



# Minder of meer?

## Nieuwe beleidstrends leiden tot meer regels in plaats van minder

Den Haag roept het al jaren: overheden moeten snoeien in overbodige regeltjes. Een populair voorbeeld hiervan zijn de kapvergunningen. Veel burgers zien de regelgeving rondom het kappen van bomen als een typisch voorbeeld van overbodige bemoeizucht van de overheid. Mede als gevolg van deze trend hebben gemeentes hun beleid ten aanzien van kapvergunningen opnieuw ingericht. Vakblad Boomzorg praat met een aantal betrokkenen en legt hun meningen, visies en ervaringen naast elkaar.

Auteurs: Karlijn Raats en Hein van Iersel

Wij schrijven begin deze eeuw. Feitelijk werkt iedere gemeente met een algemeen kapvergunningenbeleid. Dit houdt in dat voor iedere boom een kapvergunning aangevraagd moet worden. Dat kost gemeentes bergen tijd en geld. Veel gemeentes vragen zich daarom hardop af of het wel zin heeft een duur kapvergunningenbeleid in de benen te houden, terwijl in de praktijk voor bijna iedere aanvraag vergunning wordt verleend. Google even 'kapvergunningen' en u leest overal verzuchtingen van burgemeesters en wethouders dat het kappen van bomen weliswaar leges oplevert, maar in uren een veelvoud van tijd en dus geld kost.

Als gevolg van bovenstaande wordt sinds begin deze eeuw overal in gemeenteland driftig gezocht naar nieuwe wegen om het gemeentelijke kapvergunningenbeleid beter vorm te geven. Het motto wordt: minder regeldruk voor de burger, alleen beschermen wat de moeite van beschermen waard is en een transparanter beleid. Dat wordt vertaald op tal van manieren. In sommige gemeentes wordt de grens opgekrikt van 10 centimeter doorsnee naar 20 of zelfs 40 centimeter voor bepaalde typen bomen. Een aardig voorbeeld hiervan zijn de twee nieuwe modelbomenverordeningen die de Bomenstichting samen met Stadswerk in 2006 en 2007 heeft geïntroduceerd. De Bomenstichting ging hierbij

uit van nieuwe beleidsmodellen, zoals de zogeheten 'lijstvarianten' en 'vlekkenkaarten' zoals het Groene Kaart-model.

Regelgeving is aan trends onderhevig, ook de regelgeving rond bomen. In de jaren zestig waren de rokken korter en de regels strakker. Nu is het *bon ton* om controle los te laten, aangewakkerd door de politiek. Die loopt voorop in de modeshow: transparantie is het politieke toverwoord van de afgelopen tien jaar. Al een aantal gemeentes is overgestapt op de zogeheten lijstvarianten en Groene Kaart-modellen, waarmee zij claimen te dereguleren en transparanter beleid uit te stralen. Is er bij gemeentes zelf ook echt behoefte aan verandering?



*Sandor Alink: "Ik pleit voor het vrijgeven van houtopstanden tot 20 centimeter. Dan hebben we wat meer vrijheid en kunnen we ons bomenbestand beter en efficiënter beheren."*

## "Als uitvoerder van het beleid moet je heel anders denken dan als boombeheerder"

### Muziek

Uitvoerder/toezichthouder groen Sandor Alink werkt in Capelle aan den IJssel met een bomenverordening die neerkomt op een absoluut kapverbod. Iedere boom dikker dan 10 centimeter wordt beschermd. Hij heeft niet het idee dat er een echt beleid wordt uitgedragen door zijn gemeente en heeft behoefte aan een duidelijke gemeentelijke toekomstvisie op bomen. Hierdoor klinkt het bomenlijst- en Groene Kaart-idee hem als muziek in de oren. De groenhoofdman vertelt over het gigantische tijd- en geldverlies dat een absoluut kapverbod met zich meebrengt: "Voorheen moesten we een kapvergunning aanvragen bij alle houtopstanden vanaf 10 centimeter, vanaf 2006 is dat ook voor heesters gaan gelden. Dit vertraagt onze werkzaamheden gigantisch en kost bakken met geld. In onze gemeente hebben we grote opstanden elzenbroeklanden.

Zelfs hiervoor moeten we vergunning aanvragen. Zo'n algemeen kapverbod is een hele grote beperking. Ook voor de gemeente zelf. Van mij mag een en ander worden vrijgegeven. Een losser beleid zou de gemeente ook veel bezwaarschriften kunnen schelen van protesterende burgers, zoals natuurverenigingen. Door hun bezwaren moeten we telkens onze dagelijkse werkzaamheden verdedigen. Zij willen bepalen waar en wat wij gaan snoeien. Dat is geen doen."

### Oude rot

Ook groenbeheerder Jan Maas uit Brielle heeft wel oren naar het opstellen van een lijst met bijzondere bomen en een groene structuur. Hij is gevraagd om een en ander op papier te zetten voor een bomenverordening. Nu werkt Brielle alleen nog met een algemene kapverordening in de APV, maar hij ervaart het alsof er geen enkel boombeleid is. Hij neemt al jaren ad hoc beslissingen. Nu kan Maas dat vast goed, want hij oogt als een oude rot in het vak die nergens meer van opkijkt en die daadkrachtig handelt als de situatie erom vraagt. "Ik vind het interessant om na te denken over heus bomenbeleid. Want in mijn situatie is het altijd weer spannend hoe een kapvergunningsaanvraag uit gaat pakken, want er zijn geen echte richtlijnen. Niet iedereen houdt bijvoorbeeld de weigeringsgronden voor vergunning gelijk aan. Ik wil echte richtlijnen gaan opstellen waar iedereen zich binnen onze gemeente aan moet houden." Op welke gronden weigert hij nu kapvergunning? Maas lacht: "Als een boom vallend is? Nee grapje, zo erg is het nou ook weer niet." Had gekund; in Brielle waait

het nogal. "Maar er waait ook heel wat over...", grinnikt Maas. Hij vervolgt serieus: "Wanneer een boom gezichtsbepalend is, weiger ik. Maar ook als iemand een boom weg wil hebben omdat hij blad verliest en dat in de achtertuin van een burger terecht komt. De meeste bomen in Nederland verliezen nu eenmaal blad. Maar hier bestaan bij ons geen richtlijnen over, dus het is moeilijk hier consequent mee om te gaan. Bij noodkap heb ik ook nog nooit een kapvergunning aangevraagd eigenlijk, onzin allemaal." Jaap van Gijzen, medewerker Vergunning en Handhaving werkt bij de gemeente Utrechtse Heuvelrug op het snijvlak van uitvoering en beleid. Hij reageert verbaasd: "Maar de gemeentelijke wetgeving zegt dat de burgemeester toestemming moet geven voor noodkap, en dat in dit geval ook een beschikking nodig is!" Maas krabbelt terug. "Ja, dat gebeurt achteraf ook wel, maar het is nooit in me opgekomen dat er achteraf bezwaren zouden kunnen volgen."

Bij voorziene problemen met potentiële bezaaiers handelt Maas ook naar eigen inzicht. "Ik probeer mensen te betrekken bij het beleid en hen daarvoor mede medeverantwoordelijk te maken. We nodigen betrokkenen uit en laten hen een onderzoek uitvoeren en aangeven hoe zij vinden dat een kap zou moeten gebeuren. Ze werken dan mee en zijn enthousiast omdat ze erbij betrokken worden. Laatst ben ik ook weer met zo'n vlermuizengroep op pad geweest. Het gaat om de persoonlijke aandacht." Maar heus beleid op dit soort punten is waar Maas eigenlijk naar hunkert.



*Jan Maas: "Ik ben Sherlock Holmes niet. Als ik een boom gekapt zie worden waarvoor geen vergunning is, dan zeg ik daar niets van. Handhaving is niet mijn taak."*

## Rechten studeren

Van Gijzen is het er niet mee eens dat Brielle geen richtlijnen heeft en richt zich tot Maas: "Ik hoor jou net iets zeggen over de APV. Daarin staan -in artikel vijf- verschillende weigeringsgronden opgenomen waar je op terug kunt vallen: natuurwaarden, milieuwaarden, landschapelijke waarden, cultuurhistorische waarden, waarden van stads- en dorpsschoon en waarden voor recreatie en leefbaarheid. Jij hebt het over 'gezichtsbepalend'. Dat correspondeert met 'waarden van stads- en dorpsschoon'. Als je op dié grond een kapvergunning weigert, heb je de weigering weldegelijk met het beleid onderbouwd." Kennelijk heeft Maas in de dertig jaar dat hij beheerder is het beleid nooit écht goed gelezen. Misschien omdat het nooit uitnodigde om goed gelezen te worden. "Ik mis gewoon twee dingen: duidelijkheid en een toekomstplan. De richtlijnen in de APV zijn te vaag, zodat iedereen ze anders kan lezen. In de praktijk leest iedereen ze dus ook anders. De toekomstige richtlijnen moeten geen ruimte voor interpretatie meer overlaten. Verder wil ik naar een bepaald bomenbeeld toewerken in de toekomst. Dat gebeurt nu nog helemaal niet. Ik denk ook dat ik voor het opstellen van een kapvergunningenbeleidsplan een cursus kapvergunningenbeleid ga volgen." En met een knipoo: "Of ik ga rechten studeren, want dat lijkt zo onderhand wel nodig als je een gedegen beleid in elkaar wilt zetten." Van Gijzen geeft toe dat beleid uitvoeren en handhaven 'anders' denken benodigt: "Soms sta je bij een bestuursrechter die een tekening uitlegt en zegt dat hij een vraag heeft over boom 128. Het gaat dan om de vraag hoe het bestuursorgaan het belang voor het behoud van die boom heeft afgewogen op grond van het beleid. En

dan sta je allemaal over een tekening gebogen. Dan merk je dat je als uitvoerder van het beleid heel anders moet denken dan als boombeheerder."

## Het gaat om persoonlijke aandacht bij belangengroeperingen

### Speciale status

Dat is wellicht een van de redenen waarom Nederland nog niet massaal voor het Groene Kaart-model heeft gekozen: de gigantische tijd en moeite die het kost om een dergelijk beleid op poten te zetten. Zeker in grote gemeentes met zeer grote bomenbestanden. Het kan ook zijn dat de meeste gemeentes nog even willen wachten totdat zeker is dat de nieuw ontwikkelde modellen goed werken. Van Gijzen: "Nu kun je nog moeilijk bepalen of ze goed werken, want nog maar enkele gemeentes zijn er net mee aan de slag gegaan. Als de bestuurlijke besluitvorming in deze richting gaat, gaan wij met een bomenlijst, een vlekkenkaart en bomenstructuren werken. We zijn op dit moment bezig met het opstellen van een monumentale bomenlijst. Daarbij gebruiken we de richtlijnen van de Bomenstichting. Daaraan willen we wat toevoegen, zodat de lijst is aangepast aan onze lokale situatie. Ik denk dat dit een hoop helderheid schept naar burgers. Zij zien dan door de nieuwe situatie gemakkelijker wanneer ze een kapvergunning moeten aanvragen en wanneer dat niet nodig is. Door een bomenlijst zien zij duidelijk welke bomen een speciale status hebben en door het vlekkenplan is het duidelijk waar bomen vrij gekapt mogen

worden en waar nog gewoon een vergunning aangevraagd moet worden."

### Informereren

De gemeente kan de burger met dit systeem beter informeren. Maar wat zijn de nadelen? Balkenende heeft eerder geroepen 'minder regels', maar nu maken één alinea in de APV of één bomenverordening plaats voor een vlekkenplan, een bomenlijst en misschien her en der een enkele boom die vrij gekapt mag worden. Van Gijzen: "De collega's die bij onze gemeente bezig zijn met het opstellen van het nieuwe beleid zien dat het nieuwe beleid niet per definitie met minder mensen kan worden uitgevoerd, omdat het opstellen en periodiek actualiseren van gegevens veel manuren kost. En hoe meer mensen aan een opdracht werken, hoe meer afstemming nodig is. Ook dat kost tijd."

Eerder verscheen in Boomzorg een artikel door Dini Tubbing van de gemeente Delft, die het Groene Kaart-model beschreef. Boomspecialist Anton Dekker van de gemeente Apeldoorn hielp zo ook mee om een bijzondere bomenlijst op te stellen. Beide gemeentes moesten druk in de weer om uit te zoeken wat de beste structuren en de meest bijzondere bomen waren. Het is dus misschien nog maar de vraag of het opstellen van deze bomenlijsten voor minder regels zorgt, ook al is er meer duidelijkheid naar burgers. Van Gijzen: "Ik denk persoonlijk dat het niet veel verschil zal maken vergeleken met vroeger: er zullen andere, maar niet veel minder regels zijn en ik betwijfel ook of een dergelijk nieuw kapvergunningenbeleid goedkoper is. In die zin komen de lijst- en vlekkenkaartmodellen niet tegemoet aan de wens van Den Haag.



Maar zoals ik al zei, hebben de herzieningen wel geleid tot meer transparantie voor de burger. Dat is een mooie vooruitgang. Of de lijstvarianten en vlekkenplannen werken, zal afhangen van de gemeente die haar bomenbeleid daarop baseert. Voorbeeld: Alphen a/d Rijn is een landelijke, niet bosrijke gemeente met wel wat beschermde dorpsgezichten. Die stelde een paar jaar geleden al een lijst op. In zo'n omgeving levert een lijst vast veel voordeel op. In de meer dan gemiddeld groene gemeente Utrechtse Heuvelrug zijn zoveel bomen, dat ik me afvraag of het hier veel voordeel zal hebben. Daarom zijn we, los van het ons bezighouden met de overstap naar het nieuwe bomenbeleid, ook bezig om te kijken op welke manier we efficiënter kunnen werken. Ik heb in dit verband ook contact met collega's bij andere gemeentes om te horen hoe zij hun zaken geregeld hebben. Daar kun je soms iets van opsteken."

#### Herplant

Kapvergunningen zijn een heikel punt. Een mogelijke herplantplicht is zo mogelijk nog ingewikkelder. Een belangrijk punt is dat herplant vaak wel verplicht is of zou moeten zijn, maar dat daar binnen het perceel helemaal geen plaats voor is. Voor eigen werkzaamheden van de gemeente kan dan nog uitgeweken worden naar een nabijgelegen park. Voor een gemiddelde particulier met een achtertuin formaat postzegel ligt dat logischerwijs wat lastiger. Jaap van Gijzen lijkt het meest ferme standpunt in te nemen over herplantplicht: "Herplantplicht moet altijd concreet zijn. Dus gelimiteerd in boomsoort, tijd en plaats. Onze burgers weten dat wij desnoods een dwangsom opleggen als er niet herplant wordt."

#### Handhaving

Zodra er goed beleid ligt, is handhaving de volgende stap. Jan Maas en Sandor Alink zijn van mening dat je de middelen moet hebben voor handhaving: het moet prioriteit krijgen binnen een gemeente en geen ondergeschoven kindje zijn. Van Gijzen vindt dat goede handhaving naast de benodigde middelen ook met taakopvatting te maken heeft: "Wij hebben een toezichthouder die de hele dag door alles naloopt, dat is nodig. Het is een kwestie van consequent je beleid willen uitvoeren. Je kunt bijvoorbeeld een burger er ten alle tijde op attent maken dat hij niet heeft voldaan aan zijn herplantplicht en dat hij daarover een aanschrijving kan verwachten." Jan Maas denkt ook hier iets anders over: "Ik ben Sherlock Holmes niet. Als ik een boom



Jaap van Gijzen: "Er zullen andere, maar niet veel minder regels zijn en ik betwijfel ook of een dergelijk nieuw kapvergunningenbeleid goedkoper is."

gekapt zie worden waarvoor geen vergunning is, dan zeg ik daar niets van. Handhaving is niet mijn taak. Ik werk nu al gemiddeld 60 uur per week". Voor de Eneco's van deze wereld wil Jan Maas zijn Sherlock Holmes-pet bij navragen wel opzetten. Maas: "Eneco was gaan graven bij een gigagrote plataan bij een bejaardenhuis. Met als gevolg veel wortelschade en daardoor kap. Wij hebben die boom laten taxeren en het is mooi allemaal betaald." Sandor Alink vertelt dat hij vaak door bedrijven bij werkzaamheden geroepen wordt met de vraag of zij het goed doen: "Ik adviseer dan vaak het maken van een aantal proefsleuven, zodat je een inschatting kunt maken van de te verwachten schade." Jan Maas reageert heel stellig: "Op dat soort verzoeken moet je niet ingaan. Zij proberen jou medeverantwoordelijk te maken. Omdat ze in noodgevallen dan naar jou kunnen wijzen."

#### Interactieve beleidsnorm

Groenmensen moeten opkomen voor zichzelf en hun beleid, waar heb ik dat eerder gehoord? Ondanks dat de gemeenteraad het groenstructuurplan van haar beleidsambtenaren al dan niet goedkeurt, hebben deze gemeentemedewerkers allemaal een persoonlijke mening over wat een goed kapvergunningenbeleid is, die gestoeld is op ruime ervaring in het groen. Maas: "Ik zou veel minder kapaanvragen willen zien in Brielle en de bomen in achtertuintjes allemaal willen vrijgeven. Verder wil ik een groenstructuur opbouwen rond het stadsgezicht binnen de vestingwallen, op de vestigingswallen en de groenstructuur er omheen. Die moeten allemaal beschermd wor-

den. Dit kan met een vlekkenplan."

Van Gijzen: "Voor onze gemeente lijkt een combinatie van de traditionele verordening met de Groene kaart een uitstekend model. Wij werken met interactieve beleidsvorming. Dat betekent dat we groene verenigingen laten meepraten. Niet dat zij de lijnen mogen bepalen om even naar mijn buurman Alink te kijken die daar bang voor is, maar wel om draagvlak te creëren, ook voor terugkoppeling naar de politiek. Ik denk niet dat we iedereen tevreden kunnen houden, maar we moeten wel een goed beleid en een goede verordening hebben. Zodat je de burger duidelijk kunt maken op grond waarvan je de verschillende belangen bij bomen afweegt. Niet willekeurig, maar zorgvuldig en evenredig. Dan komen we een heel eind." Sandor Alink: "Ik schrijf de plannen niet mee, maar kan wel zorgen voor enige inbreng. We doen ongeveer 200 kapvergunningen van gemeentelijke bomen, ik pleit voor het vrijgeven van houtopstanden tot 20 centimeter. Dan hebben we wat meer vrijheid en kunnen we ons bomenbestand beter en efficiënter beheren."

Aanwezigen tijdens het forum kapvergunningen zijn:

- Jan Maas, groenbeheerder uit de gemeente Brielle,
- Jaap van Gijzen, medewerker Vergunning en Handhaving van de gemeente Utrechtse Heuvelrug
- Sandor Alink, hoofd uitvoerder groen uit gemeente Capelle a/d IJssel