

MEMO

Aan : Gemeente Nijmegen: Thomas van der Hulst en Ton Verhoeven
Van : Marco Hommel en Ad Koijen
Kenmerk : 2020836 (definitief)
Datum : 3 november 2020
Projectnummer / Projectnaam : P804-03
Betreft : Onderzoek financiële mogelijkheden bomenbeleid

Vraag

De gemeenteraad van Nijmegen heeft via het initiatiefvoorstel "Niet bomen, maar planten" drie vragen gesteld in verband met het bomenbeleid dat momenteel wordt geactualiseerd.

- A. Er is gevraagd naar de mogelijkheden om de waarden van het bomenbestand in de openbare ruimte te kapitaliseren en deze waarden op te nemen in de begroting, jaarrekening, balans van de gemeente Nijmegen.
- B. Zij heeft de suggestie gedaan voor een bomencompensatiefonds, waarin inkomsten uit de al bestaande Nijmeegse herplantplicht kunnen worden ingebracht, om die op een later moment aan te wenden om de aanplant en het onderhoud van bomen op te plussen.
- C. Er is gevraagd naar de mogelijkheden van een percentageregeling, waarbij een bepaald percentage op planexploitaties wordt doorbelast voor de vergroening van de stad, door het aanplanten van bomen.

In de voorliggende memo worden de mogelijkheden toegelicht en wordt een samenvattend advies gegeven.

1. *Kapitaliseren bomen – economische waarde of bredere waarde als 'ecosysteemdienst'?*
Er bestaan diverse methodes om de waarde van bomen vanuit een breder perspectief te bepalen dan alleen de economische waarde. Een boom heeft vooral ook waarde voor zijn omgeving. Denk aan het waterbergend vermogen, de schaduwwerking en de afvang van vervuilende stoffen. Er worden in Nederland momenteel verschillende methodes geïntroduceerd om de waarde van deze zogeheten 'ecosysteemdiensten' in euro's uit te drukken. De gemeente Nijmegen overweegt om hiervoor gebruik te gaan maken van de methodiek 'i-Tree'. Benadrukt moet worden dat deze methodes de waarde van bomen beschouwen als waarde die de boom heeft in zijn (leef)omgeving. Die waarde is voor een individuele boom echter niet als zodanig verhandelbaar in het economische verkeer. De waarde die een boom heeft vanuit het bredere perspectief van de ecosysteemdiensten is dus principieel een andere (en in de regel hogere) waarde die de boom in het economisch verkeer heeft. Voor de gemeentelijke begroting gelden de wettelijke eisen uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) waarin is voorgeschreven dat de balans (kortgezegd: het overzicht van alle bezittingen en schulden van de gemeente) gebaseerd moet zijn op de verkrijgingsprijs dan

wel de vervaardigingskosten waarden van activa (kapitaalgoederen). Het gaat dan wel om nieuw aan te planten bomen. Het bestaande bomenbestand (dat niet is geactiveerd) kan niet alsnog op de balans worden opgenomen. .

2. *Aanplant van bomen als te activeren investering*

Met ingang van 2017 zijn diverse voorschriften rond de begroting van Nederlandse gemeenten binnen het BBV ingrijpend veranderd. Vanaf dat moment is het verplicht geworden om de zogeheten 'Investerings in de openbare ruimte met maatschappelijk nut' (zoals ook de aanplant van bomen en openbaar groen) te activeren. Dat wil zeggen: de aanplant van bomen wordt dan beschouwd als investering en net zoals vastgoed (scholen, sportzalen) en onderhoudsvoertuigen van wijkservice, als activa (kapitaalgoederen) op de balans van de gemeente opgenomen. In het BBV is voorgeschreven op welke wijze zij moeten worden gewaardeerd en is vastgelegd dat zij jaarlijks stapsgewijs moeten worden afgeschreven. In de zogenaamde 'verordening ex artikel 212 Gemeentewet' moet de gemeente vastleggen in hoeveel jaarlijkse afschrijvingstermijnen en tegen welke rentepercentages het geactiveerde kapitaalgoed wordt afgeschreven. Dit terwijl de bredere waarde waarin een boom wordt gewaardeerd voor zijn omgeving juist in de loop van de jaren zal toenemen. Het BBV biedt geen mogelijkheid om hier op andere wijze mee om te gaan.

Door het activeren van bomen ontstaan er kapitaallasten (afschrijving en rente) die ten laste van de exploitatiebegroting moeten worden gebracht. Omgekeerd ontstaat er wel ruimte in de exploitatiebegroting op het moment dat de vervanging en aanplant van nieuwe bomen niet langer vanuit de exploitatiebegroting worden betaald, maar worden geactiveerd via de balans.

3. *"Paragraaf Bomen"*

In het BBV is geregeld uit welke onderdelen de gemeentelijke begroting tenminste moet bestaan. Zo is er een aantal paragrafen voorgeschreven, zoals de "paragraaf onderhoud kapitaalgoederen", waarin de gemeente moet verantwoorden hoe zij haar kapitaalgoederen beheert. Aanvullend op de verplichte paragrafen zijn er mogelijkheden om andere paragrafen toe te voegen voor beleidsmatige onderwerpen waaraan zij expliciete of extra aandacht wil geven. In Nijmegen is om die reden in de begroting van 2020 een "paragraaf Duurzaamheid" opgenomen, waarin de Nijmeegse ambities op het gebied van energie, circulariteit, klimaatverandering apart worden toegelicht en via een stelsel van 12 indicatoren worden gemonitord. Het is mogelijk om een aparte paragraaf 'bomen', of desgewenst in een nog breder perspectief 'bomen en groen' te wijden aan de ontwikkeling van het Nijmeegse bomenbestand (of vergroening van de stad) en daarin de bredere waardebeoordeling van i-Tree op te nemen. De gemeenteraad wordt op deze manier in de gelegenheid gesteld om jaarlijks bij het vaststellen van haar begroting de gewenste vergroening van de gemeente te evalueren en zo nodig bij te sturen.

4. *Financiële compensatie van bomen*

Het is mogelijk om de inkomsten van de al bestaande Nijmeegse herplantplicht in een aparte financieel potje onder te gaan brengen. Als de waarde van een noodzakelijk te kappen boom wordt vastgesteld, kan worden afgesproken dat de gemeente Nijmegen bij de kap dezelfde financiële waarde terug krijgt. Het is dus dan geen herplantplicht op basis "van een boom voor een boom", maar op basis van een financiële waarde.

Het beoogde financieel potje kan de vorm krijgen van een voorziening of reserve (fonds is geen gangbaar financieel begrip meer). Het instellen van een voorziening is in principe een 'sterkere regeling' dan een reserve. Een voorziening heeft binnen de begroting de eigenschap van 'vreemd vermogen': de middelen die binnen deze voorziening worden ingebracht, zijn dusdanig geoormerkt, dat zij worden beschouwd als "al uitgegeven". Er moet daarvoor een beheerplan worden opgesteld, waarin aantoonbaar wordt gemaakt dat de uitgave daadwerkelijk binnen 4 jaar wordt gedaan. Voor een reserve is dit niet verplicht. Er is daardoor meer vrijheid voor de uiteindelijke besteding. Omgekeerd kan de raad in toekomst makkelijker besluiten om de opgebouwde reserve voor een ander doel in te gaan zetten dan het oorspronkelijke doel. Het advies is om te kiezen voor een reserve.

5. *Percentageregeling vergroening van de stad*

De percentageregeling beeldende kunst is een regeling die inhoudt dat bij de bouw of verbouw van vastgoed door de gemeente Nijmegen een vast percentage (1%) van de (ver)bouwkosten wordt/werd gereserveerd voor het financieren van kunst in de openbare ruimte. Voor de vraag naar de mogelijkheden van een vergelijkbare regeling voor vergroening van de stad via planexploitaties zijn we gebonden aan de regels van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), waarin onder meer is vastgelegd welke kosten binnen grondexploitaties geregeld moeten worden. Een percentageregeling zoals voorgesteld is geen acceptabele kostenpost meer. Zo is ook een afdracht aan een fonds bovenwijkse voorzieningen die in het verleden werd toegepast niet meer mogelijk.

Mede in dit licht is in Nijmegen dit jaar de 'toolbox Natuurinclusief ontwikkelen en bouwen' voor Nijmegen-Noord voorgesteld. Via deze toolbox schrijft de gemeente bij aanbestedingsprocedures en contracten voor hoeveel nestvoorzieningen ten behoeve beschermde diersoorten moeten worden gerealiseerd. Ontwikkelaars krijgen bij bepaalde deelgebieden ook de mogelijkheid om een deel van de voorgeschreven nestvoorzieningen uit te wisselen voor groenvoorzieningen aan of bij de woning. De ambitie is om de toolbox voor Nijmegen-Noord ook voor de rest van de stad uit te werken. Er zijn mogelijkheden om de toolbox ook specifiek(er) (mede) te richten op de beoogde vergroening van de stad.

Conclusies samengevat:

1. De waarde van bomen kan op een brede manier worden gekapitaliseerd, zodanig dat hun waarde voor wateropgave, hittestress, opslaan CO₂, opvangen fijn stof, etc. ook tot uitdrukking komt. Er bestaan hiervoor verschillende methodieken zoals bijvoorbeeld iTree.
2. De op een brede manier gekapitaliseerde waarde van bomen echter niet gelijk worden gesteld aan de verkrijgingsprijs of vervaardigingsprijs die op de balans van de gemeentebegroting kan worden opgenomen.
3. Het is met ingang van 2017 mogelijk om de investeringswaarde van bomen te gaan activeren. De aanplant van nieuwe bomen kunnen worden opgevat als investering en moeten dan als kapitaalgoed (activa) worden worden geactiveerd op de balans.
4. De aandacht die de gemeenteraad vraagt in haar initiatiefvoorstel "niet bomen, maar planten" kan via een aparte paragraaf "bomen" (of "bomen en groen") in de begroting worden gerealiseerd.
5. Het is mogelijk om de inkomsten van de al bestaande Nijmeegse herplantplicht (vervangen obv financiële waarde ipv "boom voor boom") in een apart financieel potje (het voorstel is in de vorm van een reserve, of eventueel in de vorm van een voorziening) onder te brengen.
6. Een algemene financiële afdracht via een percentageregeling is in het kader van de WRO niet mogelijk. De in dit jaar geïntroduceerde toolbox 'natuurinclusief ontwikkelen en bouwen' is een geschikt instrument om met planontwikkelaars afspraken te maken over het realiseren van meer groen in de stad.

Adviesvoorstellen

- I Ga bomen vanaf heden activeren met nog nader te bepalen afschrijvingstermijnen. De nieuwe bomen komen dan gedurende de gehele afschrijvingsperiode als activa op de balans van de gemeente Nijmegen
- II De al bestaande "paragraaf duurzaamheid" uitbreiden met waardeontwikkeling van bomenbestand
- III Waarde-ontwikkeling bomenbestand meetbaar maken met behulp van methodiek i-Tree
- IV Instellen van een reserve of voorziening voor de financiële compensatie van bomen bij noodzakelijke kap van bestaande bomen
- V Verhoogde eisen voor meer en beter groen regelen via (een uitbreiding) van de al bestaande toolbox 'natuurinclusief ontwikkelen en bouwen'