



Rekenkamer
commissie

LEIDEN & LEIDERDORP

Bomen in Leiderdorp, papier en praktijk

Onderzoek naar de werking van het Herplantfonds in
de gemeente Leiderdorp



Bomen in Leiderdorp, papier en praktijk

Onderzoek naar de werking van het Herplantfonds in de gemeente Leiderdorp

Datum: 18 oktober 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 onderzoeksrapport “Bomen in Leiderdorp, papier en praktijk”. Het onderzoek is uitgevoerd door de leden van de subcommissie.

Rekenkamerbrief

Retouradres: Postbus 292, 2300 AG Leiden

Gemeenteraad Leiderdorp

In afschrift aan:

College van B&W van Leiderdorp

Gemeentesecretaris van Leiderdorp

Stadskantoor Leiden

Bargelaan 190

2333 CW Leiden

Telefoon: 06 – 18544305

E-Mail: rekenkamer@leiden.nl

Datum: 18 oktober 2021

Kenmerk:

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

Contactpersoon: Rini Teunissen

Geachte leden van de raad,

Hierbij bieden wij u het rapport 'Bomen in Leiderdorp, papier en praktijk' aan. In deze rekenkamerbrief hebben wij de bevindingen zoals deze zijn opgenomen in het onderzoeksrapport vertaald naar conclusies en aanbevelingen. Het onderzoek is uitgevoerd door de Rekenkamercommissie zelf.

De conceptversie van het rapport is op 21 juli 2021 aan de gemeentesecretaris aangeboden voor ambtelijk hoor en wederhoor. We hebben een reactie ontvangen op 16 augustus 2021. Het rapport is op basis hiervan op enkele punten aangepast.

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.

De werking van het Bomenfonds riep in Leiden 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. Omdat in de

gemeenteraad van Leiderdorp ook belangstelling was om de situatie in Leiderdorp onder de loep te nemen zijn we in januari 2021 een onderzoek gestart naar het Leiderdorpse Herplantfonds.

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 functioneert het Herplantfonds gelet het doel waarvoor het is ingesteld?

Conclusies

Op basis van het onderzoeksrapport trekken wij de volgende conclusies.

A . Werking van het beleid:

1. Hoewel de keuze voor kwalitatieve herplant door de gemeente Leiderdorp begrijpelijk is vanwege de onmogelijkheid om in alle gevallen voor een gelijk aantal bomen of bomen met een gelijke boomwaarde te herplanten roept deze keuze wel vragen op in relatie tot de hantering van de (kwantitatieve) bomenbalans.
Gelet op het feit dat er beleidsmatig doelbewust voor is gekozen om niet altijd 1 op 1 te herplanten, lijkt een kwantitatieve bomenbalans niet een passend en logisch instrument om het beleid in relatie tot de herplant van bomen te evalueren. De gemeenteraad mist een instrument om te analyseren of de 'kwalitatieve aanplant' in de praktijk voldoet aan de doelstellingen van het Bomenbeleidsplan.
2. Indien er in het geheel niet wordt herplant is een storting in het Herplantfonds verplicht. Als sprake is van gedeeltelijke herplant is er geen verplichte storting voor de verloren boomwaarde. Hierdoor bestaat het risico dat de bomenstand in Leiderdorp per saldo achteruitgaat.
3. Er ontbreekt een objectieve norm (zoals de boomtaxatiewaarde) om te beoordelen of de kwalitatieve herplant voldoende is ter vervanging van de gekapte bomen. Het is daarom moeilijk objectief te toetsen of de compensatie gelijk is aan de waarde van de gekapte bomen. Het zou passend en logisch zijn om bij de kwalitatieve analyse ook rekening te houden met de vraag of de boomwaarde al dan niet voor- of achteruit zal zijn gegaan bij afronding van een project.

B. De uitvoering

4. Het Herplantfonds (voortvloeiend uit de besluiten in 2017) is pas in 2020 ingesteld. Ook andere toezeggingen in relatie tot de verantwoording van het bomenbeleid (plantlijst, jaarlijkse verantwoording van kosten en opbrengsten) worden tot nu toe niet of slechts ten dele nagekomen.
5. Er vinden nauwelijks mutaties in het Herplantfonds plaats, omdat er alleen in uitzonderlijke gevallen een verplichting tot storting aanwezig is. Slechts illegale kap, het totaal niet voldoen aan de herplant of het niet nakomen van een eerder opgelegde verplichting kan leiden tot een storting in de voorziening Herplantfonds. Gelet op het feit dat bij ruimtelijke projecten er vaak andere maatschappelijke belangen zijn die het belang van de kap overstijgen en in veel gevallen de projecten een positief oordeel krijgen in relatie tot de (subjectieve) kwalitatieve toets komen er nauwelijks stortingen voor. Hierdoor speelt het Herplantfonds nauwelijks een rol bij het bomenbeleid in Leiderdorp en zou de rol van het Herplantfonds heroverwogen kunnen worden.
6. In de praktijk is gebleken dat de plannen met betrekking tot kap en herplant van bomen waarop aanvankelijk de besluiten in relatie tot de projecten zijn genomen niet uitgevoerd konden worden (Driemaster en Brittenburg). Hieruit blijkt dat door het college niet zonder meer afgegaan kan worden op de wijze waarop door de ontwikkelaars van de projecten een voorstelling wordt gegeven van de uitvoerbaarheid van hun plannen, zoals die zijn weerslag krijgt in de groentoets.
7. Controle op de uitvoering in relatie tot herplant geschiedt bij oplevering van het ruimtelijk project. De bomenbalans kan als instrument helpen om te beoordelen of gekapte bomen in aantallen voldoende worden gecompenseerd. Deze bomenbalans geeft echter weinig informatie over de vraag of de boomwaarde in stand blijft. Daarnaast wordt in de bomenbalans ook geplande herplant in een toekomstige periode meegeteld bij de analyse of er sprake is van een positief boomsaldo. Gelet op het feit dat plan en uitvoering in de praktijk nogal van elkaar kunnen verschillen dreigt hierdoor een vertekend beeld van de werkelijkheid te ontstaan.

Aanbevelingen

Aanbevelingen voor de gemeenteraad

A. Beleid

1. De conclusies van de Rekenkamercommissie over te nemen en de aanbevelingen en suggesties te betrekken bij het toekomstig bomenbeleid.
2. Maak in het herziene bomenbeleid een heldere keuze tussen:
 - a. Een beleid gebaseerd op het criterium kwalitatieve herplant;
 - b. Een beleid gebaseerd op vervanging op basis van aantallen;
 - c. Een beleid gebaseerd op vervanging van boomwaarde.
3. Indien blijvend gekozen wordt voor een beleid op basis van het criterium kwalitatieve herplant (zie 2a hiervoor):
 - a. Maak een bewuste afweging tussen het belang van bomen en groen en andere maatschappelijke opgaven bij ruimtelijke ontwikkelingen;
 - b. Ontwikkel objectieve criteria om te toetsen wanneer voldaan is aan voldoende 'kwalitatieve herplant' bij ruimtelijke projecten;
 - c. Betrek bij de toetsing van de criteria het groenoverleg als adviesorgaan.
4. Gebruik het Herplantfonds actiever in het kader van het garanderen van voldoende vervanging van gekapte bomen en/of boomwaarde door bijvoorbeeld:
 - a. Bij vervanging door bomen met een lagere boomwaarde dan de gekapte bomen een storting in het Herplantfonds te eisen;
 - b. Het Herplantfonds te gebruiken als een garantie dat de herplantverplichting wordt nagekomen.

B. Uitvoering

5. Verzoek het college om jaarlijks verantwoording af te leggen over de kap en herplant in kwantitatieve en kwalitatieve zin door onder andere inzicht te geven in de mutaties in het Herplantfonds en de bomenbalans waarbij:
 - a. Voor de ruimtelijke projecten aangegeven wordt in hoeverre de in de groentoets beschreven vervanging ook daadwerkelijk is gerealiseerd;
 - b. In de bomenbalans nieuwe bomen pas mee te tellen op het moment dat de plant daadwerkelijk is gerealiseerd.

Tot slot

Indien u naar aanleiding van deze brief vragen of opmerkingen heeft dan vernemen wij dat graag. U kunt hierover contact opnemen met de tijdelijke secretaris van de Rekenkamercommissie, Rini Teunissen, bereikbaar via telefoonnummer 06 18544305 en rekenkamer@leiden.nl.

Tot slot willen wij graag alle betrokkenen hartelijk 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

Bijlage: Onderzoeksrapport 'Bomen in Leiderdorp, papier en praktijk'

Bomen in Leiderdorp, papier en praktijk



Onderzoeksrapport naar de werking van het
Herplantfonds in de gemeente Leiderdorp

Onderzoeksrapport

Onderzoek naar de werking van het Herplantfonds in de gemeente Leiderdorp

Dit is een uitgave van de Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp

Datum: 18 oktober 2021

Onderzoekers:

Hans van Egdom en Rudi Turksema (Rekenkamercommissie)

Foto's: Hans van Egdom

Inleiding

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.

Bij bouwprojecten en herinrichtingen valt er niet altijd aan te ontkomen dat bomen moeten worden gekapt. Het is echter een wens van de gemeente Leiderdorp om het groen en meer specifiek de bomen te behouden. Die wens heeft zijn weerslag gevonden in het [Bomenbeleidsplan](#) dat op 29 mei 2017 door de gemeenteraad is vastgesteld.

Leiderdorp heeft ongeveer 16.500 bomen. Dat is 0,6 boom per inwoner en meer dan het landelijk gemiddelde van 0,5. Leiderdorp heeft als ambitie om alle bomen binnen de gemeentegrenzen duurzaam en effectief te beheren. In het Bomenbeleidsplan 2017 lezen we:

“Het één op één herplanten met dezelfde boomsoort is de meest voor de hand liggende optie. Soms kan er gekozen worden om minder bomen aan te planten omdat er bijvoorbeeld onvoldoende groeiruimte is. De keuze valt dan op kwalitatieve herplant, minder bomen met betere ontwikkelingsmogelijkheden. Is het niet mogelijk om een boom te herplanten dan wordt er een bedrag gestort in de gemeentelijke ‘Voorziening Groen’”.

De focus van het onderzoek van de Rekenkamercommissie ligt op de relatie tussen kap en herplant. Daarbij is aandacht voor het geformuleerde beleid, de instrumenten die daarbij gebruikt worden en de uitvoering in de praktijk. Belangrijke instrumenten zijn hierbij de Omgevingsvergunning (activiteit kappen), de Verordening op de beplantingen en de groentoets. Ook zullen de administratie van de bomenbalans en de voorziening groen aan de orde komen om een oordeel te kunnen geven over de inzichtelijkheid van de administratie en de publieke verantwoording.

De vraagstelling van het onderzoek luidt:

Hoe lukt het de gemeente Leiderdorp om het bomenbestand in kwantitatieve en kwalitatieve zin te behouden?

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

1. Wat is het bomenbeleid in relatie tot kap en herplant en is dit beleid consistent vormgegeven gelet op de achterliggende algemene beleidsdoelstelling? (hoofdstuk 1)
2. Hoe werken de instrumenten (verordening, bomenbalans en voorziening groen) om de doelstellingen van het beleid te realiseren en is de uitvoering overeenkomstig het geformuleerde beleid? (hoofdstuk 2)

Het resultaat van dit onderzoek is in dit rapport te lezen. In het onderzoek hebben we ons met name gericht op kap en herplant bij ruimtelijke projecten. De kap en herplant van individuele bomen (bijvoorbeeld vanwege ziekte of overlast) hebben beperkt aandacht gekregen.

De uitvoering van het beleid hebben we mede getoetst op basis van een aantal ruimtelijke projecten (casestudies). Dit zijn:

- Van der Valk Boumanweg 236
- Amaliaplein
- Brittenburg
- Driemaster
- Reconstructie Simon Smitweg

De casestudies worden kort samengevat in bijlage 1 bij dit rapport. De feiten van de casestudies zijn gebruikt bij de beschrijving en evaluatie van de uitvoering van het bomenbeleid.

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. Naast dit rapport is ook een Rekenkamerbrief aanwezig waarin concrete aanbevelingen worden gedaan op basis van de bevindingen en conclusies in dit rapport.

Elk hoofdstuk eindigt met conclusies. In de rekenkamerbrief worden de conclusies van het onderzoek over beleid en uitvoering vertaald naar aanbevelingen voor de gemeenteraad.

1. Het beleid

Het beleid van de gemeente Leiderdorp in relatie tot kap en herplant van bomen vindt zijn weerslag in het Bomenbeleidsplan en de Verordening op de beplantingen.

In mei 2017 is het bomenbeleid van de gemeente Leiderdorp aangepast door middel van de vaststelling van het Bomenbeleidsplan 2017. Deze aanpassing was met name het gevolg van de discussie over de vraag wanneer bomen bij overlast door burgers voor kap in aanmerking konden komen. Deze discussie spitste zich toe op de vraag of bomen gekapt kunnen en mogen worden als bewoners geen optimaal rendement van hun zonnepanelen konden krijgen door de schaduwwerking van bomen.

In de gemeenteraadsvergadering van mei 2017 kwam ook een aantal andere dilemma's naar voren:

- De keuze voor het beleidsuitgangspunt van een kwalitatieve boven een kwantitatieve herplant.
- Het ontbreken van een actualisatie van de lijst van 'bijzondere en waardevolle bomen'.
- Het ontbreken van de rapportage over een bomenbalans.
- Het ontbreken van een concreet plan ter vervanging van verouderde bomen (inclusief het ontbreken van een financiële begroting hiervoor).

Beleid kap en herplant

Het beleid in relatie tot de kap en herplant van bomen zoals weergegeven in het Bomenbeleidsplan is in hoofdlijnen als volgt samen te vatten:

- De gemeente wil bij plannen tot herinrichting van de openbare ruimte of bouw zo vroeg mogelijk aandacht voor de mogelijke effecten voor bomen.
- In veel gevallen geschiedt de kap van een boom door middel van een omgevingsvergunning.
- Daarbij is de 'Verordening op de beplantingen' van belang bij de verlening van de vergunning en wordt de 'Checklist verordening op de beplantingen' gebruikt om te beoordelen of wordt voldaan aan de gestelde eisen.
- Met behulp van de checklist kan een afweging worden gemaakt tussen behoud of verwijdering van een of meerdere bomen. Ongeacht de uitkomst moet de mogelijkheid van verplanting altijd onderzocht worden. Blijkt uit de checklist dat het belang om te vellen groter is dan het belang om te behouden, dan wordt de omgevingsvergunning (activiteit kappen) verleend zodat een boom verwijderd kan worden.

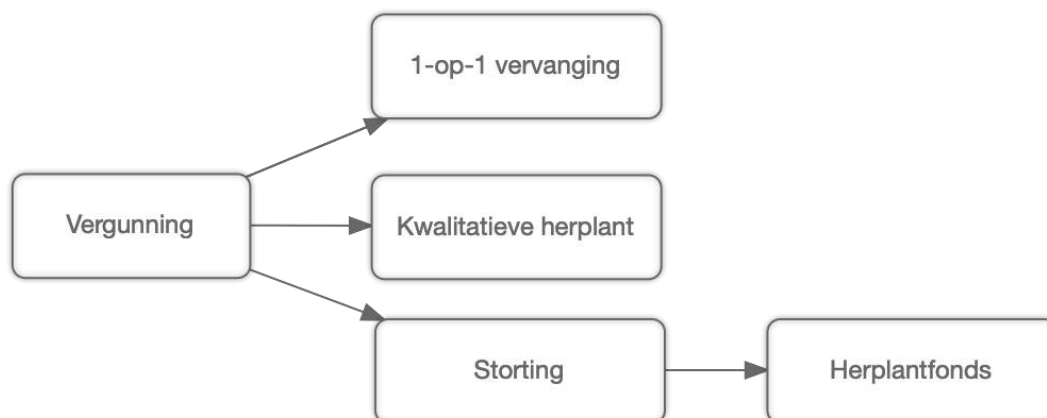
Voor publieke bomen met een stamdiameter (dwarsdoorsnede) van meer dan 15 centimeter (gemeten op 130 cm boven maaiveld) geldt een vergunningplicht voorafgaand aan het kappen.

Bij bomen op private grond moet alleen een omgevingsvergunning (activiteit kappen) worden aangevraagd wanneer het gaat om bomen die zijn opgenomen op de 'Lijst bijzonder waardevolle bomen'. Het college kan het (voorgenomen) kappen verbieden als een boom ecologische, cultuurhistorische of dendrologische waarde bezit of wanneer het een monumentale of waardevolle boom betreft. De lijst die hierbij van belang is, wordt door de gemeenteraad vastgesteld en periodiek geactualiseerd. Deze lijst is door capaciteitsproblemen bij de gemeente in de afgelopen jaren niet bijgewerkt.

De uitgangspunten van het beleid zijn als volgt:

- In principe wordt iedere verwijderde boom vervangen door een boom van dezelfde soort.
- In sommige gevallen kan ervoor worden gekozen om ter plaatse minder bomen aan te planten, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van voldoende (boven- en/of ondergrondse) groeiruimte. Bij die afweging is ook aandacht voor de inpassing van de bomen in de wijk en de relatie tot de groenstructuur. De gemeente noemt dit uitgangspunt 'kwalitatieve herplant'.
- Als het niet mogelijk is om een boom te herplanten dan wordt er een bedrag gestort in het gemeentelijke Herplantfonds (ook genoemd 'Voorziening Groen').

In een figuur:



Het storten van een bedrag in dit fonds is/likt aan de orde als in een project helemaal geen herplant plaatsvindt. Als er gedeeltelijk wordt herplant is lang niet altijd een storting vereist. Geconstateerd is dat bij diverse projecten (zie casestudies) geen storting wordt geëist in situaties waarbij slechts een deel van de gekapte bomen wordt vervangen/herplant en wordt voldaan aan het (subjectieve) criterium van 'kwalitatieve herplant'.

Bij illegale kap wordt de schade op de dader verhaald volgens een berekening van een NVTB-boomtaxateur (Nederlandse Vereniging van Taxateurs voor Bomen). De opbrengst dient gestort te worden in het Herplantfonds.¹

Beleid kap bij ruimtelijke ontwikkeling

Bij ruimtelijke ontwikkelingen vereist de gemeente Leiderdorp dat er een groentoets wordt uitgevoerd. Dit is een 'Bomen Effect Analyse' (BEA) die zich uitstrekt naar alle beplantingen. Hierin staat voor al het groen binnen het te ontwikkelen gebied aangegeven welk effect de ruimtelijke ontwikkeling hierop heeft. Dit is een instrument dat ook ten dienste staat van het bomenbeleid.

De initiatiefnemer van een ruimtelijke ontwikkeling is verplicht een groentoets op te stellen. Een groentoets moet opgesteld worden voor houtopstanden die geveld moeten worden om het realiseren van een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken. In een groentoets wordt duidelijk aangegeven welke verzachtende en compenserende maatregelen getroffen zullen worden om er op die manier zorg voor te dragen dat de kwaliteit van het groen op en nabij de locatie van de ontwikkeling niet zal afnemen en het liefst nog toeneemt.

Wanneer een gebied een andere functie krijgt is, herplant niet altijd mogelijk. Van de te verwijderen bomen wordt dan, via de NVTB-methode, de financiële waarde bepaald. De projectontwikkelaar moet de berekende financiële boomwaarde aan de gemeente betalen. Met dat geld kan de gemeente zelf nieuwe bomen planten. Dit geld moet (in afwachting van de herplant door de gemeente) worden gestort in het Herplantfonds.

Wanneer in een boom- en/of struweelbeplanting met bomen een dunning wordt uitgevoerd, hoeft hier geen (verplichte) herplant plaats te vinden. De gemeente geeft aan dat het hierbij gaat om kwalitatieve onderhoudsmaatregelen, zonder gevolgen voor de oppervlakte groen.

¹ Geconstateerd is dat er in de periode 2017-2020 geen stortingen vanwege illegale kap in het Herplantfonds hebben plaatsgevonden.

Herplant vindt bij voorkeur plaats op de locatie van kap. Als dat niet mogelijk is zijn de volgende opties mogelijk (in volgorde van voorkeur):

- Herplanting in de buurt van de locatie.
- Herplanting in de gemeente.
- Geen herplant.

Bij de laatste twee opties dient er volgens het gemeentelijke beleid een storting plaats te vinden in het Herplantfonds. Bij herplant beoordeelt de gemeentelijke boomdeskundige of de herplant voldoet qua vergelijkbaar eindbeeld. Daarbij is dus met name ook aandacht voor de kwaliteit van de herplant waarbij niet alleen naar de aantallen van de herplant wordt gekeken.

Uit het Herplantfonds mogen door de gemeente de volgende kosten worden gedekt in relatie tot herplant op andere locaties binnen de gemeente:

- De aankoop van een boom.
- De kosten in relatie tot het planten.
- De nazorg na plant voor een periode van maximaal 3 jaar.
- De voorbereiding van de nieuw te planten boom.

Voor de herplantplicht bij projecten is artikel 8 van de Verordening op de beplantingen van belang.

In artikel 8-1 is het volgende te lezen:

“Het college verbindt aan een vergunning voor het vellen van een houtopstand in ieder geval als voorschrijf dat binnen een door het college te bepalen termijn overeenkomstig door het college te geven aanwijzingen wordt herplant, tenzij zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.”

Daarnaast is in artikel 8-3 is het volgende te lezen:

“Indien herplant niet in redelijkheid op hetzelfde perceel of in de directe omgeving kan geschieden, wordt in plaats van het in het eerste lid bedoelde voorschrijf als voorschrijf opgenomen dat de houtopstand niet mag worden geveld voordat een door het college te bepalen bedrag, dat gelijk is aan de herplantwaarde, in het gemeentelijk herplantfonds is gestort.”

In het Bomenbeleidsplan staat dat het college voor de stortingen een gemeentelijk Herplantfonds instelt.² De aan bomen gelieerde gelden in dat Herplantfonds mogen worden gebruikt ten behoeve van de uitbreiding van het in de gemeente aanwezige openbare groen, waaronder houtopstanden (zie artikel 8-3).

² Dit is feitelijk pas in 2020 gebeurd.

Op basis van het bovenstaande valt het volgende te concluderen. Als het niet mogelijk is om te herplanten na kap, dient een bedrag gestort te worden in het Herplantfonds. Als binnen een project niet alle bomen herplant kunnen worden maar er is een mogelijkheid van zogenaamde kwalitatieve herplant (minder bomen met betere ontwikkelingsmogelijkheden) dan is een storting niet noodzakelijk. De toets inzake kwalitatieve herplant vindt plaats bij de groentoets.

Op basis van de verordening dient het college elk jaar vóór 15 september een plantlijst vast te stellen. In deze lijst wordt aangegeven wat het totaal aan ontvangen bedragen is en waar de gemeente voornemens is bomen vanuit het Herplantfonds te planten. Pas in 2021 is deze lijst voor het eerst opgesteld. In de periode 2017-2020 was er geen plantlijst. Volgens de gemeente omdat in voorgaande jaren geen gebruik is gemaakt van deze gelden voor de aanplant van bomen.

De raad moet jaarlijks volgens artikel 8-4 van de verordening door het college geïnformeerd worden over de inkomsten en uitgaven van het Herplantfonds. Dit is voor het eerst gebeurd in de jaarrekening 2020 bij de toelichting op het Herplantfonds.

Om de kwantitatieve ontwikkeling van kap en herplant inzichtelijk te maken heeft Leiderdorp een bomenbalans. Daarin wordt opgenomen hoeveel en waar bomen zijn gekapt en hoeveel en waar bomen zijn herplant. Deze bomenbalans is na de vaststelling van het bomenbeleidsplan (2017) alleen in 2020 en 2021 gepubliceerd.

Vergelijking met kap en herplant in Leiden:

In Leiden is gekozen voor een model waarbij voor elke kapvergunning een storting opgelegd kan worden indien de herplant van bomen met een gelijke ecologische waarde als de gekapte bomen niet (op voorhand) gegarandeerd kan worden. Als bij uitvoering van het project door de vergunninghouder alsnog bomen zijn herplant kunnen de kosten daarvan gedeclareerd worden bij het fonds. Tot het moment van voltooiing van het project zijn de bedragen geoormerkt.

Als na afronding van het project waarvoor de vergunning is afgegeven er bedragen in de voorziening achter blijven kunnen deze gestorte bedragen door de gemeente gebruikt worden voor herplant van bomen op andere plekken. De bedragen zijn dan niet meer geoormerkt in relatie tot het specifieke project.

Deze systematiek wijkt af van die in Leiderdorp waarbij slechts indien er in het geheel niet herplant zal worden een storting zal plaatsvinden. Daar waar in Leiden de storting functioneert als waarborg tegen het niet uitvoeren van de verplichting om te herplanten, vindt in Leiderdorp alleen een storting plaats bij illegale kap of als men in het geheel niet kan herplanten. De storting functioneert daarom niet als waarborgsom voor een verplichting, maar als een afkoopsom in relatie tot het ontbreken van herplant. Er vinden, in tegenstelling tot in Leiden, in de praktijk in Leiderdorp door de afwijkende benadering nauwelijks stortingen plaats.

Conclusies in relatie tot het beleid

1. Hoewel de keuze voor kwalitatieve herplant begrijpelijk is vanwege de onmogelijkheid om in alle gevallen voor een gelijk aantal bomen of bomen met een gelijke boomwaarde te herplanten roept deze keuze wel vragen op in relatie tot de hantering van de (kwantitatieve) bomenbalans.
Gelet op het feit dat er beleidsmatig bewust voor is gekozen om niet altijd 1-op-1 te herplanten op basis van een kwalitatieve analyse van de herplant, lijkt een kwantitatieve bomenbalans niet een passend en logisch instrument om het beleid in relatie tot de herplant van bomen te evalueren. De gemeenteraad mist een instrument om te analyseren of de 'kwalitatieve aanplant' in de praktijk voldoet aan de doelstellingen van het Bomenbeleidsplan.
2. De gemeente Leiderdorp hanteert alleen een storting in het Herplantfonds als *in zijn geheel* niet kan worden voldaan aan de herplantplicht. Als er *deels wordt herplant* is geen storting in het Herplantfonds vereist als de kwaliteit van het groen niet vermindert. Hierdoor ontbreekt een objectieve norm (zoals de boomtaxatiewaarde) om te beoordelen of de kwalitatieve herplant voldoende is ter vervanging van de kap. Het is daarom moeilijk objectief te toetsen of de compensatie gelijk is aan de waarde van de gekapte bomen. Het zou passend en logisch zijn om bij de analyse van de kwalitatieve analyse ook rekening te houden met de vraag of de boomwaarde al dan niet voor- of achteruit zal zijn gegaan bij afronding van een project.³

2. De uitvoering

Om te bepalen of het vastgestelde beleid in de praktijk werkt zijn de volgende aspecten van belang:

1. Voorschriften:
 - a. De groentoets.
 - b. De kapvergunning.
2. Toezicht en handhaving in relatie tot de verplichtingen uit de vergunningen
3. De stortingen en onttrekkingen uit het Herplantfonds
4. De bomenbalans

Bij *de groentoets* gaat het om een integrale toets op beplantingen bij bouwplannen. Bij *De kapvergunning* gaat het om individuele bomen waarvoor een kapvergunning wordt aangevraagd.

³ In de gemeente Leiden wordt de herplantplicht gekoppeld aan de boomwaarde van de gekapte bomen. Dat kan betekenen dat voor 1 gekapte boom er 2 herplant moeten worden omdat nieuwe bomen doorgaans niet dezelfde boomwaarde hebben als gekapte bomen. Voor de berekening van de boomwaarde (boomtaxatiewaarde) is een objectief normenkader ontwikkeld. Dit wordt alleen gebruikt in Leiderdorp bij illegale kap.

In dit onderzoek hebben we ons gericht op de kap en herplant bij bouwplannen en geen specifieke aandacht besteed aan de vergunningverlening bij de kap van individuele bomen. Wij hebben de uitvoering getoetst door bestudering van stukken, gesprekken met de verantwoordelijk ambtenaar en bestudering van een aantal projecten.

1. Voorschriften: groentoets

Als een kapvergunning wordt ingediend bij een bouwproject is een groentoets verplicht. In die toets kijkt de gemeente integraal naar het effect op het groen waaronder bomen. De toets is gebaseerd op de Bomen Effect Analyse (BEA). Deze toets vindt in een zo'n vroeg mogelijk stadium van de planvorming plaats om op zo'n manier de afweging zo integraal mogelijk plaats te laten vinden. De resultaten van de groentoets worden op die wijze meegenomen in de besluitvorming bij ruimtelijke projecten. Door middel van de groentoets kan in de besluitvorming akkoord worden gegeven over het bouwplan waarbij de effecten voor de beplantingen (w.o. de bomen) kunnen worden meegewogen.

Wij hebben de groentoetsen van een aantal projecten (casestudies zoals beschreven in bijlage 1 van dit rapport) bestudeerd en concluderen dat deze toetsen een goed instrument zijn om te beoordelen wat de effecten zijn voor bomen bij de totstandkoming van een specifiek project. Van belang is wel dat de gemeente goed toetst of de plannen in de groentoets realistisch zijn en ook worden uitgevoerd .

Bij de bestudering van de geselecteerde projecten constateren we dat bij de toetsing van de kwalitatieve herplant een kwantitatieve achteruitgang van het bomenbestand vaak wordt geaccepteerd. Met een verwijzing naar redenen die het belang van de gekapte bomen overstijgen of met een verwijzing naar de toename van de kwaliteit van het groen in het betreffende gebied.

Hoewel de onderzoekers de redenering begrijpen, valt te overwegen om de achteruitgang van boomwaarde (naast de achteruitgang van de aantallen bomen) explicieter mee te nemen in de analyse. Daarbij kan overwogen worden dat een materiele achteruitgang van boomwaarde moet leiden tot een storting in het Herplantfonds (zie kader 'kap en herplant in Leiden' op bladzijde 12). Als dat niet gebeurt, is het risico aanwezig dat de boomwaarde in Leiderdorp op termijn achteruitgaat.

Op basis van het onderzoek naar de projecten Brittenstein en Driemaster kan worden vastgesteld dat in beide gevallen de plannen in de groentoets bij de uitvoering niet konden worden gerealiseerd. Het saldo van kap en herplant viel in beide gevallen in de praktijk ongunstiger uit. In de casus Brittenstein

heeft dat geleid tot een storting in het Herplantfonds. In de casus Driemaster kon de tegenvaller binnen het project gecompenseerd worden. In het project Amaliaplein zijn, aldus de gemeente, twee *vleugelnoten* met veel moeite behouden gebleven.

De gemeente constateert dat dergelijke problemen in de uitvoering bij herhaling optreden, zeker in geval van inbreiding. Als reden voor achterblijvende realisatie geeft de gemeente aan afhankelijk te zijn van de kwaliteit van de ingediende inventarisatie. Bomen zijn bijvoorbeeld niet goed ingetekend op de bouwtekening of er wordt onvoldoende rekening gehouden met boven- of ondergrondse ruimte. Gelet op deze twee recente ervaringen met betrekking tot concrete projecten is het dus van groot belang dat de plannen zoals in de groentoets uiteengezet zijn beter worden beoordeeld op praktische uitvoerbaarheid.

2. Toezicht en handhaving in relatie tot de verplichtingen uit de vergunningen

In het Bomenbeleidsplan lezen we (pagina 33) dat adequaat toezicht op de uitvoering van de plannen met betrekking tot de bomen essentieel is.

De gemeente geeft aan dat er geen sprake is van een specifieke reguliere controle en handhaving in relatie tot het nakomen van de verplichtingen in relatie tot de bomen. Bij de oplevering van de ruimtelijke projecten wordt gecontroleerd of de inrichting conform de groentoets is uitgevoerd. Als de inrichting afwijkt, wordt het gebied niet in beheer genomen. De gemeente gaat dan in overleg met de betrokken partij om te kijken of ze de groentoets alsnog kunnen uitvoeren. Wanneer het echt onmogelijk blijkt om delen van de groentoets uit te voeren zal ook hier de herplantplicht omgezet worden in een financiële verplichting tot dotatie in het Herplantfonds. Dit is in de praktijk nog niet aan de orde geweest.

Bij de kap van individuele bomen vindt de check plaats bij de opstelling van de bomenbalans. Op dat moment kan de eigenaar van de grond worden aangesproken als hij in gebreke is gebleven.

3. De stortingen en onttrekkingen uit het Herplantfonds

Op basis van het bomenbeleid van 2017 zou het Herplantfonds gevuld moeten worden door stortingen als gevolg van het onvoldoende kunnen voldoen aan de herplantplicht (zie lid 8-3 van de verordening) of bij illegale kap. Dit Herplantfonds is echter pas in het najaar van 2020 ingesteld.

In dat jaar is 13.991 euro gestort in het fonds (project Brittenstein⁴). Voor 2020 bedroeg de waarde van het Herplantfonds (als onderdeel van de reserve Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) 3.273 euro.⁵ De gemeente wilde dit bedrag bij de komende bestuursrapportage van deze reserve overzetten naar de Voorziening Herplantfonds Bomen. De gemeente geeft aan dat het bedrag van 3.273 euro was ondergebracht in de reserve IBOR vanwege het ontbreken van een financieel-administratieve inrichting van het fonds.

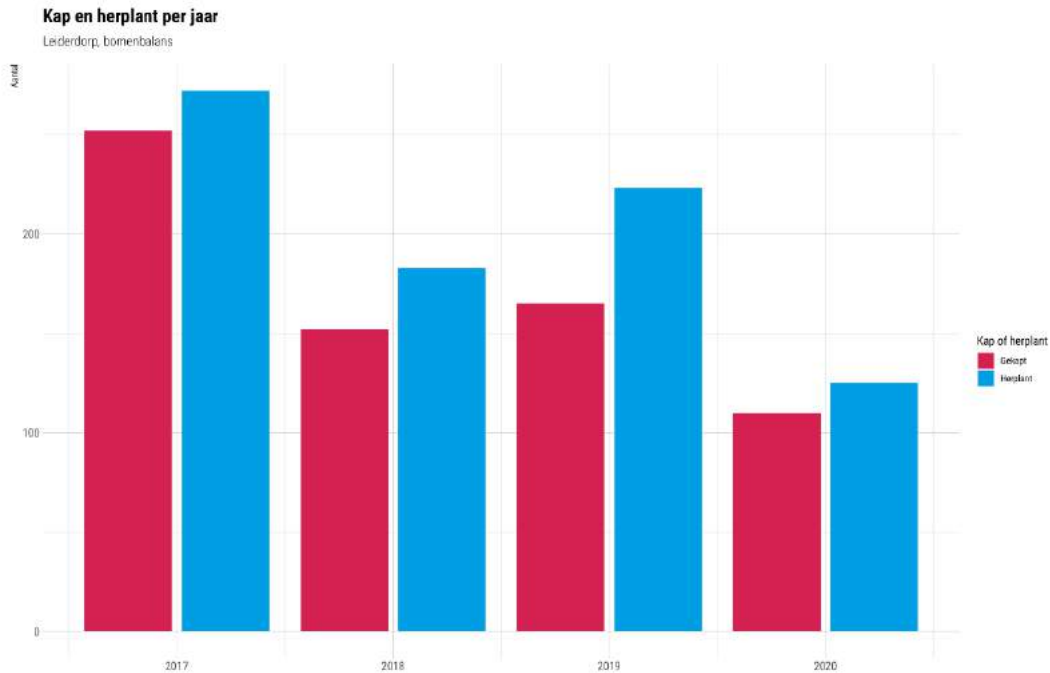
4. De bomenbalans

De bomenbalans is sinds 2017 twee keer gepubliceerd (in het jaar 2020 en het jaar 2021).

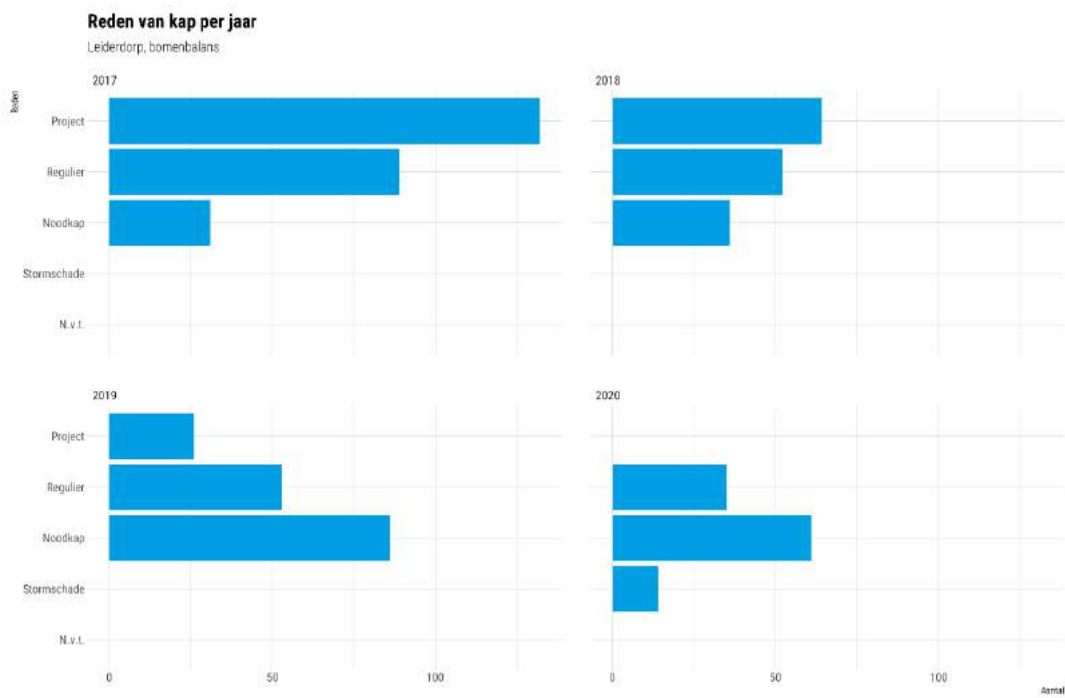
Uit de bomenbalans kan volgens het college worden opgemaakt dat in de jaren 2017, 2018, 2019 en 2020 in totaal 680 bomen zijn gerooid en 771 bomen zijn of worden (zodra dat mogelijk is bij de afronding van een project) herplant.

⁴ In de tweede omgevingsvergunning is te lezen: "In mei 2018 is er reeds een omgevingsvergunning voor dit project (vellen van twaalf bomen en het herplanten van tweeëntwintig bomen) verleend. Door een fout in het herplantingsplan en inrichtingsplan blijkt nu dat er negen extra bomen moeten worden geveld en er zes bomen minder terug geplant kunnen worden. Om dit te compenseren wordt deze vergunning verleend onder voorwaarde dat de waarde van zes van de negen te vellen extra bomen wordt gestort in het Gemeentelijk Herplantfonds. De waarde van deze bomen bedraagt € 13.991,33. Van dit bedrag zullen bomen aangeschaft worden die op andere locaties binnen Leiderdorp geplant zullen worden".

⁵ In de onderzochte jaren is (volgens de gemeente) geen gebruikgemaakt van de gelden van het Herplantfonds. Het is het plan om dat in 2021 wel te doen. Daarvoor zal een plantlijst opgesteld worden.



Onderstaande figuur laat per jaar de aantallen gekapte bomen zien per reden van kap. Hier valt op dat in 2020 geen boom is gekapt vanwege de reden "Project".



In de
telling
van
de

bomenbalans wordt echter ook al rekening gehouden met bomen waarvan verwacht wordt dat ze herplant worden binnen het kader van projecten die nog niet zijn afgerond. Het is de vraag of dit een juiste toepassing is van de bomenbalans als daarna onvoldoende gecontroleerd wordt of de bomen uiteindelijk daadwerkelijk worden geplant. Feitelijk wordt in de bomenbalans er al vanuit gegaan dat een boom herplant zal worden. Dat is echter een onzekere factor.

In de bomenbalans die in het jaar 2020 is gepubliceerd worden al veel bomen meegeteld waarvan de herplant nog moet plaatsvinden. Het is in de daaropvolgende bomenbalans die in het jaar 2021 is gepubliceerd niet na te gaan of dit ook daadwerkelijk is gebeurd omdat in deze meest recente publicatie geen inzicht wordt gegeven op de vraag of de nog te herplanten bomen die gekapt zijn in de periode voor 2020 daadwerkelijk zijn geplant. Een check op de realisatie van deze voorgenomen herplant is daardoor voor de raadsleden niet goed mogelijk.

De bomenbalans gaat uit van aantallen. Daarbij is het risico aanwezig dat het bomenbestand in (boom)waarde wel achteruitgaat. Een nieuwe (jonge) boom heeft doorgaans een lagere boomwaarde dan een (oude) gekapte boom. Het zal vaak nog jaren duren voordat de ecologische waarde van een jonge boom gelijk is aan die van de gekapte boom.

Bij de bestudering van de bomenbalans valt het op dat het hier met name gaat om de vervanging en herplant van individuele bomen. Daarbij is vaak sprake van vervanging wegens ziekte (zie het kader voor een nadere toelichting). Op het totaal van gekapte en herplante bomen betreft het relatief weinig bomen die in het kader van een ruimtelijk project zijn gekapt.

Zieke bomen

Veel kap en herplant heeft een relatie tot zieke bomen. Zieke bomen worden in principe vervangen. Zieke bomen worden alleen gekapt als ze een gevaar voor hun omgeving vormen. Dat kan zijn vanwege instabiliteit als gevolg van een ziekte. Of vanwege extreem besmettingsgevaar zoals bij de iepziekte. Zieke bomen worden in principe 1-op-1 vervangen. Het liefst door dezelfde boomsoort. Dat is echter niet altijd mogelijk, met name als de ziekte op de plek nog aanwezig is. In de bomenbalans 2020 wordt de reden van kap aangegeven. Als de reden voor het verwijderen van de boom ziekte is, dan wordt ook aangegeven om welke ziekte het gaat.

In 2020 is de bomenbalans op peil gebracht omdat het college constateerde dat de herplant kwantitatief achterbleef bij de kap. Voor het aanplanten van de extra bomen is door het college eenmalig extra budget van 40.000 euro beschikbaar gesteld. Dit geld was aanwezig in de Voorziening Groen. Hiermee kon de gemeente eenmalig meer bomen dan het jaarlijkse aantal van ongeveer 200 (her)planten. Hierdoor is volgens het college de balans op peil gebracht en kan, met het jaarlijks beschikbaar budget, dit ook in de toekomst gewaarborgd worden. Door het planten van twee essen in

december 2020 gaf wethouder Rik van Woudenberg symbolisch uiting aan de actie van de gemeente om de bomenbalans op peil te krijgen in 2020 en 2021. Hij stelde daarbij dat voor elke boom die verdwijnt er een nieuwe boom terug moet komen.

Op dit moment is er geen vastgesteld bomenonderhoudsplan. Dat komt er wanneer het bomenonderhoud gekoppeld gaat worden aan de Boomveiligheidscontrole. Op dit moment worden alle bomen die dood gaan vervangen, mits er voldoende budget is.

Conclusies in relatie tot de uitvoering.

1. Het Herplantfonds (voortvloeiend uit de besluiten in 2017) is pas in 2020 ingesteld. Ook andere toezeggingen in relatie tot de verantwoording van het bomenbeleid (plantlijst, jaarlijkse verantwoording van kosten en opbrengsten) worden tot nu toe niet of slechts ten dele nagekomen.
2. Omdat er slechts in uitzonderlijke gevallen een verplichting tot storting aanwezig is, vinden nauwelijks mutaties in het fonds plaats. Slechts illegale kap, het totaal niet voldoen aan de herplant of het niet nakomen van een eerder opgelegde verplichting leidt tot een storting. Gelet op het feit dat er bij ruimtelijke projecten vaak andere maatschappelijke belangen zijn die het belang van de kap overstijgen en in veel gevallen de projecten een positief oordeel krijgen in relatie tot de (subjectieve) kwalitatieve toets komen er nauwelijks stortingen voor. Hierdoor speelt het Herplantfonds nauwelijks een rol bij het bomenbeleid in Leiderdorp en zou de rol van het Herplantfonds heroverwogen kunnen worden.
3. In de praktijk is gebleken dat de plannen met betrekking tot kap en herplant van bomen waarop aanvankelijk de besluiten in relatie tot de projecten zijn genomen niet uitgevoerd konden worden (Driemaster en Brittenburg). Hieruit blijkt dat door de gemeente niet zonder meer afgegaan kan worden op de wijze waarop door de ontwikkelaars van de projecten een voorstelling wordt gegeven van de uitvoerbaarheid van hun plannen, zoals die zijn weerslag krijgt in de groentoets.
4. Controle op de uitvoering in relatie tot herplant geschiedt bij oplevering van het ruimtelijk project. De bomenbalans kan als instrument helpen om te beoordelen of gekapte bomen in aantallen voldoende worden gecompenseerd. Deze bomenbalans geeft echter weinig informatie over de vraag of de boomwaarde in stand blijft. Daarnaast worden in de bomenbalans ook geplande herplant in een toekomstige periode meegeteld bij de analyse of er sprake is van een positief boomsaldo. Gelet op het feit dat plan en uitvoering in de praktijk nogal van elkaar kunnen verschillen dreigt hierdoor een vertekend beeld van de werkelijkheid te ontstaan.

Bijlage 1: De casestudies

De casus Brittenstein

In de project Brittenstein zijn 56 sociale huurwoningen ontwikkeld door Rijnhart Wonen. In de groentoets die in opdracht door Rijnhart Wonen is opgesteld, werd gesteld dat er 12 bomen worden gekapt met een herplant van 25 bomen (waarvan 23 kleinere). Vervolgens is deze groentoets onderdeel geweest van de aangevraagde omgevingsvergunning die op 29 mei 2018 is verleend. Daarnaast is er een kapvergunning aangevraagd voor het kappen van 12 bomen. In de vergunning is de herplantplicht voor 22 bomen opgenomen.

In het collegebesluit staat vermeld dat aangezien 12 bomen moeten wijken om nieuwbouw mogelijk te maken en de bomen (met uitzondering van twee dennen) in matige tot slechte conditie verkeren en er 22 bomen herplant zullen worden (de soorten zouden in samenspraak met de omwonenden worden bepaald) het belang van de nieuwbouw zwaarder weegt dan het behoud van de bomen op deze locatie. De voorwaarde was dat de 22 bomen voor 31 december 2019 vervangen zouden worden.

In maart 2019 werd duidelijk dat de 23 bomen niet herplant konden worden vanwege minder ruimte dan aanvankelijk werd aangenomen en dat door de benodigde parkeerruimte er nog eens extra bomen (10-12) gekapt moesten worden. Dit alles heeft uiteindelijk geleid tot een tweede omgevingsvergunning op 5 november 2019 voor dit project waarbij de vergunninghouder verplicht werd tot een storting van 13.991 Euro. Bij bewoners in de directe omgeving is er verontwaardigd gereageerd op deze fouten van Rijnhart Wonen en bestond het vermoeden dat het al veel eerder bekend was dat men niet aan de verplichtingen voor herplant kon voldoen.



Brittenstein

De casus Driemaster

Op het terrein tussen de Lijnbaan en de Engelendaal zijn twee appartementencomplexen gepland. Het betreft hier 49 sociale huurwoningen (Rijnhart Wonen) en 49 vrije sector huurwoningen (Amvest). De opzet was om de omgeving van de complexen een groene inrichting te geven. Omdat onvoldoende rekening was gehouden met de afstand tot het complex en de ondergrondse obstakels moesten er echter bij nader inzien 10 extra bomen worden gekapt dan was gepland bij het verlenen van de bouwvergunning in 2018. Er is voor de extra kap een vergunning verleend door de gemeente. De kap van de tien bomen op de Driemaster-locatie is gecompenseerd met het planten van evenveel bomen op het terrein tussen de woongebouwen. Deze zijn gefinancierd uit het projectbudget.



Driemaster

De casus Van der Valk Bouwmanweg 236

In dit ruimtelijke project aan de Van der Valk Bouwmanweg te Leiderdorp wordt ver- en nieuwbouw gerealiseerd. Op het perceel staat een villa, welke wordt verbouwd tot zorgvilla. Aansluitend wordt op het terrein nieuwbouw gerealiseerd ten behoeve van seniorenwoningen. De waardevolle beuk in de achtertuin wordt behouden in het ontwerp. In de groentoets wordt gemeld dat er 14-15 bomen moeten worden gekapt en deze worden in aantallen niet geheel gecompenseerd. De gekapte bomen kwamen niet in aanmerking voor een succesvolle herplanting.

In de groentoets wordt echter gesteld: “Wel liggen er kansen door het aanleggen van duurzame groeiplaatsen voor de nieuw te planten bomen. Door de juiste soortkeuze en boomgrootte kunnen de nieuwe bomen uitgroeien tot bomen van goede kwaliteit. Op deze manier wordt de kwaliteit van het aanwezige groen in de nieuwe inrichting verbeterd, en compenseert hiermee het verloren aantal m² groen.” In de plannen zoals die zijn voorgelegd staan 5 bomen ingetekend.

De omgevingsvergunning wordt verleend omdat volgens de gemeente uit het tuinontwerp en de daarbij naar voren komende landschappelijke inpassingsmaatregelen is gebleken dat de groenkwaliteit niet onevenredig wordt geschaad. Daarmee is aan de eis van kwalitatieve herplant voldaan.



Van der Valk Bouwmanweg 236

De casus Amaliaplein

Bij het project Amaliaplein gaat het om de bouw van een nieuwe supermarkt en 21 sociale huurwoningen. De gemeente is verantwoordelijk voor de herinrichting van het openbaar gebied. Er worden in totaal 20 bomen verwijderd. Er worden in totaal 4 (laan) bomen van goede kwaliteit gekapt. Hier komen 4 bomen voor terug. Er worden 16 bomen van matige kwaliteit gekapt (opslag bosplantsoen etc.). Daar komen geen bomen voor terug.

In de groentoets wordt erkend dat de oppervlakte groen achteruitgaat. Het betrof hier een braakliggend terrein. In de groentoets wordt echter gesteld dat de kwaliteit van het terugkerende groen vele malen beter zal zijn. In de bomenbalans valt te lezen dat er 21 bomen gekapt zijn en dat hiervoor 39 bomen terug zijn gekomen. Er zijn meer bomen teruggekomen dan in de groentoets beschreven is.



Amaliaplein

De casus Simon Smitweg/Willem-Alexanderlaan.

De groentoets Simon Smitweg / Willem-Alexanderlaan heeft betrekking op de herinrichting van de Simon Smitweg waar de verkeerscirculatie is gewijzigd. De groentoets van december 2020 is een aanpassing van de eerdere groentoets. Er is een aantal aanpassingen gedaan ten opzichte van de eerdere toets.

In de groentoets wordt gesteld dat het bij de herinrichting mogelijk is om de kwaliteit van het bomenbestand grotendeels te behouden door de aanplant van nieuwe bomen. Er is niet voldoende ruimte voor de kwantitatieve aanplant van bomen door zowel ondergronds als bovengrondse beperkingen. Men concludeert daarentegen dat er gelet op de noodzakelijke ruimtelijke ontwikkeling sprake is van andere zwaarwegende belangen, namelijk die van een goede verkeersverdeling, verkeersafwikkeling en verbetering van leefbaarheid rond de wegenstructuur van het Amaliaplein. Voor de 32 te kappen bomen die niet kunnen worden verplant wordt er met 28 bomen gecompenseerd. Voor de bomenbalans blijft het saldo in beide gevallen een verlies van 4 bomen.

De genoemde compensatie geldt als taakstelling. Gelet op de doelstellingen uit het Bomenbeleidsplan wordt geconcludeerd dat er binnen het project afdoende wordt gecompenseerd om de gewenste groenkwaliteit op peil te houden ondanks het negatieve bomensaldo.