

VOORBLAD

Voorstel aan de Raad

Zaaknummer: Z/19/029659/210535

Datum collegebesluit: 10 november 2020

Datum commissievergadering: 30 november 2020

Datum raadsvergadering: 15 december 2020

Soort Voorstel:

Raadsvoorstel

Onderwerp:

Vereenvoudigd kapvergunningstelsel

Portefeuillehouder:

Wethouder Kees Wassenaar

Programma:

Programma 5: Sport, cultuur en recreatie, onderdeel openbaar groen

Kernboodschap:

Door deregulering geeft de gemeente eigenaren meer vrijheid en invloed op hun eigen omgeving en het vermindert de bureaucratie en de kosten. Daarom vereenvoudigen we het kapvergunningstelsel, waarbij vergunningplicht geldt voor bepaalde bomen en overige bomen vrij zijn van een kapvergunning, inclusief bomen tot 2 meter van de gevel van het hoofdgebouw.

Altijd vergunningplichtig zijn/blijven bomen waarvoor hogere wetgeving van toepassing is (Erfgoedwet en Wet Natuurbescherming) en als er regels in bestemmingsplannen staan.

De voorgestelde wijziging is een besluit van de raad en zal eerst worden vrijgegeven voor inspraak

Bijlagen:

Bijlage 1: Notitie over een vereenvoudigd kapvergunningstelsel en een Handreiking bomen.

Bijlage 2: B&W voorstel en B&W besluit 16 juli 2019

Bijlage 3: APV Wassenaar Afdeling 3 Het bewaren van houtopstanden (aangepaste versie vanaf 2021).

Bijlage 4: concept-stroomschema aanvraag kapvergunning

Bijlage 5: schema nieuw vergunningstelsel – oud vergunningstelsel

Stukken ter inzage:

Nee

Beslispunten:

Besluit:

1.de voorgestelde vereenvoudiging van het kapvergunning zoals geformuleerd onder a en b, vrij te geven voor inspraak:

. De vereenvoudiging houdt in:

a. Bepaalde bomen zijn vergunning plichtig en overige bomen zijn kapvergunning vrij, wat inhoudt dat de reguliere kapprocedure wordt gevolgd voor beeldbepalende en ecologisch waardevolle bomen:

- eiken, beuken, lindes en (paarden)kastanjes;
- bomen in de voor- of zijtuin grenzend aan de weg, met een dwarsdoorsnede van de stam van meer dan 30 cm op een hoogte van 1,30m boven het maaiveld;
- bomen met een dwarsdoorsnede van de stam van meer dan 50 cm op een hoogte van 1,30m boven het maaiveld.

b. Bomen tot 2 meter van de gevel van het hoofdgebouw zijn kapvergunning vrij, gemeten vanaf de stam van de boom.

2. Deze nieuwe werkwijze wordt kostendekkend, de financiële verwerking hiervan wordt betrokken bij de Voorjaarsnota 2021 en de Kadernota 2022.

Relatie met:

- ☐ Agendapunt:
- ☐ Toezegging:
- ☐ Amendement/motie:
- ☐ Schriftelijke vragen:

Adviesnota aan de Raad

Onderwerp

Vereenvoudigd kapvergunningstelsel.

Samenvatting

Aanleiding voor dit voorstel is het voornemen in het coalitieakkoord tot afschaffen of vereenvoudigen van het kapvergunningstelsel. Verder is er de wens om de Groene waardenkaart, die op 20 maart 2018 door het college is vastgesteld een stevige basis te geven ten behoeve van de Omgevingsvisie. Met de voorgestelde vereenvoudiging van het kapvergunningstelsel wordt voor een stimulerende in plaats van een regelgevende aanpak gekozen. Daarnaast wordt hiermee meer vertrouwen en verantwoordelijkheid bij de inwoners van Wassenaar gelegd.

Inhoud

Bij het kappen van bomen komen verschillende wetgevingen kijken. Deze zijn op te delen in twee categorieën.

De eerste categorie is hogere wetgeving, zoals de Erfgoedwet en de Wet natuurbescherming. Wassenaar kent bijvoorbeeld twintig (groene) rijksmonumenten. Ingrepen in de structuur van het rijksmonument zijn vergunningplichtig. Slechts kleine ingrepen die geen effect hebben op het monument zijn uitgesloten, zoals regulier beheer. Renovaties van bij het monument behorende park zijn altijd vergunningplichtig. De Wet Natuurbescherming stelt dat in Natuur Netwerk Nederland (NNN)-gebieden en Natura 2000 gebieden kap verboden is, mits sprake is van veiligheidsrisico's of overwegingen van algemeen belang.

De tweede categorie is lokale wetgeving, zoals de APV en bestemmingsplannen. De rijks- en provinciale regelgeving (Omgevingsverordening) heeft ertoe geleid dat regels voor het beschermen van bomen zijn opgenomen in bestemmingsplannen (Villawijken 2010 en Landelijk gebied 2015).

De hogere wetgeving gaat boven lokale wetgeving, daarom geldt de vereenvoudiging voor de bomen die niet onder die hogere wetten vallen en waarvoor geen bepalingen zijn opgenomen in bestemmingsplannen.

Verduurzaming en behoud van groen is een van de thema's in het Coalitieprogramma 2018-2022 en in het programma Wassenaar 2030. Daarom blijven er wel regels bestaan voor het kappen van bomen.

Daarnaast zijn de voorbereidingen voor een goede invoering van de Omgevingswet in volle gang. Met die nieuwe wet krijgen eigenaren meer vrijheid en invloed op hun eigen omgeving door onder andere regelgeving te vereenvoudigen, zoals het kapvergunningstelsel. Bij de keuze van het vernieuwde stelsel is gezocht naar evenwicht tussen het belang van groen en regelgeving van de overheid. De wijzigingen worden verwerkt in een wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening.

Wij hebben op 16 juli 2019 op basis van een ambtelijke notitie besloten tot vereenvoudiging van het kapvergunningstelsel door te kiezen voor een combinatie van optie 3 en 4 (notitie zie bijlage 1, bijlage 2 B&W voorstel uit 2019). Dit houdt het volgende in:

- Optie 3: bomen tot 2 meter van de gevel van het hoofdgebouw zijn vergunningvrij, voor overige bomen geldt het huidige kapvergunningstelsel.
- Optie 4: bepaalde bomen zijn vergunningplichtig, overige bomen zijn vrij. Dit houdt in dat de reguliere kapprocedure wordt gevolgd voor beeldbepalende en ecologisch waardevolle bomen, zoals eiken, beuken, lindes en (paarden)kastanjes.
 - Bomen in de voor- of zijtuin grenzend aan de weg, met een dwarsdoorsnede van de stam van meer dan 30 cm op een hoogte van 1,30m boven het maaiveld.
 - Bomen met een dwarsdoorsnede van de stam van meer dan 50 cm op een hoogte van 1,30m boven het maaiveld.
 - Overige bomen zijn vergunning vrij.

Altijd vergunningplichtig zijn/blijven bomen die onderdeel uitmaken van een gebied vallende onder hogere wetgeving (Erfgoedwet, Wet natuurbescherming) en bepalingen in bestemmingsplannen.

Vervolgproces

De voorgenomen wijziging tot verandering van de APV wordt ter inzage gelegd gedurende zes weken.

Na verwerking van de zienswijzen wordt een definitief voorstel tot wijziging van de APV door ons aan u voorgelegd ter vaststelling. Wijziging van de APV is een bevoegdheid van u, .. voor zover niet getreden wordt in de rechtsruimte van hogere regelingen.

Bijlage 3 bevat het voorstel tot wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening, afdeling 3 'het bewaren van houtopstanden'. De planning is om de wijziging in te laten gaan per 1 april 2021. Deze periode is ook nodig om voorbereidingen te treffen om de inwoners van Wassenaar te informeren over de gewijzigde kapregels.

Tijdens de periode van ter inzage legging wordt afstemming gezocht met provincie en rijk (RCE) over de voorgestelde wijziging van het kapvergunningstelsel.

Eerste kwartaal 2021 wordt de Handreiking bomen aan B&W ter besluitvorming aangeboden.

Beoogd effect

Voorgestelde vereenvoudiging van het proces en de regelgeving van het kapvergunningstelsel legt meer vertrouwen en verantwoordelijkheid bij de inwoners van Wassenaar, waarmee invulling wordt gegeven aan de ambitie uit het Coalitieakkoord.

Argumenten

1.1 Vereenvoudigen van het kapvergunningstelsel volgt de ambitie uit het Coalitieakkoord

De voorgestelde vereenvoudiging van het kapvergunning stelsel valt binnen de afspraken van het Coalitieakkoord. De voorgestelde vereenvoudiging legt meer vertrouwen en verantwoordelijkheid bij de inwoners van Wassenaar.

1.2 Bescherming van beeldbepalende en ecologisch relevante bomen past in het ingezette beleid, het deels vergunningsvrij verklaren van de kapactiviteit is een nieuw beleidsaccent

Met de bescherming van bepaalde kenmerkende en waardevolle bomen kan het unieke, groene karakter van Wassenaar behouden blijven. Hiermee wordt aangesloten op de Structuurvisie Landgoed aan Zee, de Groen en Watervisie 2015-2019 en de Erfgoedvisie. Ook wordt het belang van groen in het Coalitieakkoord onderstreept.

Het vergunningsvrij verklaren van de overige bomen geeft meer vertrouwen en verantwoordelijkheden aan burgers waarmee wordt aangesloten bij de lokale behoefte aan deregulering en meer participatie van burgers.

1.3 Boom dicht op een (hoofd)gebouw kan schade veroorzaken

Een boom binnen 2 meter van de gevel van een (hoofd)gebouw kan in volwassen stadium schade veroorzaken aan de constructie van het gebouw (dak, gevel, fundering e.a.). Hierdoor is deze boom geen langdurig leven beschoren en kan door eigenaren vrij gekapt worden.

2.1 De verwachting is dat kostenneutraal het hoogst haalbare is.

Een van de doelen van het invoeren van het nieuwe systeem voor kapvergunning was een bezuiniging. De voorgestelde wijziging zal er echter leiden tot minder aanvragen en meer handhaving. Hierdoor komen er minder leges binnen maar nemen kosten toe. Hierdoor zal de bezuiniging die hiervoor ingeboekt is in de Kadernota en Begroting voor 2021 gecorrigeerd moeten worden. Zie ook bij het kopje Financiën.

Kanttelingen

1.1 Vereenvoudiging van het kapvergunningstelsel leidt niet automatisch tot minder ambtelijke capaciteit/kosten

Er is duidelijke informatie voor de vergunning aanvrager nodig om te weten of de boom kapvergunningvrij is of niet (op basis van soort/ dikte/ plaats van de boom op het perceel e.a.). Daarnaast zijn ook duidelijke richtlijnen nodig voor de vergunningverlener om de vergunning

aanvraag te kunnen beoordelen. Om extra druk op ambtelijke capaciteit te voorkomen moet deze informatie beschikbaar zijn voordat de nieuwe regeling intreedt.

1.2. De afstemming van de voorgestelde wijziging van de APV is nog niet afgestemd op de Omgevingswet.

Bij de invoering van de Omgevingswet moet de APV aangepast worden, daarin zal ook het stuk over de kapvergunning wijzigen. Afstemming is mogelijk zodra de Omgevingsvisie en Omgevingsplan gereed zijn. Daar wordt nu nog hard aan gewerkt. De omgevingswet treedt 1 januari 2022 in werking.

1.3 'Overige bomen zijn vergunningvrij' kan leiden tot aantasting van de groene kernkwaliteiten van Wassenaar door het kappen van grotere aantallen bomen

In de Structuurvisie Landgoed aan Zee en de Groen- en Watervisie is nadrukkelijk vastgelegd dat Wassenaar een groene gemeente is en dat dit groene karakter behouden moet blijven, dan wel versterkt en uitgebreid. Ook is de ambitie opgenomen om de groenste gemeente van Nederland te worden. Invoeren van de voorgestelde wijziging van het kapvergunningstelsel kan leiden tot meer, of eerder bomen en houtopstanden kappen en daarmee het groene karakter van Wassenaar schaden. Mogelijk moet dan de Structuurvisie worden aangepast.

1.4. Kapvergunningstelsel is strijdig met hogere regelgeving TENZIJ hogere wet- en regelgeving wordt toegepast boven bestemmingsplan en APV.

Voordat een boom kan worden gekapt moet eerst worden beoordeeld of rijkswetgeving van toepassing is. Wanneer dit het geval is, mag de boom niet worden gekapt zonder vergunning. Vervolgens wordt de te kappen boom getoetst aan het bestemmingsplan, waarin onder meer provinciaal beleid is verwerkt. Parallel aan de toets op het bestemmingsplan wordt getoetst aan de regelgeving zoals opgenomen in de APV. Verschillende bestemmingsplannen in Wassenaar kennen een vergunningstelsel.

2.1 Dat de invoering van het nieuwe systeem voor kapvergunning kostenneutraal ingevoerd kan worden is gebaseerd op een inschatting.

Het is vooraf niet te bepalen hoeveel minder kapvergunningen er aangevraagd gaan worden, hoeveel controle er nodig is. Het is mogelijk dat door de toenemende kosten van controle op illegaal kappen en afnemende lege-inkomsten door minder aanvragen van kapvergunningen ervoor zorgen dat het nieuwe systeem niet kostenneutraal is. Dit zal in de praktijk moeten blijken en er zal op gestuurd worden. Zie ook bij het kopje Financiën.

Juridisch kader

Gemeentewet

- Artikel 160 lid 1, sub b regelt de bevoegdheid van het college van Burgemeester en wethouders om beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren.
- Op grond van artikel 147, lid 1, worden gemeentelijke verordeningen door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend.
- Een bepaling in een gemeentelijke verordening is onverbindend (kan door de rechter buiten toepassing verklaard worden) als zij treedt in de rechtsruimte van hogere regelingen (overschrijding van de bovengrens).
- De bovengrens wordt overschreden wanneer de gemeentelijke verordening regels wil stellen op gebieden die niet aan de gemeentelijke regelgeving toekomen, omdat zij op landelijk of provinciaal niveau geregeld zijn of geregeld moeten worden.

Wat betreft de inspraak is de Inspraakverordening van de gemeente Wassenaar van toepassing en zal de inspraak conform art. 3.4. van de AWB worden uitgevoerd. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het deels vergunningsvrij verklaren van kapactiviteiten als een vernieuwend beleidsaccent wordt aangemerkt dat verder strekt dan een "ondergeschikte herziening van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen" (in casu de structuurvisie Wassenaar Landgoed aan zee 2017).

In het Coalitieakkoord 2018-2022: "Wassenaar: Zelfstandig en Verantwoordelijk" zijn de hoofdlijnen van het te voeren coalitiebeleid opgenomen. Deze hoofdlijnen vormen de opdracht voor

het college om de voorbereidingen voor besluitvorming door de raad c.q. de uitvoering hiervan nadien.

Communicatie/Inwonersparticipatie

Het voornemen tot afschaffen of vereenvoudigen van het kapvergunningstelsel uit het Coalitieakkoord is in de publiciteit geweest. Het voorstel dat ter besluitvorming voorligt is nog niet extern gecommuniceerd. Een zorgvuldig participatie- en communicatieproces met inwoners is van groot belang voor de invoering. Hoewel het om een vereenvoudiging van het vergunningstelsel gaat, kunnen de nieuwe regels complex overkomen. De communicatie met inwoners wordt ondersteund worden met duidelijke en overzichtelijke middelen.

Participatie

De inspraakfase vindt plaats op het niveau *meedenken*: het voorstel wordt ter inzage gelegd aan de bewoners. Het voorlopige besluit is via de lokale media, *social* en op www.wassenaar.nl te raadplegen. Inwoners kunnen reageren via groen@wassenaar.nl.

Afhankelijk van de reacties kan een (digitale) informatiebijeenkomst georganiseerd worden. De klankbordgroep van maatschappelijke organisaties op het gebied van cultureel erfgoed en natuur wordt gevraagd om een reactie op het voorstel tot wijziging van de APV.

Externe communicatie

De communicatieboodschap 'het nieuwe en vereenvoudigde kapvergunningstelsel' wordt via diverse media gecommuniceerd.

Inwoners worden geïnformeerd via de lokale media, social media en www.wassenaar.nl. De middelenmix bevat onder andere een stroomschema/infographic (zie bijlage 4) dat helder inzicht geeft in het proces voor wel/niet aanvragen van een vergunning. Daarnaast wordt in een schema (bijlage 5) aangegeven wat de verschillen zijn tussen het oude en nieuwe vergunningstelsel.

Communicatie intern

Voorjaar 2021 is een handreiking gereed hoe om te gaan met inrichting en beheer van bomen in Wassenaar. Deze is bedoeld voor de medewerkers van de gemeente. De handreiking is gerelateerd aan de Groene waardenkaart en vloeit voort uit de Groen- en watervisie en de Structuurvisie Landgoed aan Zee.

Financiën

Tegelijk met het voornemen in 2018 tot afschaffen van de kapvergunning en terugvallen op een beperkte bomenlijst is in de programmabegroting vanaf 2019 een bezuiniging opgenomen. Deze betreft €9.000 (2019), €18.000 (2020), €27.000 (2021) en vanaf 2022 structureel €35.000.

Deze prognose is achterhaald door de tijd en door de keus voor een andere vereenvoudiging van het kapvergunningstelsel vanaf 2021. Dit is als volgt uit te leggen.

- Een vereenvoudigd kapvergunningstelsel levert minder aanvraag voor vergunningen op (veronderstelling) en als gevolg hiervan een beperkte bezuiniging. Voor het verwerken van vergunningsaanvragen voor vergunningplichtige bomen blijft een administratieve formatie bij het KCC nodig.
- De verwachting dat meer handhaving ingezet moet worden voor controle op illegaal kappen van beeldbepalende en ecologisch relevante bomen in bijvoorbeeld villatuinen.
- Vereenvoudiging van het kapvergunningstelsel zal mogelijk leiden tot minder aanvragen. Minder aanvragen leveren ook minder leges-inkomsten op. Al met al is het effect van deze beleidsherziening op de ingeboekte bezuiniging moeilijk te kwantificeren.
- De in de begroting voorziene uitgaven zullen gedekt worden door de kostendekkende leges.

Risico's

Er worden meer bomen gekapt omdat deze in de 'vergunningsvrije' categorie vallen. De ambitie 'Wassenaar de groenste gemeente van Nederland' kan hierdoor wellicht niet bereikt worden.

Niet helemaal is uit te sluiten dat door de voorgestelde wijziging van het kapvergunningstelsel in de rechtsruimte van hogere regelgeving wordt getreden.

De toename in kappen, kan tot meer verstening leiden. Hierdoor kunnen waterproblemen met overlast in het riool/waterstelsel ontstaan waarvoor maatregelen genomen moeten worden die hogere kosten met zich meebrengen.

Duurzaamheid

Het voorstel voor vereenvoudiging van het kapvergunningstelsel heeft gevolgen op het gebied van duurzaamheid, omdat het tot meer, of eerder kappen van bomen kan leiden. Hierdoor verlaagt de biodiversiteit. Oude bomen houden veel CO2 vast. Als veel oude bomen door wijzigingen in het kapvergunningstelsel worden gekapt wordt minder CO2 vastgehouden. Daarnaast zijn bomen belangrijk in het tegen gaan van hittestress. Een boom kan (afhankelijk van de omvang) de omgevingstemperatuur verlagen. Een vereenvoudiging van het kapvergunningstelsel geeft de mogelijkheid tot meer kap, waardoor meer hitte wordt ervaren. Het gevolg kan zijn dat er meer airco's worden aangeschaft, wat een hoger energiegebruik geeft en dus ook weer CO2 uitstoot. Het heeft een negatief effect op de verduurzaming.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

drs. H.I.P. Oppatja,
gemeentesecretaris

drs. L.A. de Lange,
burgemeester