



Hé, kap daar eens mee!

De kapvergunningteugels laten vieren of aanspannen

De cursus kapvergunningenbeleid van Mr Bas Visser rekt al zo'n twaalf jaar op veel belangstelling, want geregeld wensen beleidsambtenaren, vergunningafgevers, handhavers en boombeheerders meer of minder duidelijkheid inzake het (juridisch) papierwerk rond bomenkap binnen hun gemeenten en vragen Visser om raad. Op wat voor manieren kunnen we de bomen binnen onze bebouwde kom beschermen tegen kap?

Auteur: Karlijn Raats

Iedere Nederlandse gemeente heeft wel iets geregeld rond bomenkap. Gemeenten die alles hebben dichtgespijkerd en voor iedere kap een vergunning verlangen worden wel eens moe van al het werk dat daaraan vast zit; zij willen wat bomen vrijgeven met een wat flexibelere kapverbod. Andere gemeentes vragen zich af hoe ze de teugels wat strakker kunnen aantrekken, omdat ze geen vat meer hebben op hun bomenbeleid: iedere burger kan maar kappen wat hij wil. Een fatsoenlijk bomenbeeld valt hierdoor niet op te bouwen. Maar welk model gemeentes ook kiezen om hun bomen al dan niet te beschermen, Visser stipt aan waar juridisch in alle gevallen de nadruk op ligt: "Van een gemeente wordt verwacht dat zij beleid voert en niet zomaar wat aanrommelt. Je moet altijd kunnen aantonen dat je als gemeente hebt nagedacht over twee zaken: waarom je bepaalde bomen wilt beschermen en op welke manier je dat doet."

Waarom en waarmee

Er zijn tegenwoordig legio redenen waarom je als gemeente je bomen wilt beschermen. Sommige gemeentes willen een hoofdstructuur vormen of behouden, willen het aantal bomen in hun bomenbestand gelijk houden of laten groeien, of zijn zuinig op oudere bomen. Op welke manieren kunnen we deze bomen zoal beschermen?

Absoluut kapverbod

Aan het ene uiterste van dit spectrum zit het absolute kapverbod, zoals het VNG-model of de Model-bomenverordening Stadswerk/Bomenstichting. Dit wordt ook wel het 'algemeen model' genoemd. Hierbij mag je niets kappen en moet je voor alle bomen een vergunning voor aanvragen. Hiermee heeft de gemeente een krachtig bescherminstrument in handen, want het is moeilijk om hier een boom te kappen. Nadeel is dat het zeer tijd- en geldrovend is. Alle

aanvragen moeten immers verwerkt en behandeld worden. Een voorbeeld van een gemeente die hiermee werkt, is Den Haag.

Relatieve kapverboden

Er bestaan veel manieren van boombescherming die tussen 'niets kappen zonder vergunning' en 'alles kappen zonder vergunning' inzitten. Deze middelen heten 'relatieve kapverboden'. Dit zijn lijstvarianten, dat wil zeggen vormen van kapvergunningenbeleid waarbij je alles mag kappen, behalve de bomen die als bijzonder zijn gemerkt en op een speciale lijst staan. Het 'Groene Kaart-model' is zo'n lijstvariant.

Onder meer de gemeentes Helmond, Landsmeer en Alphen a/d Rijn werken met een Groene Kaart. Verschillende gemeenten zijn bezig met invoering van een Groene Kaart-model.

Alle bomen vrijgeven

Hier bestaat geen enkele bescherming van de

bomen meer. Iedereen mag binnen de bebouwde kom bomen kappen naar gelieve. Het scheelt een hoop tijd en geld voor de gemeente, maar heeft als nadeel dat je geen controle hebt over je boombeleid en het groene aanzien van de gemeente en dat je met (te) weinig bomen kunt komen te zitten. Voorbeelden van gemeentes die alle bomen hebben vrijgegeven zijn Almere, Noord-Oost Polder en Spakenburg.

Bewust beleid

Bij de invulling van het model is het van vitaal belang om goed na te denken over doelstellingen die je wilt bereiken en motivaties van regels. Visser: "Een onderdeel van je kapvergunningen-beleid kan zijn herplantplicht. Denk ook hier goed over na: wil je zowel armlastige particulieren als rijke projectontwikkelaars onderwerpen aan de herplantplicht, of particulieren daarvan onthef-fen? Zorg dat je een consistent beleid voert en dat je beleidvoering niet ophoudt bij incidenteel opgelegde herplantplichten."

Je kunt kap- of bomenverordening kwijt als onderdeel van de Algemene plaatselijke verorde-ning (A.p.v.; de lagere wetgeving), of als afzon-derlijke kap- of bomenverordening. Als onderdeel van de A.p.v. is je verordening dan mooi onder-deel van de andere juridische verordeningen, maar de tekst kan minder uitgebreid en je zult vaker met verwijzingen moeten gaan werken. Als los onderdeel kan de tekst uitgebreider, maar omdat het geen deel uitmaakt van het grotere geheel, is het vaak minder bekend bij derden en bij andere afdelingen binnen een gemeente.

Geschiedenis

Bomenrecht bestaat in deze regionen al sinds mensenheugenis -vanaf de tijd van de oude Germanen- en sommige onderdelen van ons huidige bomenrecht is vrijwel identiek aan het bomenrecht van de oude Grieken en Romeinen, dat door de Fransen in de Code Civil werd opgenomen en met de Franse overheersing naar Nederland kwam.

Bomenbescherming overdreven gedoe? Neem dan een voorbeeld aan onze voorouders! Bij de Germanen gold: 'Bomen zijn levende, vaak hei-lige wezens. Wie een boom beschadigt of kapt, krijgt een straf gelijk aan wat hij of zij de boom heeft aangedaan.' Ook de Duitse keizer Otto I (936-979) wist raad met boomschenders in zijn wet 'Wie een boom topt, ondergaat hetzelfde lot'.

Vanaf 1962 verleende de Boswet in artikel 15 de bevoegdheid aan gemeenten tot het opstel-len van een kapverordening. Sinds die tijd zijn er geregeld aanpassingen en aanvullingen aan deze verordening geweest, onder meer door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging Stadswerk en de Bomenstichting. Per 1 januari 2010 zal de Wet algemene bepalin-gen omgevingsrecht ("Wabo") in werking moe-ten treden en gaat kapvergunning 'omgevings-vergunning' heten. De kapvergunning wordt dan samengevoegd in een uniforme procedure met 24 andere vergunningen, waaronder bouw- en aanlegvergunning.

Zoals je ziet, is het opkomen voor bomen die aan kap ten prooi te vallen dus allerminst een mode-verschijnsel.

Huidige trend

Ook een versoepeling van regels zoals van het traditionele algemene model naar het Groene Kaart-model gebeurt niet voor het eerst; door de jaren heen is het beleid rond bomenkap meerma-len van soepel naar streng en vice versa verlopen: vanaf de jaren zestig tot negentig bestonden er relatief weinig regels rond bomenkap, in de jaren negentig waren er zeer veel regels en de laatste drie a vier jaar zijn er weer minder eisen aan bomenkap. Gemeenten werken nu weer wat vaker met lijstmodellen vanuit de gedachte 'we willen wel beschermen, maar niet meer dan noodzakelijk.'

Wat wel is veranderd, is het doel van kapvergun-ningenbeleid. In de jaren zestig tot eind jaren zeventig werden bomen beschermd uit esthetisch oogpunt (is de boom mooi? Dan mag hij blijven. Is hij niet mooi? Dan mag hij weg). Daarentegen werd in de jaren tachtig milieubeheer van bomen ook belangrijk en vanaf 1994 ontstond de eerste criterialijst met verschillende redenen om een boom te beschermen.

Visser: "Kennelijk worden we ons allemaal bewuster van het feit dat bomen meerdere func-ties hebben." Toch wil Visser waarschuwen voor teveel toetsingscriteria: "Als je wilt, kun je een heleboel redenen bedenken waarom een boom belangrijk is. Een wetenschapper uit Wageningen kwam op 1.600 redenen, maar hierbij is het de vraag of bijvoorbeeld 'de erosiewerende werking van wortels' van belang is om als argument aan te voeren is bij een doorsnee bomenkap in een gemeente."

Informatieplicht

Bij het duidelijk en efficiënt uitvoeren van het bomenbeleid hoort ook het nakomen van de informatieplicht. Wanneer iemand een kapver-gunning aanvraagt, is de gemeente verplicht de aanvrager zo goed mogelijk voor te lichten over wat hij moet en mag doen. Zo mag een aanvrager bezwaar maken tegen het feit dat de gemeente geen beslissing neemt door overmatig lange beslistermijn. Formeel heeft een gemeente acht weken voor de beslistermijn, maar zij mag deze met een redelijke termijn van in beginsel nog eens acht weken verlengen. In de nieuwe 'omgevingswet' ("Wabo") is na acht weken de vergunning van rechtswege verleend, tenzij een uitgebreide procedure wordt gevolgd waarin ook de aanvraag ter inzage wordt gelegd. Cijfers over het aantal aanvragen van kapvergun-ningen dienen ook genuanceerd te worden: som-mige aanvragers worden al aan het loket ont-moedigd om een kapvergunning aan te vragen.



Bas Visser: "Van een gemeente wordt verwacht dat zij beleid voert en niet zomaar wat aanrom-melt. Je moet altijd kunnen aantonen dat je als ge-meente hebt nagedacht over twee zaken: waarom je bepaalde bomen wilt beschermen en op welke manier je dat doet."



Begin vorige maand hield Bas Visser weer een cursus kapvergunningenbeleid in conferentieoord Huize Bergen te Vught, een inspirerende locatie met de prachtige parkstructuur rond het gebouw.

Bij informatieplicht kun je ook denken aan de aanvraag zelf zo gemakkelijk mogelijk te laten verlopen. Visser: “Kies voor één duidelijk, tegenwoordig vaak digitaal aanvraagformulier met standaard tekstblokken. Leg een aanvrager uit dat iemand verplicht moet worden om in te vullen dat hij de eigenaar is van de boom, zodat onbevoegde burens geen kapvergunningen kunnen aanvragen. Als gemeente ben je verantwoordelijk om dit na te lopen. En laat een aanvrager ondertekenen, al dan niet met DigiD.”

Tijd is geld

Volgens Visser is het tevens het meest efficiënt om slechts een of twee vaste eindbeoordelaars op de aanvragen te zetten en de verlenings- of weigeringsbevoegdheden niet (of niet te vaak) bij iemand te leggen die te hoog in de organisatie zit, zoals bijvoorbeeld een lid van het college, dat scheelt een hoop tijd en discussie.

Vervolgens doe je als gemeente beknopt onderzoek naar de boom waar het om gaat en soms uitgebreid onderzoek wanneer dit bijvoorbeeld een monumentale boom betreft.

Je kunt ervoor kiezen om pas je besluit te publiceren en daarna is er bezwaar bij de bezwarencommissie mogelijk (zgn. standaardprocedure). Je kunt er ook voor kiezen om de aanvraag eerst te publiceren, zodat belanghebbenden kunnen reageren. Hierdoor kun je alle belangen verzamelen en afwegen (uitgebreide procedure). Tot zes weken na publicatie kan een belanghebbende nog beroep bij de rechtbank aantekenen.

De uiteindelijke publicatie van het besluit kan simpel en eenvoudig, de motivatie hoeft er officieel niet in, mag wel.

Maar het kan ook tijd schelen om een kapvergunning juridisch op te splitsen. Visser: “Als je driehonderd bomen wilt gaan kappen als gemeente, kun je voor 290 bomen alvast een vergunning regelen zodat je al kunt gaan kappen. Voor de andere tien kun je dan een procedure gaan starten.”

De volgende ronde!

Wanneer wordt in een geschil een kapvergunning toe- of afgewezen door een rechter? Dat hangt onder meer af van hoe goed een kapver-

gunning in elkaar zit. Visser: “In een goede kapvergunning laat je als gemeente zien dat je bomenbelang en verwijderingsbelang goed hebt afgewogen. Is dit onvoldoende duidelijk, dan kan de rechter er een streep doorheen zetten. Indien je herplantplicht in je kapvergunning hebt opgenomen, beschrijf dan duidelijk waar de herplant moet komen en wat voor soort (kwaliteit) herplant het moet zijn.”

Het bomenrecht zegt ook een en ander over de verhouding kapvergunning en bouw- en aanlegvergunning en kapvergunning en burensrecht. Uit rechterlijke uitspraken bleek onder andere dat kap niet mag indien die vroegtijdig is, indien een bestemmingsplan of financiën van een bouw- of aanlegplan nog niet definitief zijn en indien kaptekeningen bij bouw en aanleg onduidelijk zijn. Houd de verhoudingen tussen de verschillende vergunningen in de gaten tijdens de behandeling van een kapvergunningaanvraag!