dit onderzoek geven wij antwoord op de volgende vraag:

- Hoe functioneren de Bomenverordening en het Bomenfonds gelet op het doel van beide?

Onze conclusies

Op basis van het onderzoeksrapport en met het oog de komende bestuurlijke besluitvorming trekken wij de volgende conclusies.

De Bomenverordening en het Bomenfonds garanderen onvoldoende dat compensatie van gekapte bomen plaatsvindt. Hierdoor is in de afgelopen jaren het bomenbestand in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin verslechterd. Redenen hiervoor zijn te vinden in de onduidelijke formulering van de Bomenverordening, maar ook in de uitvoering van dit bomenbeleid.

De voorgestelde gewijzigde Bomenverordening zal om de volgende redenen dit probleem niet oplossen:

- Het doel van de Bomenverordening wordt nu verbreed tot bomen en groen. Dit leidt per saldo tot nog minder compensatie van bomen c.q. boomwaarde.

- Door de introductie van ‘meldingen’ naast vergunningen wordt de uitvoeringspraktijk nog complexer en minder transparant.
- De nieuw voorgestelde Bomenverordening is wel duidelijker over wanneer er fysiek en wanneer er financieel moet worden gecompenseerd, maar zonder een deugdelijke administratie en handhaving voor zowel fysieke als financiële compensaties zal het bestaande uitvoeringsprobleem blijven bestaan en blijft de waarde van het bomenbestand niet op peil.

Wij lichten deze conclusies hieronder nader toe.

Het beleid met betrekking tot bomen

In de huidige situatie dragen de Bomenverordening en het Bomenfonds onvoldoende bij aan het compenseren van gekapte bomen c.q. boomwaarde. Hieraan liggen – voor wat betreft het beleid – twee hoofdoorzaken ten grondslag:

- Onduidelijkheid over het exacte doel van de Bomenverordening.
- Onduidelijkheid over de regels m.b.t. fysieke en financiële compensatie.

Het bomenbeleid van Leiden in relatie tot kap en herplant is in de bestudeerde stukken niet expliciet 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.

We constateren daarnaast dat de regels met betrekking tot compensatie enerzijds onduidelijk zijn geformuleerd in de regelgeving en anderzijds zorgen voor uitvoeringsproblemen. De oorzaak hiervoor ligt voornamelijk in het gehanteerde onderscheid tussen fysieke en financiële compensatie. We gaan daar hieronder nader op in.

De uitvoering van het beleid

Onduidelijkheid over het doel van de bomenverordening en het bomenfonds en de bijbehorende regels zijn geen goede basis om beleid uit te kunnen voeren. We constateren dan ook dat de uitvoering van het beleid tekortkomingen vertoont. Hierbij merken we op dat de administratie in recente jaren wel duidelijk beter was dan in eerdere jaren.

We constateren de volgende tekortkomingen:

- Onvoldoende zicht op verleende vergunningen en bijbehorende vereiste compensaties.
- Onvolledige administratie en facturering in relatie tot de verplichtingen van de vergunninghouders.
- Beperkt zicht op de naleving van de vereiste herplant (fysieke compensatie).
- Geen controle en handhaving in relatie tot de herplant (fysieke compensatie).

Door het eerdergenoemde onderscheid tussen fysieke en financiële compensaties en de wijze waarop deze worden bijgehouden (niet, soms, wel) heeft de gemeente geen sluitend overzicht van gekapte bomen c.q. boomwaarde en ook geen volledig zicht op de vraag of compensatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Dit maakt het voor de gemeente moeilijk om zicht te houden op het nakomen van de verplichtingen van vergunninghouders. We constateren ook dat de gemeente zich beperkt inspant om controlerend op te treden en om te handhaven in gevallen dat de verplichtingen niet nagekomen worden. Pas in 2019 heeft de gemeente hier een actievere rol gekozen door een betere administratie. Dit heeft nog niet geleid tot actieve handhaving.

Het bovenstaande zorgt er uiteindelijk voor dat minder bomen c.q. boomwaarde wordt herplant dan werd gekapt. We constateren daarnaast dat met geld uit het Bomenfonds 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.

Als vergunninghouders niet zelf herplanten, valt het geld vrij en wordt het de verantwoordelijkheid van de gemeente om te zorgen voor herplant. Tot nu toe slaagt de gemeente daar slechts deels in. Het is de vraag of, indien de vergunninghouders hun verplichtingen niet nakomen, de gemeente daadwerkelijk in staat is om de boomwaarde te compenseren binnen andere projecten. Vanwege de beperkte ruimte in Leiden en de toenemende druk op de nog aanwezige ruimte nemen de mogelijkheden af om de compensatie tot stand te brengen. 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 komen te staan. Indien er geen duidelijke kaders worden gesteld of de kaders niet worden nageleefd zijn de bomen de klos.

Aanbevelingen

Met de bevindingen uit ons onderzoeksrapport in gedachte hebben wij gekeken naar de tekst van de nieuwe bomenverordening zoals deze op dit moment in de inspraak ligt (zaaknummer Z21/3214992). Dit leidde tot een aantal aanbevelingen. In lijn met eerdere besluiten van de gemeenteraad hebben we daarbij verondersteld dat het doel van de Bomenverordening is om zoveel mogelijk gekapte bomen te

compenseren. Wij adviseren u de nu voorgestelde verordening en de uitvoering ervan als volgt aan te passen:

1. Beperk het doel van het bomenbeleid in relatie tot kap en herplant tot het handhaven van de waarde van het bomenbestand en gebruik het bomenfonds niet om het overige groen te bekostigen.
2. Maak het beleid eenvoudiger en beter uitvoerbaar:
 - Verplicht bij alle kapvergunningen het doen van een storting in het Bomenfonds om beter te garanderen dat vergunninghouders hun compensatieplannen daadwerkelijk uitvoeren.
 - Voer voor deze stortingen één eenduidige administratie, waarin zowel de compensatie van bomen én boomwaarde als de uitputting van budgetten wordt bijgehouden.
 - Gebruik deze administratie om serieus werk te maken van handhaving van de compensatieplannen.
3. Heroverweeg het voorstel om voor een groot aantal kapactiviteiten te volstaan met een melding in plaats van een vergunningaanvraag. Wanneer meldingen toch mogelijk worden gemaakt, pas de regeling dan zo aan dat het college de formele mogelijkheid krijgt om de voorgenomen kap te blokkeren voordat het te laat is. Leg dan ook vast dat niet alleen bij een vergunning, maar ook bij een melding een storting in het Bomenfonds nodig is.
4. Financier de kosten van administratie en handhaving door middel van een opslag op de stortingen in het Bomenfonds.

Indien het doel van de Bomenverordening en het Bomenfonds is om gekapte bomen voldoende te compenseren, dan zou in principe elke vergunningverlening (en melding) 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. Het is bovendien redelijk om bijbehorende kosten neer te leggen bij de partij die de vergunning aanvraagt. De voorgestelde opslag zou dat kunnen bewerkstelligen.

Daarnaast willen we u nog een aantal zaken m.b.t. de nieuwe verordening meegeven:

- Over het voorstel om naast vergunningen ook meldingen mogelijk te maken staat in het beleidskader op pagina 6: *“De voorgenomen kap met onderbouwing wordt wel net als een verleende vergunning gepubliceerd (meldplicht). Pas na de wettelijke termijn van 4 weken zonder wijzigingsverzoek mag de kap worden uitgevoerd. Op die manier kunnen inwoners, ook zonder een vergunningsprocedure, wel nagaan of de gemeente haar eigen beleid naleeft*

(goed bestuur, conform Algemene wet bestuursrecht) en daar eventueel bezwaar op indienen."

Bij dit voorstel hebben wij ernstige bedenkingen. In de voorgestelde tekst van de verordening (en die is in tegenstelling tot het beleidskader juridisch bindend) staat niet dat de melder pas mag gaan kappen als de gemeente zijn melding heeft geaccepteerd. Er staat ook niet wat het college kan doen als het college het niet eens is met het kappen. Dat blijkt ook niet uit de rest van de Verordening voor de fysieke leefomgeving of uit de Algemene wet bestuursrecht. Dat zou betekenen dat iemand die een melding heeft gedaan na vier weken gewoon kan gaan kappen, tenzij het college in de verordening de mogelijkheid krijgt om het plan te blokkeren in gevallen waarin de kap ongewenst is.

In tegenstelling tot wat in het beleidskader wordt gesuggereerd, heeft het indienen van bezwaar bij meldingen weinig zin. Er is alleen een mogelijkheid om bezwaar in te dienen als er een formeel besluit is genomen.

- In artikel 3.6.1.10, lid 1 is de eis van een storting in het fonds imperatief geformuleerd: "wordt het voorschrift verbonden". Het derde lid daarentegen bevat een kan-bepaling: "... kan als voorschrift worden opgenomen". Het lijkt ons goed om hier duidelijker te maken dat steeds moet worden gestort.
- In artikel 3.6.1.10, lid 3 staat ook: "Als bij een vergunning niet ter plaatse, op hetzelfde perceel of in de nabije omgeving kan worden herplant met bomen van kwalitatief vergelijkbare waarde," Het is de vraag of uit deze bepaling a contrario moet worden afgeleid dat een stortingsverplichting **niet** kan worden opgelegd als er **wel** ter plekke of in de nabije omgeving kan worden herplant. Zoals al eerder opgemerkt vinden wij het gewenst dat er steeds moet worden gestort, zodat het college een stok achter de deur heeft in gevallen waarin de herplant alsnog achterwege blijft.

Verder valt op dat in dit artikellid alleen over een vergunning wordt gesproken en niet over een melding.

- Ook artikel 3.6.1.11, lid 2 noemt niet de mogelijkheid om te laten storten als er wel fysiek zou kunnen worden herplant. Ook hier ontbreekt dus een financiële stok achter de deur.
- We constateren ook dat in de tekst over het Bomenfonds op pagina 11 van het beleidskader de meldingen niet worden genoemd, terwijl het aantal meldingen als gevolg van de voorgestelde verordening waarschijnlijk veel groter zal zijn dan het aantal vergunningen. Wij vragen aandacht voor deze omissie.
- In artikel 5.1.1.3 wordt alleen over vergunningvoorschrift gesproken. Wij gaan ervan uit dat bedragen die door een melder worden gestort ook geoormerkt zijn, evenals bedragen die iemand die zonder vergunning of melding heeft gekapt heeft moeten storten
- In artikel 5.1.1.4 staat dat degene die herplant heeft, binnen een jaar na de oplevering het gestorte geld mag terugvragen. Als hij die termijn laat verlopen, heeft hij geen recht meer op teruggave en vervalt het oormerk. Een groot gebrek lijkt ons dat het artikel geen oplossing

biedt voor gevallen waarin iemand helemaal niet herplant. Zoals het er nu staat, blijft het geld dat hij heeft gestort dan eeuwig geormerkt. We nemen aan dat dit niet de bedoeling is.

- Artikel 5.1.1.1, lid 4 is onduidelijk (nog afgezien van de vraag hoe ver het gebruik van het fonds voor ander groen dan bomen mag gaan). Uit 5.1.1.3 en 5.1.1.4, zoals die nu luiden, zou je kunnen afleiden dat het enige niet-geormerkte geld in het Bomenfonds afkomstig is van mensen die wel hebben herplant, maar verzuimd hebben om hun gestorte geld terug te vragen. Dit kan niet de bedoeling zijn.

Voorstel voor het te nemen raadsbesluit

Bovenstaande aanbevelingen kunnen betrokken worden bij de vaststelling van de nieuwe bomenverordening. In overeenstemming met de 'Verordening gemeentelijke rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp 2017' neemt de gemeenteraad echter ook een besluit, over het al dan niet overnemen van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.

Wij geven in overweging om naar aanleiding van dit rapport het volgende besluit te nemen.

1. De conclusies van de rekenkamercommissie over te nemen en de aanbevelingen en suggesties te betrekken bij de behandeling van de nieuwe bomenverordening;
2. In de nieuwe bomenverordening een heldere keuze te maken inzake:
 - a. het advies van de rekenkamercommissie om het doel van het bomenbeleid in relatie tot kap en herplant te beperken tot het handhaven van de waarde van het bomenbestand en het bomenfonds niet te gebruiken om het overige groen te bekostigen.
 - b. het voorstel van het college om voor een groot aantal kapactiviteiten te volstaan met een melding in plaats van een vergunningaanvraag;
 - c. het advies van de rekenkamercommissie om, wanneer meldingen toch mogelijk worden gemaakt:
 - i. De regeling dan zo aan te passen dat het college de formele mogelijkheid krijgt om de voorgenomen kap te blokkeren voordat het te laat is.
 - ii. Vast te leggen dat niet alleen bij een vergunning, maar ook bij een melding een storting in het Bomenfonds nodig is.
3. Het college te verzoeken om het beleid eenvoudiger en beter uitvoerbaar te maken:

- a. Verplicht bij alle kapvergunningen het doen van een storting in het Bomenfonds om beter te garanderen dat vergunninghouders hun compensatieplannen daadwerkelijk uitvoeren.
 - b. Voer voor deze stortingen één eenduidige administratie, waarin zowel de compensatie van bomen én boomwaarde als de uitputting van budgetten wordt bijgehouden.
 - c. Gebruik deze administratie om serieus werk te maken van handhaving van de compensatieplannen.
4. Het college te verzoeken om met een voorstel te komen om de kosten van administratie en handhaving te financieren door middel van een opslag op de stortingen in het Bomenfonds;
 5. Het college te verzoeken voor het einde van het jaar te rapporteren over de (voorgenomen) verbeteringen in de administratie rondom het bomenfonds.

Uiteraard is het mogelijk dat bij de bespreking van het onderzoeksrapport en deze brief in de raadscommissie geconcludeerd wordt dat wijzigingen in deze beslispunten wenselijk zijn. Desgewenst zijn wij beschikbaar om met de griffie overleggen over de formulering van het raadsvoorstel en het daarbij behorende conceptraadbesluit.

Ten slotte

Indien u naar aanleiding van deze brief vragen of opmerkingen heeft dan vernemen wij dat graag. U kunt hierover contact opnemen met de secretaris van de Rekenkamercommissie, mevrouw N. van Helden, bereikbaar via telefoonnummer 06 – 15 16 98 34 en rekenkamer@leiden.nl.

Tot slot willen wij graag alle betrokkenen bedanken die hebben meegewerkt aan alle processen rondom de tot stand komen van het onderzoek.

Hoogachtend,
Namens de Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp,



Hans van Egdom, voorzitter