

Inventarisatie en analyse verschillen bomen- en kapverordeningen stadsdelen

I. Algemeen

1. Inleiding

In opdracht van het Groenoverleg Gemeente Amsterdam (GGA) en met instemming van het Sectorhoofdenoverleg Stadsdeelwerken is een inventarisatie en analyse gemaakt van de belangrijkste verschillen tussen de bomenverordeningen van de stadsdelen en de op 1 oktober 2008 vastgestelde Bomenverordening van de centrale stad. Deze laatste verordening geldt alleen in Westpoort en in gebieden die zijn aangewezen als grootstedelijk project.

Alle stadsdelen hebben een eigen verordening, in stadsdeel Centrum is formeel nog de oude Kapverordening van 1964 van kracht.

In het Activiteitenprogramma 2007-2010 van het Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving (SPRH) wordt het onderzoeken van de mogelijkheden om tot standaardisering te komen van de regelgeving voor het vellen van houtopstanden als één van de te verrichten acties genoemd.

In eerste instantie zijn nu de verschillen in kaart gebracht. Op basis daarvan wordt beoordeeld of er termen aanwezig zijn om naar verdere uniformering te streven.

In dit verband worden nog twee relevante ontwikkelingen genoemd:

- op 1 januari 2010 treedt volgens de planning van het ministerie van VROM de nieuwe Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking wat tot gevolg heeft dat voor het vellen van een boom voortaan een omgevingsvergunning nodig is en dat de gemeentelijke regelgeving op het gebied van het vellen van houtopstanden zal moeten worden aangepast
- de uitkomst van de discussie over het bestuurlijk stelsel in de loop van dit jaar is van invloed op de regelgeving van de stadsdelen. Als tot samenvoeging van stadsdelen wordt besloten dan zal de lokale regelgeving moeten worden aangepast voor het nieuw te vormen gebied.

Beide ontwikkelingen leiden tot bezinning op de inhoud van de bomenverordeningen en op afzienbare termijn waarschijnlijk tot aanpassing.

In dat kader kan een standaardregeling / modelverordening van dienst zijn bij de te verrichten werkzaamheden.

2. Uitvoering opdracht

Vanuit het GGA is een werkgroep geformeerd die de verschillen tussen de verschillende verordeningen in kaart heeft gebracht.

In deze werkgroep hebben zitting genomen de stadsdelen Centrum, Oud-Zuid, Zuideramstel, Noord, Slotervaart, Westerpark, Osdorp en De Baarsjes, de Dienst Ruimtelijke Ordening en de Directie Juridische Zaken van de Bestuursdienst.

De werkgroep is tussen november 2008 en maart 2009 vijf maal bijeen geweest.

De resultaten van de bijeenkomsten zijn in deze notitie bijeengebracht.

Als uitgangspunt voor de vergelijking is de centraalstedelijke Bomenverordening genomen, de meest recent vastgestelde verordening op dit gebied.

Gekeken is daarnaast naar de modelregels die de VNG hanteert en naar de modelverordening die door Stadswerk en de Bomenstichting wordt voorgestaan.

De belangrijkste onderwerpen die zijn vergeleken zijn de begripsomschrijvingen, de in de verordeningen opgenomen procedures voor het afhandelen van een vergunningaanvraag om te mogen vellen, de uitzonderingen op de vergunningplicht, de herplantplicht en het opstellen van een monumentale bomenlijst.

De indruk is dat de stadsdeelverordeningen op detailniveau veelvuldig van elkaar verschillen maar dat de verschillen niet heel wezenlijk zijn.

Vergeleken zijn met name de verordeningen van de stadsdelen die aan de werkgroep hebben deelgenomen. Een quick scan van de verordeningen van de overige stadsdelen heeft niet veel andere afwijkingen aan het licht gebracht. Wel is tijdens het onderzoek duidelijk geworden dat een aantal stadsdelen bezig is met herziening van de eigen verordening en dat dit proces in een enkel geval reeds in een gevorderd stadium verkeert.

II Inhoud

Voor de volgende onderwerpen zijn de verschillende verordeningen vergeleken:

1. begripsomschrijvingen
2. procedure afhandelen aanvraag kapvergunning
3. monumentale bomenlijst
4. herplanten, uitzonderingen op de vergunningplicht, noodkap en enkele andere kleine vraagpunten.

1. Begripsomschrijvingen

1.1 bebouwde kom

- 1.1.1 het omschrijven van de bebouwde kom in de verordening is nodig omdat anders de bepalingen van de Boswet van toepassing zijn in plaats van de verordening;
- 1.1.2 de grenzen van de bebouwde kom van Amsterdam in de zin van de verordening moeten door middel van een formeel besluit worden aangepast aan de actuele situatie (actie DRO).

1.2 boom

- 1.2.1 in de meeste verordeningen wordt van een boom gesproken als deze op een hoogte van 130 cm, gerekend vanaf het maaiveld, een dwarsdoorsnede heeft van minimaal 10 cm, wat overeenkomt met een omtrek van 31 cm; de voorkeur van de werkgroep gaat uit naar het hanteren van het begrip 'omtrek van ten minste 31 cm' in de verordening omdat dit nauwkeuriger te meten valt; in de toelichting op de verordening kan worden aangegeven dat dit overeenkomt met een dwarsdoorsnede van 10 cm; één stadsdeel hanteert een doorsnede van 15 cm en een ander heeft hier een voorkeur voor; het hanteren van een lagere ondergrens zou leiden tot een toename van 25% aan vergunningaanvragen.

Bespreekpunt 1:

Voorgesteld wordt vanuit een oogpunt van eenduidigheid om voor de hele stad één maatvoering te hanteren; een alternatief kan zijn om op basis van zonering delen van de stad aan te wijzen waar een afwijkende maatvoering wordt gehanteerd.

- 1.2.2 geadviseerd wordt in de begripsomschrijving geen uitzondering te maken als het gaat om de omvang van een houtopstand die is geplaatst in het kader van een herplantplicht: het is duidelijker om aan de herplantplicht het voorschrift te verbinden dat de houtopstand de eerste 10 jaar niet mag worden geveld.
- 1.2.3 begrippen als 'opgaand of overblijvend gewas' voegen weinig toe en worden geschrapt.
- 1.2.4 het begrip 'afgestorven' wordt in de omschrijving opgenomen zodat een in ecologisch opzicht waardevolle afgestorven boom ook onder het begrip boom valt;
- 1.2.5 in de toelichting wordt een passage opgenomen waarin wordt gewezen op andere wetgeving die van toepassing kan zijn waaronder de Flora- en Faunawet.

1.3 houtopstand

geadviseerd wordt om niet al te veel begrippen aan de omschrijving toe te voegen zoals een bosplantsoen en bijzondere groeivormen omdat die allemaal weer uitgelegd moeten worden; het is beter om in de toelichting het begrip houtopstand nog wat meer in te kleuren met een aantal voorbeelden.

1.4 rooien en kappen

geadviseerd wordt beide begrippen in de lijst op te nemen;

1.4.1 onder rooien wordt verstaan 'het geheel verwijderen van het bovengrondse en ondergrondse deel van een houtopstand';

1.4.2 onder kappen wordt verstaan 'het geheel of gedeeltelijk verwijderen van het bovengrondse deel van een houtopstand'.

1.5 kandelaberen

deze handeling is vergunningplichtig en wordt in beginsel slechts eenmalig verleend met als doel het behoud van de boom of als voorbereiding om te verplanten; het begrip kandelaberen is opnieuw gedefinieerd maar het blijft lastig om precies aan te geven wat het onderscheid is met knotten en snoeien.

Dit moet in een mogelijk vervolg nog nader worden aangescherpt.

Bespreekpunt 2:

Voorgesteld wordt om onder kandelaberen te verstaan het voor meer dan 20% gelijkmatig weghalen van de takken die de kroon van de boom vormen; de boomdeskundige van het stadsdeel geeft voor particulieren aan waar de grens ligt; beneden de 20% wordt beschouwd als snoeien en is niet vergunningplichtig. Een aantal stadsdelen hanteert een hogere grens: als sprake is van achterstallig onderhoud dan wil men graag tot 40% kunnen snoeien.

1.6 knotten

in samenhang met de omschrijving van kandelaberen wordt onder knotten verstaan 'het periodiek geheel of gedeeltelijk verwijderen van uitgelopen takhout tot op de oude snoeiplaats'.

1.7 dunnen

de meeste verordeningen bevatten geen omschrijving van dit begrip; de Boswet omschrijft het als "vellen dat uitsluitend als een verzorgingsmaatregel ter bevordering van de groei van de overblijvende houtopstand moet worden beschouwd"; voor dunnen is geen vergunning nodig; het begrip kan in de verordening worden opgenomen omdat in parken met enige regelmaat wordt gedund maar het moet dan uitdrukkelijk worden gekoppeld aan het beheerplan dat voor een bepaald gebied bestuurlijk is vastgesteld.

1.8 Bespreekpunt 3:

Voorgesteld wordt in de bomenverordeningen dezelfde begripsomschrijvingen te hanteren omdat dit voor derden duidelijker is en de beeldvorming ten goede komt.

2. Procedure afhandelen aanvraag kapvergunning

Een belangrijk punt in iedere verordening vormt de procedure die moet worden gevolgd voor het afhandelen van een aanvraag om een kapvergunning.

In de centraalstedelijke verordening is gekozen voor toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov) die wordt geregeld in de Algemene wet bestuursrecht.

De meeste stadsdelen hebben niet voor de uov gekozen. Onderling vertonen de verordeningen van de stadsdelen de nodige detailverschillen in hun procedures.

Als de Wabo in werking treedt zal de kapvergunning opgaan in de omgevingsvergunning. Het is een punt van aandacht dat de gekozen procedures in lokale verordeningen niet strijdig zijn met de landelijke procedureregels. Voor de implementatie van de Wabo geldt als één van de gemeentelijke uitgangspunten dat de procedurele zaken in de verordeningen die onder de werkingsfeer van de Wabo komen te vallen in beginsel gelijk worden geschakeld in één centraal vast te stellen verordening. De portefeuillehouders van de stadsdelen hebben voor wat betreft dit laatste een voorbehoud gemaakt.

Vorbereidingsprocedures

Een eerste analyse van de Wabo leert dat de wet twee procedures onderscheidt voor het afhandelen van aanvragen om een omgevingsvergunning, namelijk de reguliere en de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Deze procedures sluiten aan bij de gewone respectievelijk de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov) die de Algemene wet bestuursrecht kent.

De toelichting op de Wabo geeft aan dat de kapvergunning in beginsel valt onder de reguliere voorbereidingsprocedure. De wet somt de gevallen op waarin de uvo verplicht moet worden gevolgd. Het bestuursorgaan moet dus van geval tot geval bekijken om welke activiteit of complex van activiteiten het gaat en welke voorbereidingsprocedure van toepassing is.

Daarbij geldt de regel dat als voor één van de activiteiten uit het complex volgens de Wabo de uitgebreide procedure moet worden toegepast, deze procedure dan ook geldt voor alle andere activiteiten.

De verschillen tussen de reguliere en de uitgebreide voorbereidingsprocedures worden op hoofdlijnen beschreven in de bijlage bij deze notitie.

Huidige situatie afhandeling vergunningaanvraag

De belangrijkste verschillen tussen de verordeningen van de stadsdelen en de centraalstedelijke verordening:

| Verordeningen stadsdelen | Verordening centrale stad (uov) |
|---|--|
| publiceren aanvraag vergunning | publiceren conceptbesluit |
| periode indienen zienswijzen variërend van twee tot vier weken | periode indienen zienswijze zes weken |
| besluit treedt in werking variërend: <ul style="list-style-type: none"> - na zeven / na veertien dagen - na verstrijken termijn indienen bezwaarschrift - na verstrijken termijn aantekenen beroep - na beslissing op verzoek tot treffen van voorlopige voorziening - na beslissing op beroep | besluit treedt in werking: <ul style="list-style-type: none"> - na verstrijken beroepstermijn en als tegen het ontwerpbesluit geen zienswijzen zijn ingediend tenzij zwaarwegende argumenten zich tegen de schorsende werking verzetten |
| mogelijkheid indienen bezwaarschrift | tegen besluit kan in beroep worden gegaan (bezwaarschriftenfase wordt overgeslagen) |
| vervaltermijn bij niet gebruiken vergunning vertoont onderling kleine verschillen, meest wordt een termijn van een jaar gehanteerd, Centrum hanteert twee jaar; Zuidoost hanteert 1 jaar waarna een besluit wordt genomen tot intrekking of verlenging; verstrijkt de nieuwe termijn dan vervalt de vergunning. | vergunning vervalt als deze niet binnen een jaar is gebruikt |

| | |
|---|--|
| sommige verordeningen kennen een bepaling die de samenloop met eventuele andere vergunningen regelt | verordening bevat geen coördinatiebepaling |
|---|--|

| | procedure volgens de Wabo |
|---|---|
| 1 | voor de meeste aanvragen om een kapvergunning kan worden volstaan met de reguliere voorbereidingsprocedure |
| 2 | de Wabo verklaart de <i>lex silencio positivo</i> van toepassing op deze aanvragen: vergunning wordt van rechtswege verleend als niet wordt besloten binnen een termijn van acht weken; eenmalig kan de termijn met zes weken worden verlengd |
| 3 | tegen een besluit kan een bezwaarschrift worden ingebracht |
| 4 | zowel de aanvraag, het besluit als het besluit om de beslistermijn te verlengen moeten worden gepubliceerd |
| 5 | hoofregel bij de reguliere procedure is dat het besluit in werking treedt op de dag na de bekendmaking ervan; dit betekent dat vanaf dat moment van de vergunning gebruik gemaakt kan worden; uitzondering hierop is dat het bevoegd gezag kan bepalen dat de inwerkingtreding pas plaatsvindt op de dag na de termijn die geldt voor het indienen van een bezwaarschrift in geval gebruikmaking van de beschikking tot onomkeerbare gevolgen zou leiden; het lijkt dus aan te bevelen om een dergelijke bepaling in de bomenverordening op te nemen; in veel gevallen zal worden gewacht met vellen totdat op een verzoek om een voorlopige voorziening is beslist |
| 6 | de Wabo kent de mogelijkheid van het verlenen van een vergunning voor deelprojecten: het project wordt als het ware opgeknipt in delen die los van elkaar kunnen worden uitgevoerd; de Wabo bevat geen regeling op welk moment de verschillende activiteiten mogen worden uitgevoerd, de aanvrager moet zelf voor coördinatie zorgen |
| 7 | in de vergunning wordt bepaald dat ze geldt voor de daarin aangegeven termijn |
| 8 | een vergunning kan alleen geweigerd worden als de weigeringsgronden uitdrukkelijk in de verordening zijn vermeld |

Besprekspunt 4:

Voorgesteld wordt de procedures voor het afhandelen van aanvragen om vergunning af te stemmen op de Wabo, hierin overeenkomstig de uitgangspunten voor implementatie van de Wabo één lijn te trekken en daartoe opdracht te geven tot het ontwikkelen van een standaard voor de hele stad.

3. Monumentale bomenlijst / lijst van beschermwaardige houtopstanden

Een aantal stadsdelen werkt al met een dergelijke lijst, anderen overwegen het te gaan doen. De volgende discussiepunten zijn aan de orde geweest:

- 3.1.1 Het vaststellen van een lijst kan verplicht of facultatief in de verordening worden opgenomen; het voordeel van de laatste optie is dat het bestuur de beleidsvrijheid heeft om wel of geen lijst vast te stellen.
- 3.2 Als wordt gekozen voor het hanteren van een lijst dan kan evenzo verplicht of facultatief in de verordening worden opgenomen dat een onafhankelijke commissie van deskundigen wordt aangesteld die adviseert of een boom monumentaal is.

Het voordeel van het gebruik maken van een adviescommissie is dat aan de hand van vooraf bepaalde criteria objectief kan worden vastgesteld of in een concreet geval sprake is van een boom met monumentale waarde. Ervaren medewerkers van een stadsdeel zullen hiertoe ook in staat zijn maar van een onafhankelijk advies kan meer gewicht uitgaan. Een aantal stadsdelen waaronder Slotervaart, Noord, Oud-Zuid en Zuidoost werkt al met een adviescommissie.

3.3 De centraalstedelijke Bomenverordening noemt de volgende criteria aan de hand waarvan wordt bepaald of een boom op de monumentenlijst wordt geplaatst:

- een leeftijd van minimaal 50 jaar
- de boom moet van bijzondere betekenis zijn:
 - a voor de natuur, het milieu of het stadsschoon of
 - b uit landschappelijk, ecologisch of natuurwetenschappelijk oogpunt of
 - c uit esthetisch, cultuurhistorisch of dendrologisch oogpunt;

3.3.1 **het criterium leeftijd**

De gekozen leeftijdsgrens van 50 jaar betekent voor een aantal stadsdelen dat zij geen monumentale lijst kunnen aanwijzen omdat de bomen in het stadsdeel die leeftijd nog niet hebben bereikt.

De 'jongere' stadsdelen zien graag dat de grens op minimaal 35 jaar wordt gesteld, andere stadsdelen hebben juist behoefte aan een hogere leeftijdsgrens om de exclusiviteit van de lijst te waarborgen.

Besproken is de vraag of de term 'monumentale boom' vervangen kan worden door het begrip 'waardevolle of beschermwaardige boom' zodat ook jongere bomen dan 50 jaar en andere bijzondere bomen zoals bomen die geplant zijn ter herinnering aan een bijzondere gebeurtenis (bijv. een Amaliaboom) of een bijzondere klimboom een beschermde status kunnen krijgen.

De werkgroep vindt na ampele discussie dat de term 'beschermwaardige houtopstanden' het meeste in de buurt komt van het beoogde doel.

Van belang voor vermelding op een bomenlijst is niet alleen de leeftijd maar juist de combinatie met een aantal andere factoren die een boom zo bijzonder maken dat hij niet op de lijst mag ontbreken; het exclusieve karakter van de houtopstanden op de lijst moet zo veel mogelijk bewaard blijven.

Bespreekpunt 5:

Voorgesteld wordt om het leeftijdscriterium voor plaatsing op de lijst facultatief te hanteren en niet langer als een eis waaraan in ieder geval moet worden voldaan. In sommige gevallen zal de leeftijd van doorslaggevende aard zijn, in andere gevallen niet. Zo kan beter tegemoet worden gekomen aan wensen om meer flexibiliteit terwijl de criteria die onder 3.3.2 zijn uitgewerkt aan de andere kant voldoende garanties bieden voor een zorgvuldige afweging of een houtopstand al dan niet beschermwaardig is.

Toegevoegd zou dan kunnen worden een bepaling die het college / dagelijks bestuur de bevoegdheid geeft om nadere regels te stellen voor het hanteren van een leeftijdscriterium.

3.3.2 **de overige criteria**

Deze zijn door de werkgroep nader ingevuld:

- ad a. *natuurwaarde:* voedsel voor insecten, nestplaats voor vogels, slaapplek voor vleermuizen, leefplaats voor schimmels
- milieuwaarde:* bijdrage aan verbetering luchtkwaliteit, geluiddempend, matiging van wind en temperatuur
- stadsschoon:* aanblik van stad/wijk versterkend, bijdragend aan de uitstraling van de stedelijke omgeving

- ad b. *landschappelijke waarde*: beeldbepalend, onvervangbaar voor het karakter van de omgeving
natuurwetenschappelijke waarde: boom is belangrijk object voor wetenschappelijk onderzoek
ecologische waarde: boom biedt plaats aan bijzondere planten of dieren of maakt deel uit van een belangrijke ecologische verbindingroute
- ad c. *esthetische waarde*: belevingswaarde als bijzonder en mooi, beeldbepalend voor de omgeving als gevolg van verschijningsvorm
cultuurhistorische waarde: boom is geplant naar aanleiding van een gedenkwaardige gebeurtenis, is verweven met de geschiedenis van de omgeving
dendrologische waarde: boom is een zeldzaam voorkomende soort of variëteit of heeft een bijzondere groeivorm.

Als aanvullend criterium wordt voorgesteld dat bij plaatsing op de lijst sprake moet zijn van een levensverwachting van minstens 10 jaar.

Bespreekpunt 6:

In te stemmen met de overige criteria zoals in deze notitie nader uitgewerkt die mede bepalend zijn voor het plaatsen van een boom op de lijst van beschermwaardige houtopstanden.

- 3.3.3 Een belangrijke vraag is wat de consequentie is van het plaatsen van een boom op een lijst.
 Geconcludeerd is dat de consequentie moet zijn dat een boom die op de lijst staat niet mag worden gekapt; uitzonderingen hierop worden alleen gemaakt als de boom onherstelbare schade heeft geleden, een niet te cureren ziekte heeft, als de boom moet wijken als gevolg van een formeel vastgesteld plan of om andere zwaarwegende redenen.

Bespreekpunt 7:

In te stemmen met het vastleggen van de consequenties van het plaatsen van een boom op de lijst beschermwaardige houtopstanden in de verordening.

- 3.3.4 Een boom kan in beginsel weer van de lijst afgehaald worden maar daar moet dan wel een goed motief voor zijn zoals onherstelbare degeneratie van de boom of het moeten wijken in verband met noodzakelijke herinrichting of andere planologische en beheermaatregelen waarover een besluit is genomen.
 Geconcludeerd is dat er geen zelfstandig besluit behoeft te worden genomen om een boom van de lijst af te halen: dat is de consequentie van de situatie waarin onverhoopt moet worden gekapt.
- 3.3.5 Bewoners van het stadsdeel of organisaties van belanghebbenden kunnen een verzoek doen om een bepaalde boom op de lijst te plaatsen maar beoordeling geschiedt op basis van de criteria en op een beoordeling van de reden van het verzoek; het niet honoreren van het verzoek is een besluit waartegen een bezwaarschrift kan worden ingediend.
 Aandachtspunt is nog of het zinvol is om de kring van verzoekers nader te definiëren om bewuste vertraging van een project tegen te gaan.

4. Herplanten, uitzonderingen op de vergunningplicht, noodkap en enkele andere kleine vraagpunten

4.1 Herplanten

- 4.1.1 Veel stadsdelen hebben de herplantplicht als een dwingend voorschrift in de verordening opgenomen. Er wordt alleen een uitzondering gemaakt als daar zwaarwegende redenen voor zijn.

Een paar stadsdelen hanteren de norm facultatief hetgeen impliceert dat er beleid moet worden vastgesteld in welke gevallen van de bevoegdheid gebruik wordt gemaakt.

Geadviseerd wordt een dwingende bepaling te hanteren.

- 4.1.2 De herplantplicht geldt in beginsel ook als de boom op andere wijze dan door vellen verloren is gegaan (bijv. door ziekte of blikseminslag).
- 4.1.3 Uit de jurisprudentie volgt dat gemeenten de eis mogen stellen dat de te herplanten houtopstand zo veel mogelijk gelijkwaardig moet zijn aan de verloren gegane houtopstand.
Uitgangspunt is dat er een plicht tot herplanten geldt als een boom wordt geveld. Voor projectontwikkelaars, instellingen en corporaties e.d. die als onderdeel van een plan bomen laten vellen wordt als uitgangspunt gehanteerd dat herplant zoveel mogelijk gelijkwaardig moet zijn.
Een groencompensatiebeleidsplan zoals stadsdeel Slotervaart dat hanteert kan hierbij een goed hulpmiddel zijn. Dit plan hanteert een methode van kwalificeren met behulp van groenwaarde-equivalenten waarmee met name bij grootschalige ruimtelijke projecten een kwalitatieve compensatie van verloren gegane houtopstand kan worden bereikt door ook planten, heesters, gras en kruiden in de compensatie te laten meetellen
Voor particulieren zal de realisering van gelijkwaardige herplant vaker onderwerp van onderhandeling zijn.
Dit leidt tot de conclusie dat de eis van gelijkwaardige herplant in de verordening het best in facultatieve zin kan worden verwoord (het bestuur *kan* eisen dat ...)
- 4.1.4 Sommige stadsdelen hanteren het voorschrift dat de monetaire boomwaarde in een herplantfonds moet worden gestort als herplant niet tot de mogelijkheden behoort facultatief, anderen dwingend. In de praktijk blijkt dat deze bepaling bij instellingen (bijv. woningbouwverenigingen) makkelijker afdwingbaar is dan bij particulieren.
Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat het opleggen van een financiële voorwaarde bij een kapvergunning is geoorloofd mits ter plaatse geen ruimte is voor herplant en mits het in een fonds gestorte geld ook daadwerkelijk voor herplant wordt gebruikt.
Het is onvoldoende duidelijk gebleken welke formele stappen moeten worden gezet om gelden in een herplantfonds te kunnen onderbrengen en om hieruit te kunnen putten. Het is van belang om dit goed in kaart te brengen zodat duidelijk is waarvoor een stadsdeel deze middelen mag gebruiken en welke ruimte er is om hiervoor beleid te voeren.
Daarnaast moet de verhouding helder zijn met de in de meeste begrotingen opgenomen budgetten voor beheer en onderhoud van groen; voor herplant gereserveerde gelden zijn iets anders dan een budget voor regulier onderhoud of verfraaiing van het groen.
- Bespreekpunt 8:**
Voorgesteld wordt om nader advies in te winnen over het instellen en gebruiken van een herplantfonds en daarmee samenhangende vragen.
- 4.1.5 De methode van taxatie van de monetaire boomwaarde geschiedt volgens de richtlijnen van de Nederlandse Vereniging van Beëdigde Taxateurs van Bomen. In het gehanteerde rekenmodel zit een waardering van de maatschappelijke waarde van te taxeren bomen besloten.
Deze methode staat verder niet ter discussie.

4.2 reikwijdte uitzonderingen op het kapverbod in de verordening

- 4.2.1 De Boswet somt een aantal uitzonderingen op waarin een kapvergunning niet nodig is. In artikel 15 van de wet is opgenomen dat gemeenten niet gerechtigd zijn om regels te stellen ter bewaring van :
- wegbeplanting en eenrijige beplanting op of langs landbouwgronden, beide voor zover bestaande uit populieren of wilgen, tenzij deze zijn geknot
 - vruchtbomen en windschermen om boomgaarden
 - fijnsparren, niet ouder dan twaalf jaar, bestemd om te dienen als kerstbomen en geteeld op daarvoor in het bijzonder bestemde terreinen
 - kweekgoed

In de opsomming van gevallen in de eigen verordening waarin geen vergunning nodig is om te mogen vellen kan in beginsel worden volstaan met een verwijzing naar het betreffende wetsartikel; het is niet nodig om de wettelijke uitzonderingen in de verordening over te nemen.

Geadviseerd wordt om naar het juiste artikel te verwijzen omdat anders ook het vellen van een Italiaanse populier, een linde, een paardenkastanje en een treurwilg van de vergunningplicht zijn uitgezonderd.

- 4.2.2 Het is niet nodig in de verordening een verwijzing op te nemen naar de Plantenziektewet. In de toelichting op de verordening kan worden gewezen op andere regelgeving die van toepassing kan zijn op houtopstanden zoals de Plantenziektewet en de Flora- en Faunawet.

- 4.2.3 Voor noodkap worden in de stadsdeelverordeningen verschillende omschrijvingen gehanteerd. Van noodkap is sprake als het gaat om het vellen van een houtopstand in verband met een spoedeisend belang voor de openbare orde of een direct gevaar voor personen en goederen.
- Geadviseerd wordt om deze omschrijving te hanteren.
- Een bevel tot noodkap is een besluit dat genomen moet worden door een daartoe bevoegde functionaris en dat -zo nodig achteraf- schriftelijk en gemotiveerd moet worden vastgelegd. Het is niet mogelijk om achteraf een vergunning te verlenen omdat het besluit tot noodkap leidt tot een onomkeerbare handeling.
- Zowel bij het besluit tot noodkap als achteraf (mits binnen redelijke termijn) kan worden besloten tot het opleggen van een herplantplicht.

- 4.2.4 Een steeds groter wordende boom in een kleine particuliere tuin kan op een bepaald moment voor problemen gaan zorgen. Een paar stadsdelen hebben in hun verordening opgenomen dat in een tuin van in totaal minder dan 100m² geen vergunning nodig is voor het kappen van een boom.
- Omdat deze situatie niet in alle stadsdelen van toepassing is en de aanwezigheid van bepaalde bomen in tuinen mede vorm kan geven aan de buitenruimte is opname van een dergelijke uitzondering in een bomenverordening optioneel.

Bespreekpunt 9:

Denkbaar is dat op basis van zoneringsdelen van de stad worden aangewezen waar in dergelijke gevallen geen vergunningplicht geldt.

4.3 Afstand tot de erfgrans

Veel stadsdeelverordeningen bevatten een bepaling over de toegestane afstand van een boom tot de erfgrans van een tuin, te weten 0,5m.

Het Burgerlijk Wetboek biedt de mogelijkheid om bij verordening af te wijken van de wettelijk toegestane afstand van 2m.

Er is behoefte aan een dergelijke bepaling in een dichtbebouwde stad om discussie over de aanwezigheid van bomen te beperken.

Voor heesters en heggen wordt een afstand van 0m aangehouden.

4.4 Opnemen van elders reeds geregelde bepalingen

Sommige verordeningen bevatten bepalingen over de bestrijding van iepziekte en een verbod op het vastmaken van voorwerpen aan bomen.

Beide onderwerpen worden reeds in de Algemene Plaatselijke Verordening geregeld die stadsbreed geldt:

- art. 4.2 APV bevat een algemeen verbod om voorwerpen vast te maken aan bomen en aan objecten die worden gebruikt voor de openbare dienst; in geval van overtreding kan hierop worden gehandhaafd
- ter bestrijding van iepziekte is in art 5.10 APV een gebod opgenomen om binnen 10 dagen gehoor te geven aan een aanschrijving van het bestuur om een iep te vellen, direct en ter plaatse te ontbasten, de bast te vernietigen en de niet-ontbaste iepen te versnipperen
art 5.10 bevat tevens een verbod om niet-ontbast iepenhout voorhanden of in voorraad te hebben of te vervoeren tenzij het om versnipperd hout gaat.

Bespreekpunt 10:

Voorgesteld wordt om deze onderwerpen niet in de Bomenverordening te regelen omdat de beide APV-artikelen reeds afdoende hierin voorzien en omdat een regeling op twee verschillende plaatsen snel kan leiden tot tegenstrijdige regelgeving. In de toelichting op de Bomenverordening kan er op worden gewezen dat de APV voor deze problematiek al een regeling bevat.

5. Conclusie

De inventarisatie en analyse van de onderlinge verschillen in de onderzochte bomenverordeningen van de stadsdelen laat zien dat er op detailniveau weliswaar de nodige verschillen kunnen worden geconstateerd maar dat de inhoudelijke verschillen niet heel groot zijn. De verschillen zitten eerder in mate van gedetailleerdheid van bepalingen dan in fundamenteel andere gemaakte keuzen.

Ditzelfde geldt bij vergelijking met de centraalstedelijk vastgestelde verordening, deze behandelt grosso modo dezelfde onderwerpen en doet dat sober en zakelijk. Er is één fundamenteel verschil: in de centraalstedelijke verordening is gekozen voor toepassen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor het afhandelen van aanvragen om kapvergunningen terwijl de stadsdelen vrijwel unaniem hebben gekozen voor de 'gewone' voorbereidingsprocedure.

Naar het zich laat aanzien sluit deze laatste procedure voor de meeste aanvragen goed aan bij de voorbereidingsprocedure die de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gaat voorschrijven voor de omgevingsvergunning, waartoe ook de kapvergunning gaat behoren.

Het is zaak de lokale verordeningen goed af te stemmen met de landelijke regelgeving om strijdigheid en mogelijke onverbindendheid in de toekomst te vermijden. Het is tevens zaak om dit gezamenlijk te doen en niet per stadsdeel.

Dit is ook één van de uitgangspunten van het implementatietraject van de Wabo.

De belangrijkste overige verschillen tussen de verschillende verordeningen zijn voor een niet onbelangrijk deel terug te voeren op de aard van de stadsdelen: in oudere stadsdelen is op een aantal punten behoefte aan andere criteria dan in jongere stadsdelen. Het bepalen van de omtrek van een boom waarbij voor het vellen een vergunning vereist is en van het leeftijds criterium om een boom op de monumentale lijst te kunnen plaatsen zijn hiervan goede voorbeelden.

Indien verder gewerkt gaat worden aan meer standaardisering van de bomenverordening zou aan deze verschillende behoeften invulling gegeven kunnen worden door te werken met ruimtelijke zoneringen in de stad waar binnen aangegeven kaders andere keuzes kunnen worden gemaakt.

Bijlage 1 Reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure

1. de reguliere procedure

De reguliere procedure (Wabo + Awb) verloopt in hoofdlijnen als volgt:

- 1.1 Op een ingekomen aanvraag wordt een ontvangstbevestiging gestuurd
- 1.2 Als de aanvraag niet compleet is krijgt de aanvrager een termijn om aanvullende gegevens te leveren;
tijdens deze termijn wordt de beslistermijn op de aanvraag opgeschort;
levert de aanvrager niet dan wordt de aanvraag buiten behandeling gesteld
- 1.3 De aanvraag moet worden gepubliceerd (eis Wabo, art. 3.8)
- 1.4 Belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld zienswijzen in te dienen, hiervoor geldt geen vaste termijn
- 1.5 Het bestuursorgaan beslist binnen acht weken; volgens de Wabo dit is dit een fatale termijn: de vergunning wordt van rechtswege verleend als het orgaan niet tijdig heeft beslist of tijdig een besluit tot verlenging van de termijn heeft bekend gemaakt, art. 3.9 Wabo;
verlengen mag eenmaal voor een periode van maximaal zes weken en moet worden gepubliceerd;
het is de bedoeling van de wetgever dat deze mogelijkheid alleen wordt gebruikt bij meer complexe aanvragen of als onverhoopt vertraging bij de afhandeling optreedt; het is niet de bedoeling dat de verlengingstermijn standaard aan de beslistermijn wordt vastgeplakt;
een besluit van rechtswege moet ook worden gepubliceerd.
- 1.6 de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift geldt krachtens de Wabo ook voor gevallen waarin de beschikking van rechtswege is verleend. Belanghebbenden hebben zo nog de mogelijkheid om bezwaar tegen het besluit aan te tekenen (art. 6.1.4)
- 1.7 De Wabo kent de mogelijkheid van het verlenen van een vergunning voor deelprojecten: het project wordt als het ware opgeknipt in delen die los van elkaar kunnen worden uitgevoerd. Dit bergt het risico in zich dat bijv. wel vergunning wordt verleend voor het bouwrijp maken van de grond maar later niet voor een gevraagde bouwvergunning.
Uitgangspunt van de wet is een geïntegreerde aanvraag waarvoor geen nadere coördinatieregels hoeven te worden toegepast: de aanvrager kan zelf coördinatie bewerkstelligen door een geïntegreerde aanvraag te doen. De Wabo bevat geen regeling op welk moment de verschillende activiteiten mogen worden uitgevoerd.
Het is de vraag of de samenloop tussen verschillende activiteiten alsnog in een lokale verordening mag worden geregeld.
Denkbaar is in ieder geval wel dat aan een beschikking tot vellen van een houtopstand, als sprake is van samenloop met bijv. een bouwvergunning, het voorschrift wordt verbonden dat van de vergunning geen gebruik mag worden gemaakt voordat op de bouwvergunning is beslist als men kiest voor het aanvragen van vergunningen voor deelprojecten.
- 1.8 Voor wat betreft vervaltermijnen bevat de Wabo een tweetal bepalingen:
 - in de vergunning wordt bepaald dat ze geldt voor de daarin aangegeven termijn. (art. 2.23)
 - een verleende vergunning kan worden ingetrokken als gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning; het is de vraag of gemeenten daarnaast nog andere eigen bepalingen mogen opnemen. Dit wordt nog verder uitgezocht.

2. de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure conform afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht

- 2.1 De u.o.v. heeft een facultatief karakter: de bepalingen gelden alleen als dit uitdrukkelijk is bepaald:
- hetzij bij wettelijk voorschrift, zoals in de daartoe in de Wabo aangewezen gevallen
- hetzij bij besluit van het bevoegde bestuursorgaan zoals de keuze die in de centraalstedelijke Bomenverordening is gemaakt.
- 2.2 De procedure bestaat -kort weergegeven- uit de volgende stappen:
Stukken die betrekking hebben op een ontwerpbesluit worden door het bestuursorgaan gedurende 6 weken voor een ieder ter inzage gelegd; ter inzage gelegde stukken worden in voorkomende gevallen aangevuld met nieuwe relevante stukken en gegevens.
- 2.3 Voorafgaand aan terinzagelegging wordt een openbare kennisgeving gedaan van het ontwerp in een of meer dag-,nieuws- of huis-aan-huisbladen; in de kennisgeving staat waar en wanneer de stukken ter inzage liggen, wie zienswijzen naar voren kunnen brengen en op welke wijze dat kan.
- 2.4 Het bestuursorgaan stuurt de aanvrager en eventuele belanghebbenden een persoonlijke kennisgeving van de terinzagelegging.
- 2.5 Uitgangspunt is dat alleen belanghebbenden een zienswijze kunnen indienen; als belanghebbende kan volgens de Awb worden aangemerkt 'degene wiens belang rechtstreeks bij het besluit is betrokken'; het begrip is in de jurisprudentie nader ingekaderd: er moet sprake zijn van een individueel belang wat voldoende onderscheidend is van de belangen van anderen; een louter subjectief gevoel van sterke betrokkenheid bij een besluit, hoe sterk dat gevoel ook is, is niet voldoende om te kunnen spreken van een rechtstreeks betrokkene belang; bij kapvergunningen wordt onder meer het zichtcriterium (uitzicht op een boom vanuit de woning, wonen in de directe nabijheid van een te kappen boom) als hulpmiddel gebruikt om te bepalen of iemand belanghebbende is.
- 2.6 De termijn voor het inbrengen van zienswijzen, mondeling of schriftelijk, is gesteld op zes weken; het bestuursorgaan maakt een verslag van mondeling ingebrachte zienswijzen.
- 2.7 Op een besluit op aanvraag (om vergunning) neemt het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk een besluit, doch uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag; deze termijn kan bij ingewikkelde of omstreden aanvragen met een redelijke termijn worden verlengd; als geen zienswijzen zijn ingebracht wordt het besluit binnen vier weken na het verstrijken van de termijn voor het indienen van zienswijzen genomen. PM In de centraalstedelijke verordening is bepaald dat een besluit wordt genomen uiterlijk vier maanden na ontvangst van de aanvraag.
- 2.8 De Awb bepaalt in art. 7, eerste lid dat voor het instellen van beroep tegen het besluit bij de rechter de bezwaarschriftprocedure niet van toepassing is als het besluit is voorbereid met de uov; hiervoor is destijds door de wetgever gekozen omdat in de uitgebreide voorbereidingsfase alle relevante informatie op tafel kan komen die bij het definitieve besluit moet worden betrokken; een bezwaarschriftenprocedure levert dan in principe geen nieuwe gegevens meer op; door het schrappen van de bezwaarschriftenfase wil men onnodige juridisering van de besluitvorming terugdringen.
- 2.9 Van een verleende vergunning kan in principe onmiddellijk gebruik worden gemaakt; van het indienen van een bezwaarschrift of het instellen van beroep gaat geen schorsende werking uit; dit kan alleen worden bewerkstelligd door het aanvragen van een voorlopige voorziening bij de rechter.