

Vernieuwd bomenbeleid een stap in de **groene** richting

Aanpassen van het huidige kapvergunningstelsel en plaatsing
daarvan in een juridisch kader



Fatma Gökürücü
's-Hertogenbosch, 2 juni 2009

Vernieuwd bomenbeleid een stap in de groene richting

Aanpassen van het huidige kapvergunningenstelsel en plaatsing
daarvan in een juridisch kader

2009

Auteur	:	Fatma Göcürücü
Studentnummer	:	009961089
Onderwijsinstelling	:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Studierichting	:	Rechten
Stageperiode	:	9 februari 2009 t/m 15 mei 2009
Opdrachtgever	:	Gemeente 's-Hertogenbosch
Afstudeermentor	:	De heer J. Peters en mevrouw mr. J. van Goch
Eerste afstudeerdocent	:	De heer D. Lunshof
Tweede afstudeerdocent	:	De heer P. Jacobs
Uitgave	:	2 juni 2009

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie die is geschreven in het kader van mijn afstuderen als onderdeel van het vierde studiejaar van de opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg-'s-Hertogenbosch. Voor het afstuderen heb ik een viertal maanden stage gelopen bij de gemeente 's-Hertogenbosch. In de stageperiode van 9 februari 2009 tot en met 15 mei 2009 heb ik onderzoek verricht naar het huidige kapvergunningenbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch. De bevindingen van dit onderzoek zijn verwerkt in deze scriptie.

Gedurende mijn afstudeerstage bij de gemeente 's-Hertogenbosch heb ik met veel plezier en motivatie aan mijn scriptie gewerkt. Graag zou ik hierbij van de gelegenheid gebruik willen maken om een aantal personen te bedanken. Ik wil graag iedereen bij de gemeente 's-Hertogenbosch bedanken dat zij mij de mogelijkheid hebben geboden om vier maanden met plezier te kunnen werken. In het bijzonder wil ik hierbij de heer J. Peters en mevrouw mr. J. van Goch bedanken voor de sturing, aanwijzingen en opbouwende kritieken tijdens het schrijven van deze scriptie. Zonder hen was deze scriptie niet in deze hoedanigheid tot stand gekomen. Niet alleen hun kennis van zaken met betrekking tot het onderwerp heeft daartoe bijgedragen, maar ook hun positieve en heldere manier van feedback geven.

Verder wil ik graag mijn stagedocent de heer D. Lunshof bedanken voor alle hulp en begeleiding bij het opzetten van mijn onderzoeksplan, het schrijven van deze scriptie en een prettig contact gedurende stage. Ook wil ik de heer P. Jacobs bedanken voor zijn betrokkenheid in het inhoudelijke aspect van mijn scriptie, als tweede begeleider vanuit de Juridische Hogeschool.

Fatma Göcürücü

's-Hertogenbosch, 2 juni 2009

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen

Samenvatting

H 1	Inleiding.....	1
H 2	Gemeente 's-Hertogenbosch.....	3
§ 2.1	Overheidsinstantie.....	3
§ 2.2	Organisatie.....	3
H 3	Bomen in relatie tot wetgeving.....	6
§ 3.1	Flora- en faunawet.....	6
§ 3.2	Boswet.....	6
§ 3.3	Bestemmingsplannen.....	7
§ 3.4	APV.....	8
H 4	Het belang van bomen.....	9
§ 4.1	Doelen, functies en waarden van bomen voor 's-Hertogenbosch.....	9
§ 4.2	Redenen voor bescherming.....	9
§ 4.3	Gemeentelijke bemoeienis met bomen.....	10
§ 4.4	Aanpassing bomenbeleid.....	10
H 5	Huidige kapvergunningenstelsel.....	12
§ 5.1	Regelgeving.....	12
§ 5.1.1	APV.....	12
§ 5.1.2	Monumentale bomen.....	13
§ 5.1.3	Aangewezen gebieden.....	13
§ 5.2	Kapvergunningprocedure.....	14
§ 5.2.1	Vergunningaanvraag.....	14
§ 5.2.2	Beoordeling aanvraag.....	15
§ 5.2.3	Voorschriften.....	16
§ 5.2.4	Zienswijzen.....	16
§ 5.2.5	Bezwaar en beroep.....	16
§ 5.2.6	Handhaving.....	17
§ 5.3	Bomen en bouwen.....	18
H 6	Actuele ontwikkelingen.....	20
§ 6.1	Ontwikkelingen op het gebied van kappen.....	20
§ 6.1.1	Initiatiefvoorstel Groenlinks.....	20
§ 6.2	Ontwikkelingen op het terrein van wetgeving.....	21
§ 6.2.1	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.....	22
§ 6.2.1.1	Uitgangspunten van de Wabo.....	22
§ 6.2.1.2	Toestemmingsstelsel.....	22
§ 6.2.1.3	Inhoudelijke aspecten.....	23
§ 6.2.1.4	Reactie van Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).....	24
§ 6.2.1.5	Gevolgen voor gemeente 's-Hertogenbosch.....	24
H 7	Bomenbeleid Noord-Brabantse gemeenten.....	26
§ 7.1	Gemeente Tilburg.....	26
§ 7.2	Gemeente Breda.....	29

§ 7.3	Vergelijking tussen gemeente 's-Hertogenbosch en andere gemeenten.....	30
§ 7.3.1	Verschillen tussen gemeente 's-Hertogenbosch en andere gemeenten.....	30
§ 7.3.2	Overeenkomsten tussen gemeente 's-Hertogenbosch en andere gemeenten.....	32
H 8	Actualisering kapvergunningenbeleid.....	33
§ 8.1	Gebreken en aanpassingen huidige beleid.....	33
§ 8.2	Wettelijke regeling.....	39
H 9	Conclusies.....	41
H 10	Aanbevelingen.....	45
H 11	Evaluatie & vervolgonderzoek.....	46
§ 11.1	Evaluatie.....	46
§ 11.2	Vervolgonderzoek.....	47
	Literatuurlijst.....	48
Bijlagen	(separaat opgenomen)	
Bijlage 1	H5 “Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente” afdeling 2 “Houtopstanden” APV	
Bijlage 2	Gemeentelijke lijst van monumentale bomen	
Bijlage 3	Aangewezen gebieden	
Bijlage 4	Aanvraagformulier	
Bijlage 5	Beoordelingsformulier	
Bijlage 6	Vragenlijsten gemeenten	
Bijlage 7	Criteria selectie van monumentale bomen	
Bijlage 8	Tien geboden voor bouw of aanleg bij bomen	
Bijlage 9	Voorstel tot wijziging of aanpassing artikelen APV	

Lijst van afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Gemw	Gemeentewet
Ffw	Flora- en faunawet
BOR	Beheer Openbare Ruimte
ORV	Openbare Ruimte en Verkeer
BEA	Bomen Effect Analyse
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
VROM	Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
BZ	Bestuurszaken
CWS	Cultuur, Welzijn en Sociale Zaken
SB	Stadsbedrijven
FIB	Financiën, Informatievoorziening en Belastingen
SO	Stadsontwikkeling
Art.	Artikel
Rb.	Rechtbank
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

Samenvatting

De gemeente 's-Hertogenbosch wil zoveel mogelijk bomen behouden. Om bomen de kans te geven groot en oud te worden is een goed beleid en goede bescherming onmisbaar. De bescherming van het bomenbestand wordt binnen de gemeente 's-Hertogenbosch geregeld door middel van het kapvergunningstelsel. De uitgangspunten van het kapvergunningstelsel zijn juridisch vastgesteld in de Algemene Plaatselijke Verordening 1996 (hierna: APV). Het beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch biedt onvoldoende handvatten voor bescherming van het groen in de stad. Hierdoor verdwijnen er meer bomen in de stad. Het beleid vereist aanpassingen van de regelgeving. Door het ontbreken van een duidelijk beleid is het in sommige gevallen moeilijk om bomen te beschermen.

Het voorgaande heeft tot de volgende doelstelling geleid:

De doelstelling van dit onderzoek is om op 2 juni 2009 een rapport gereed te hebben voor de gemeente 's-Hertogenbosch, waarin advies wordt gegeven voor het voeren van een beleid tot het behoud van bomen en dat tevens een voorstel voor een juridisch kader bevat.

Om de bovengenoemde doelstelling te kunnen bereiken is de volgende vraagstelling geformuleerd:

Zou het gelet op de gewijzigde opvattingen ten aanzien van houtopstanden en bomen zinvol zijn het huidige kapvergunningstelsel aan te passen en dit in een juridisch kader te plaatsen?

Uit dit onderzoek zijn resultaten naar voren gekomen. Het initiatiefvoorstel 'Bosch van de Hertog' dat ingediend is door Groenlinks is een eerste aanzet geweest om te komen tot het aanpassen van het huidige beleid. De fractie Groenlinks wil het bomenbeleid in de gemeente 's-Hertogenbosch nader vormgeven. De komst van de Wabo in 2010 heeft geen gevolgen voor het huidige kapvergunningbeleid. De komst van de Wabo leidt niet tot nieuwe of afwijkende toetsingscriteria. Het huidige beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch is vergeleken met het beleid van de gemeenten Tilburg en Breda. Zij hebben een uitgebreide regeling om de bomen binnen hun grondgebied te waarborgen en maken gebruik van een aparte Bomenverordening.

Na bestudering van het beleid zijn een aantal gebreken naar voren gekomen. De artikelen betreffende houtopstanden zijn in het verkeerde hoofdstuk opgenomen. Deze dienen verplaatst te worden naar hoofdstuk 4 van de APV. Het wettelijke kader van de APV kent geen specifieke weigeringsgronden ten aanzien van het al dan niet verlenen van kapvergunningen. Er dient een artikel opgesteld te worden met criteria die aangeven wanneer een kapvergunning geweigerd dient te worden. Bij het bepalen of een boom vergunningplichtig is, wordt uitgegaan van een leeftijdsgrens. Een leeftijdsgrens is moeilijk vast te stellen en daarom dient dit omgezet te worden in stamdiameter. Monumentale bomen zijn ook vergunningplichtig, maar de APV bevat geen bepaling over monumentale bomen. Om die reden dient monumentale bomen opgenomen te worden in het artikel dat over de vergunningplichtig van bomen gaat. De aangewezen gebieden zijn onduidelijk en dienen beschreven te worden. De aan de verleende kapvergunning te verbinden voorschriften zijn onvoldoende en dient aangevuld te worden met het voorschrift dat niet tot kappen mag worden overgegaan gedurende de termijn dat tegen de kapvergunning bezwaar open staat. Bomen zijn bij bouwplannen nauwelijks in beeld en kunnen bij bouwwerkzaamheden ernstig schade lijden. Bomen dienen eerder in beeld gebracht te worden. Op deze manier kunnen er maatregelen getroffen worden om bomen te beschermen. Binnen de gemeente 's-Hertogenbosch wordt alleen de aanvraag van een kapvergunning gepubliceerd en niet de vergunning. Dit is onzorgvuldig tegenover belanghebbenden. In de APV dient een artikel

opgenomen te worden dat aangeeft dat een verleende vergunning ook gepubliceerd moet worden.

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft de mogelijkheid om haar kapvergunningenbeleid in de APV te handhaven en deze aan te passen of te kiezen voor een aparte Bomenverordening. Het kiezen voor een aparte Bomenverordening is niet noodzakelijk, indien de voorgestelde verbeteringen doorgevoerd worden. Immers ook op deze manier kan eenzelfde beschermingsniveau behaald worden. Het college van burgemeester en wethouders dient een raadsvoorstel met betrekking tot wijziging van de APV op te stellen. Na vaststelling van de nieuwe APV dient deze als toetsingskader bij het beoordelen van de kapaanvragen gehanteerd te worden. Het nieuwe onderdeel van de APV dient onder de aandacht van de ambtenaren en de inwoners van de gemeente 's-Hertogenbosch gebracht te worden.

1. Inleiding

Een boom,
wortels en kruin,
als de mens,
rechttop,
een verbinding.

Een boom,
tussen hemel en aarde,
een levend wezen,
een spiegel,
een vriend.¹

Voorgaand gedicht illustreert dat er in de maatschappij veel belang wordt gehecht aan bomen. Een boom zorgt voor het uiterlijk aanzicht van een stad en de aanwezigheid van bomen is belangrijk voor het welzijn en de gezondheid. Ook in 's-Hertogenbosch zijn bomen van belang. Om bomen de kans te geven groot en oud te worden, is goed beleid en goede bescherming nodig. Het kapvergunningsstelsel is hiervoor het belangrijkste juridisch middel. De basis voor het weigeren of verlenen van een vergunning ligt verankerd in hoofdstuk 5, afdeling 2 van de Algemene Plaatselijke Verordening 1996 (hierna: APV) van de gemeente 's-Hertogenbosch.

De gemeente 's-Hertogenbosch dient iedere aanvraag voor een kapvergunning zorgvuldig af te handelen. Op basis van alle relevante aspecten en belangen dient zij een afgewogen oordeel te vellen. Het wettelijke kader van de APV kent geen specifieke weigeringsgronden ten aanzien van het al dan niet verlenen van kapvergunningen. Slechts ten aanzien van monumentale bomen zijn in het beleid nadere aspecten aangegeven die bij de beoordeling van een aanvraag voor een kapvergunning moeten worden betrokken. Om de bescherming van het groen in 's-Hertogenbosch beter te waarborgen, acht de gemeente 's-Hertogenbosch daarom nu het moment gekomen waarop gestreefd moet worden het bestaande kapvergunningsbeleid op onderdelen aan te passen of aan te vullen. Door middel van dit rapport wordt getracht duidelijk in beeld te krijgen hoe het op dit moment is gesteld met het huidige kapvergunningsbeleid binnen de gemeente 's-Hertogenbosch en beoogt het een basis te bieden voor de afweging bij het verlenen of weigeren van een kapvergunning. Aan de hand van de huidige situatie worden aanbevelingen gedaan ter verbetering van het huidige kapvergunningsbeleid.

Doel van het onderzoek is om op 2 juni 2009 een rapport gereed te hebben voor de gemeente 's-Hertogenbosch, waarin advies wordt gegeven voor het voeren van een beleid tot het behoud van bomen en dat tevens een voorstel voor een juridisch kader bevat. Via deze doelstelling wordt de kwaliteit en de dienstverlening verder verbeterd.

Tijdens het onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal:

Zou het gelet op de gewijzigde opvattingen ten aanzien van houtopstanden en bomen zinvol zijn het huidige kapvergunningsstelsel aan te passen en dit in een juridisch kader te plaatsen?

De centrale vraagstelling is door een aantal deelvragen afgebakend om richting te geven aan het onderzoek. De deelvragen van het onderzoek luiden als volgt:

¹ Nota Duurzaam Bomenbeleid gemeente Beverwijk 2006.

- ❖ hoe ziet het huidige kapvergunningenbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch eruit?
- ❖ wat zijn de ontwikkelingen in de gemeente 's-Hertogenbosch op zowel het gebied van kappen als op het terrein van wetgeving?
- ❖ wat zijn de verschillen en overeenkomsten met betrekking tot het kapvergunningenbeleid tussen de gemeenten Tilburg, Breda en 's-Hertogenbosch?
- ❖ welke leemten zijn er in het huidige kapvergunningenbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch en dienen derhalve aangepast/aangevuld te worden?
- ❖ in wat voor een beleid kunnen de aanpassingen/aanvullingen hun grondslag hebben?
- ❖ hoe ziet het juridisch instrumentarium ter vertaling van het gewenste beleid eruit?

Dit onderzoek is primair voor de gemeente 's-Hertogenbosch geschreven. De opdracht is vanuit de gemeente 's-Hertogenbosch, sector Stadsontwikkeling, Juridische Zaken geformuleerd. Het geactualiseerde kapvergunningenbeleid zal hen aangereikt worden, waarna de resultaten van het onderzoek zullen worden beoordeeld.

Het onderzoek heeft een beschrijvend karakter en het huidige kapvergunningenbeleid wordt in kaart gebracht. In dit onderzoek is zowel desk- als fieldresearch toegepast. Bestaande literatuur, wet- en regelgeving en betrouwbare internetsites zijn belangrijke bronnen geweest voor dit onderzoek. Fieldresearch is toegepast door middel van het afnemen van interviews. Voor dit onderzoek zijn met de gemeente Tilburg en de gemeente Breda interviews afgenomen. De uitkomsten van de interviews hebben geleid tot nieuwe gegevens die een bijdrage hebben geleverd aan het beantwoorden van de centrale vraagstelling.

In het volgende hoofdstuk zal een beschrijving van de gemeente 's-Hertogenbosch worden gegeven. Hierin wordt de gemeente als overheidsinstantie en de organisatie van de gemeente 's-Hertogenbosch behandeld. Hoofdstuk drie behandelt de relevante regelgeving die een rol kan spelen bij het kappen van bomen. In hoofdstuk vier wordt de bomenvisie beschreven. Hierin wordt aangegeven welke betekenis bomen hebben voor de gemeente 's-Hertogenbosch en welke rol de gemeente 's-Hertogenbosch voor zichzelf ziet weggelegd. Dit hoofdstuk vormt de motivatie en onderbouwing voor alle maatregelen die in de daarop volgende hoofdstukken worden voorgesteld. Vervolgens behandelt hoofdstuk vijf het huidige kapvergunningenbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch. Hierin wordt een uiteenzetting van de huidige regeling gegeven. De middelen waarover de gemeente 's-Hertogenbosch beschikt om haar bomen te beschermen komen aan bod. Later wordt ingegaan op de beoordeling van kapvergunningen. Hoofdstuk zes behandelt de actuele ontwikkelingen zowel op het gebied van kappen als op het terrein van wetgeving die van invloed kunnen zijn op het huidige kapvergunningenbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch en daarmee ook op de APV. Verder wordt in hoofdstuk zeven het huidige kapvergunningenbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch vergeleken met het beleid van de gemeente Tilburg en de gemeente Breda. Er is gekeken wat de verschillen en overeenkomsten tussen deze drie gemeenten zijn. In hoofdstuk acht wordt het huidige kapvergunningenbeleid en daarmee ook de huidige kapverordening geactualiseerd. De gebreken van het beleid komen aan bod en tevens wordt aangegeven hoe deze gebreken aangepast of aangevuld dienen te worden. Vervolgens wordt aangegeven hoe het nieuwe juridisch kader eruit dient te zien. In hoofdstuk negen wordt aan de hand van de resultaten van het onderzoek conclusies getrokken. De conclusies zijn gebaseerd op de resultaten, zoals die in de voorgaande hoofdstukken zijn gepresenteerd. Tot slot worden de conclusies in hoofdstuk tien gevolgd door de aanbevelingen om iets in de toekomst wel of niet te gaan doen. Deze aanbevelingen volgen uit de conclusies.

2. Gemeente 's-Hertogenbosch

De opdrachtgever van dit onderzoek is de gemeente 's-Hertogenbosch. Dit hoofdstuk wordt aan de gemeente 's-Hertogenbosch gewijd. In dit hoofdstuk worden achtereenvolgend de gemeente als overheidsinstantie en de organisatie van de gemeente 's-Hertogenbosch behandeld.

§ 2.1 Overheidsinstantie

De meest bekende openbare lichamen zijn de staat, de provincies, gemeenten en waterschappen. De gemeente is een openbaar lichaam. Van een openbaar lichaam is sprake bij een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon die leden kent en een bestuur dat binnen die rechtspersoon zekere publiekrechtelijke bevoegdheden bezit. Er moet sprake zijn van een gemeenschap, een verbandsgedachte. De organen van de gemeente 's-Hertogenbosch zijn krachtens artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bestuursorgaan in de zin van de Awb.² De organen van de gemeente 's-Hertogenbosch welke met openbaar gezag zijn bekleed, zijn de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.

§ 2.2 Organisatie

De gemeente 's-Hertogenbosch wordt bestuurd volgens het duale stelsel. Na de verkiezingen van 2002 is in de Gemeentewet één en ander veranderd. Veranderingen met als doel om de politiek en de burger dichter bij elkaar te brengen. Één van de wijzigingen is dat wethouders geen deel meer uit maken van de gemeenteraad. Deze stap is gemaakt om een duidelijker onderscheid te maken. Daarbij is ook de mogelijkheid ontstaan om mensen die niet aan de verkiezingen hebben meegedaan te benoemen tot wethouder (mensen met veel kennis van specifieke onderwerpen kunnen ook benoemd worden). Binnen dit stelsel is de gemeenteraad de gekozen volksvertegenwoordiging. De raad stelt de hoofdlijnen, de zogenoemde kaders, van het gemeentebeleid vast. Ook controleert hij het bestuur, het college van burgemeester en wethouders. Dit nieuwe stelsel heeft tot gevolg gehad dat in organisatie en werkwijze van de raad veranderingen zijn aangebracht.³

Ingevolge artikel 6 van de Gemeentewet (hierna: Gemw) is in elke gemeente een raad, een college en een burgemeester. De gemeenteraad ofwel de raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente (art. 7 Gemw). De gemeenteraad in 's-Hertogenbosch bestaat uit 39 leden (art. 8 Gemw). Ingevolge artikel 9 van de Gemw is de burgemeester, de heer mr. dr. A.G.J.M. Rombouts, voorzitter van de raad. De gemeenteraad vormt samen met het college van burgemeester en wethouders het bestuur van de gemeente. De raad is de volksvertegenwoordiging en de raadsleden voeren hun taak uit op basis van het mandaat dat de kiezers hebben gegeven. Om de vier jaar worden er verkiezingen gehouden waarbij de inwoners van de gemeente 's-Hertogenbosch een nieuwe gemeenteraad kiezen. De leden van de gemeenteraad maken deel uit van politieke partijen en vertegenwoordigen de inwoners van de gemeente 's-Hertogenbosch. De raad is het hoogste orgaan van de gemeente. Dit komt tot uitdrukking in de rechten die de gemeenteraad heeft, zoals het benoemen en ontslaan van de wethouders, het bepalen van de kaders waarbinnen het college moet besturen en de controle op het uitvoeren van het beleid door het college.⁴

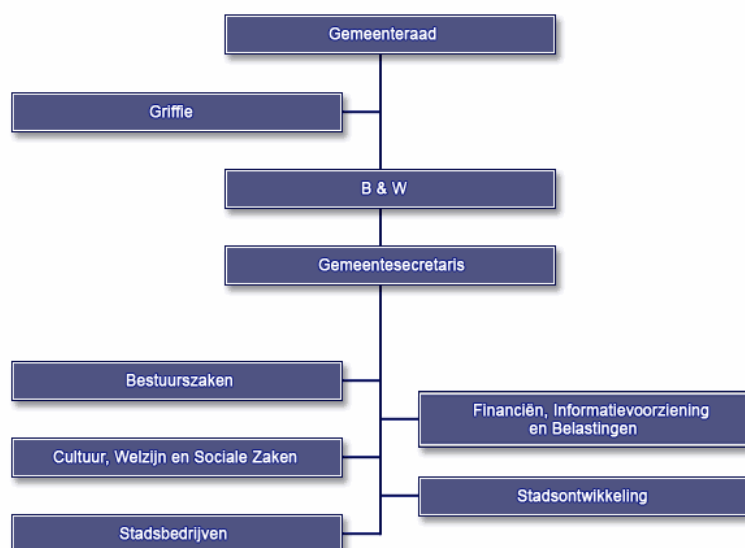
² Van Wijk e.a. 2005, p. 86.

³ 'Raadsraad', <www.s-hertogenbosch.nl> 16 maart 2009.

⁴ 'Taken en werkwijze', <www.s-hertogenbosch.nl> 16 maart 2009.

Volgens artikel 34 van de Gemw vormen de burgemeester en de wethouders te zamen het college van burgemeester en wethouders. Ingevolge artikel 35 van de Gemw benoemt de raad de wethouders. Het college van burgemeester en wethouders vormt het dagelijks bestuur van de gemeente. Het college zorgt onder andere voor het aandragen van beleidsvoorstellen, het nemen van een groot aantal beslissingen en het uitvoeren van de besluiten die de gemeenteraad genomen heeft.⁵ De burgemeester is verantwoordelijk voor de veiligheid van de gemeente. De burgemeester en de wethouders hebben allen een eigen takenpakket (portefeuille) met onderwerpen waar hij of zij verantwoordelijk voor is. De burgemeester is de voorzitter van het college van burgemeester en wethouders (art. 34 lid 2 Gemw) en wordt steeds voor zes jaar benoemd door de regering.⁶

Elke gemeente in Nederland is wettelijk verplicht een rekenkamer of rekenkamercommissie te hebben. De rekenkamercommissie is een onafhankelijk orgaan, ingesteld door de gemeenteraad (art. 81a Gemw). Het bestaat in 's-Hertogenbosch uit vijf externe leden en twee raadsleden.⁷ Ook heeft de gemeente 's-Hertogenbosch een gemeentesecretaris en een griffie (art. 100 Gemw). De organisatiestructuur van de gemeente 's-Hertogenbosch ziet er als volgt uit:⁸



De gemeente 's-Hertogenbosch is onderverdeeld in de volgende sectoren:

Bestuurszaken (BZ)

Hieronder vallen de afdelingen Burgerzaken, Communicatie, Facilitaire zaken, Documentaire zaken, Stadsarchief, Personeelsbeheer, Brandweer en Bestuursondersteuning.

Cultuur, Welzijn en Sociale Zaken (CWS)

Hieronder vallen de afdelingen Inburgering, Bureau Financieel Management, Cultuur, Welzijn, Jeugd & Onderwijs, Arbeidsmarkt en Sociale Zaken, Strategisch Management en Wet maatschappelijke ondersteuning.

⁵ 'College', <www.s-hertogenbosch.nl> 16 maart 2009.

⁶ 'Taken college', <www.s-hertogenbosch.nl> 16 maart 2009.

⁷ 'Rekenkamercommissie', <www.s-hertogenbosch.nl> 16 maart 2009.

⁸ 'Organisatiestructuur', <www.s-hertogenbosch.nl> 16 maart 2009.

Stadsbedrijven (SB)

Hieronder vallen de afdelingen Afvalstoffendienst, Beheer Openbare Ruimte, Sport en recreatie, Ingenieursbureau, Stadstoezicht, Weener Groep en Wijk Management Team.

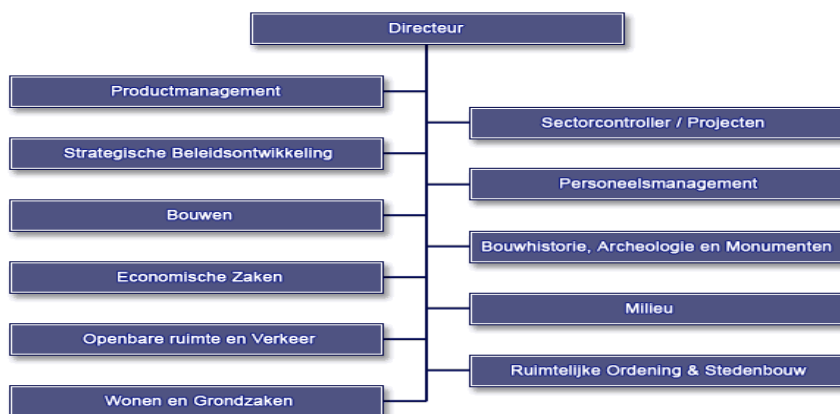
Financiën, Informatievoorziening en Belastingen (FIB)

Hieronder vallen de afdelingen Centrale Financiële Administratie, Belastingen, ICT en Onderzoek & Statistiek.

Stadsontwikkeling (SO)

Hieronder vallen de afdelingen Productmanagement, Strategische Beleidsontwikkeling, Bouwen, Economische Zaken, Openbare Ruimte en Verkeer, Wonen en Grondzaken, Sectorcontroller/Projecten, Personeelsmanagement, Bouwhistorie Archeologie en Monumenten, Milieu en Ruimtelijke Ordening & Stedenbouw.

De afstudeerstage vindt plaats bij de sector Stadsontwikkeling, Juridische Zaken. De afdeling heeft als taak het behandelen van bezwaar en beroep van alle zaken van de sector Stadsontwikkeling met uitzondering van bestemmingsplanprocedures. De sector bestaat ongeveer uit 200 werknemers. De organisatiestructuur van de sector Stadsontwikkeling ziet als volgt uit:



3. Bomen in relatie tot wetgeving

In dit hoofdstuk wordt de relevante regelgeving uiteengezet die een rol kan spelen bij het kappen van bomen. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op bescherming van planten- en diersoorten. In paragraaf twee wordt de Boswet beschreven en in paragraaf drie het opnemen van bomen in bestemmingsplannen. Tot slot in paragraaf vier komt de APV van de gemeente 's-Hertogenbosch aan bod.

§ 3.1 Flora- en faunawet

De Flora- en faunawet (hierna: Ffw) is op 1 april 2002 in werking getreden. Deze wet regelt de bescherming van planten- en diersoorten. De doelstelling van de wet is de bescherming en het behoud van in het wild levende planten- en diersoorten. Het uitgangspunt van de wet is 'Nee, tenzij'. Dit betekent dat activiteiten met een schadelijk effect op beschermde soorten in principe verboden zijn. Van het verbod op schadelijke handelingen kan onder voorwaarden worden afgeweken.⁹

In de Ffw is een zorgplicht opgenomen. Deze zorgplicht houdt in dat menselijk handelen geen nadelige gevolgen voor flora en fauna mag hebben. Verstoring van aanwezige flora en fauna dient zo min mogelijk plaats te vinden. De zorgplicht geldt voor alle planten en dieren, beschermd of niet. In het geval van beschermde planten of dieren geldt de zorgplicht ook als er een ontheffing of vrijstelling is verleend.¹⁰ Bij bomen dient vooral rekening gehouden te worden met broedvogels en vleermuizen. De aanwezigheid van één van beide soorten in of in de nabijheid van de te kappen boom of bomen heeft verstrekende gevolgen voor het uitvoeren van de werkzaamheden. Met name in de broedperiode mogen bomen waar een nest in voorkomt niet worden gekapt. Deze broedperiode loopt van half maart tot half juli. Bij constatering van broedende vogels en de aanwezigheid van vleermuizen blijft altijd de algemene zorgplicht gelden en is het uitvoeren van werkzaamheden aan een boom niet mogelijk.

Strijdigheid met de Ffw is geen grond om een kapvergunning te weigeren. Dit betekent dat een kapvergunning verleend kan worden voor het kappen van een boom waarin een vogel aan het broeden is. Dit zou echter in strijd zijn met de Ffw. Echter, om gebruik te maken van de kapvergunning is dan wel een ontheffing nodig van de Ffw. Wel is het zo dat de kapverordening voorwaarden kan stellen aan het verlenen van een kapvergunning. Deze voorwaarden kunnen niet dienen ter bescherming van vogels. Deze voorwaarden zijn in de Ffw uitputtend geregeld.¹¹

§ 3.2 Boswet

De Boswet dateert van 20 juli 1961. Deze wet werd ingesteld om de Nederlandse bossen te beschermen. In het kort zegt de Boswet 'wat bos is, moet bos blijven'. Bos dat wordt gekapt moet worden herplant. Onder de Boswet vallen alle beplantingen van bomen die groter zijn dan tien are of als het een rijbeplanting betreft uit meer dan twintig bomen bestaan. De Boswet kent als belangrijkste instrumenten:

- ❖ de meldingsplicht; voordat een perceel bos dat onder de Boswet valt wordt gekapt, moet een kapmelding gedaan worden aan Onze Minister (art. 2 Boswet);

⁹ 'Flora- en faunawet', <www.minlnv.nl> 15 april 2009.

¹⁰ Zie vorige noot.

¹¹ 'Veelgestelde vragen', <www.vogelsendewet.nl> 15 april 2009.

- ❖ de herplantplicht; binnen drie jaar nadat een bos is gekapt moet het worden herplant (art. 3 Boswet);
- ❖ de mogelijkheid tot het opleggen van een ministerieel kapverbod ter bewaring van natuur- en landschapsschoon (art. 13 Boswet).¹²

De Boswet sluit bepaalde groepen houtopstanden uit van haar toepassing en bakent zich af ten opzichte van andere (lagere) overheden. Artikel 1 van de Boswet bepaalt dat de Boswet niet van toepassing is op:

- ❖ houtopstanden op erven en in tuinen;
- ❖ andere houtopstanden dan op erven en in tuinen binnen een bebouwde kom;
- ❖ wegbepantingen en eenrijige bepantingen op of langs landbouwgronden, beide voorzover bestaande uit populieren of wilgen;
- ❖ Italiaanse populier, linde, paardenkastanje en treurwilg;
- ❖ vruchtbomen en windschermen om boomgaarden;
- ❖ fijnsparren niet ouder dan twaalf jaren bestemd om te dienen als kerstbomen en geteeld op daarvoor in het bijzonder bestemde terreinen;
- ❖ kweekgoed.

In artikel 15 lid 2 van de Boswet wordt bepaald dat de gemeenteraad niet bevoegd is regels te stellen ter bewaring van:

- ❖ wegbepantingen en eenrijige bepantingen op of langs landbouwgronden, beide voorzover 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.

Voor de werking van de Boswet is de vaststelling van de bebouwde kom van belang (art. 1 lid 4 sub b Boswet). Houtopstanden die buiten de bebouwde kom begrenzingen in de zin van de Boswet liggen, moeten bij voorgenomen kap worden gemeld. Op grond van artikel 1 lid 5 van de Boswet kan de begrenzing van de bebouwde kom Boswet worden vastgesteld door de gemeenteraad en moet goedgekeurd worden door Gedeputeerde Staten. Met het vaststellen van een bebouwde kom Boswet vallen de houtopstanden die in deze kom zijn gelegen, niet langer onder de Boswet. De gemeentelijke kapverordening is daarentegen zowel binnen als buiten de bebouwde kom Boswet van toepassing, op het gehele grondgebied.

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft geen begrenzing van de bebouwde kom Boswet door de gemeenteraad laten vastleggen. Voor de gemeente 's-Hertogenbosch geldt binnen de grenzen van de bebouwde kom zowel de Boswet als de APV.

§ 3.3 Bestemmingsplannen

Het bestemmingsplan is een juridisch bindend plan dat de bestemmingen van gronden aangeeft op een plankaart en daarbij een aantal voorschriften geeft. In de voorschriften staan alle regels waaraan de betreffende bestemming moet voldoen.¹³ Binnen het juridische kader van bestemmingsplannen bestaat de mogelijkheid monumentale bomen op te nemen. In een bestemmingsplan kan de aanduiding 'waardevolle bomen' opgenomen worden. Door aan die aanduiding een aanlegvergunningstelsel te koppelen kan het kappen van een boom aan een vergunning worden verbonden. De bescherming gaat dan via de aanlegvergunning

¹² Visser 2001, p. 59-70

¹³ Bomenplan Module bomenverordening gemeente Schijndel 2003.

naast de kapvergunning. Thans worden bomen niet meer meegenomen in bestemmingsplannen, omdat de meest aangewezen regeling om bomen te beschermen een kapverordening is en dan moet het niet nog eens met een bestemmingsplan worden geregeld. Bovendien is een bestemmingsplan een nogal star en zwaar instrument. Indien het eenmaal in een bestemmingsplan is geregeld, kan het niet zomaar veranderd worden. Daarnaast geldt een bestemmingsplan alleen voor het plangebied waarvoor het is vastgesteld en kan de beschermingswaardigheid in planologisch opzicht binnen elk plangebied weer anders zijn. Een regeling in de APV dan wel in een aparte kapverordening geeft de mogelijkheid om een eenduidige regeling ten aanzien van één aspect te realiseren met de daarbij behorende c.q. te betrekken belangen, zodat meer maatwerk kan worden geleverd en het bomenaspect meer zelfstandig aandacht krijgt en niet opgaat in de ruimtelijke ordening als geheel.

§ 3.4 APV

APV is de in Nederland gangbare term voor de door de gemeente uitgevaardigde wetgeving. De Gemeentewet geeft de gemeenten de bevoegdheid dit soort wetgeving uit te vaardigen. In bestuursrechtelijke termen is de APV een algemeen verbindend voorschrift. Een APV geldt voor iedereen binnen de gemeente en heeft tot doel de gemeente netjes en leefbaar te houden voor iedereen.

Bijna alle gemeenten hebben plaatselijk regels ten aanzien van kappen van bomen. In de gemeente 's-Hertogenbosch is het 'bewaren van houtopstanden' een onderdeel van de APV. Sommige gemeenten maken gebruik van een aparte Bomenverordening en sommige hebben alleen een lijst van monumentale bomen. Een kapvergunning kan geweigerd worden op de gronden genoemd in de APV. In hoofdstuk vijf zal de APV nader worden toegelicht.

4. Het belang van bomen

's-Hertogenbosch is rijk aan groen. Zo zijn de stuifzanden in Rosmalen en vele plassen en polderschappen in andere delen van de stad.¹⁴ In dit hoofdstuk worden achtereenvolgend de doelen, functies en waarden van bomen voor 's-Hertogenbosch, gemeentelijke bemoeienis met bomen, de redenen voor boombescherming en waarom een aanpassing van het bomenbeleid nodig is, behandeld.

§ 4.1 Doelen, functies en waarden van bomen voor 's-Hertogenbosch

Bomen hebben diverse functies. Ze zijn bepalend voor de kwaliteit van een leefomgeving. Zij bepalen in hoge mate hoe een omgeving eruit ziet. Daarom moet men zuinig op ze zijn. Dit uit zich op verschillende manieren.¹⁵

Structuur

Bomen zijn sfeerbepalend. Ze dragen in sterke mate bij aan de herkenbaarheid en het karakter van plekken en landschappen. De tunnelwerking van bomen langs de weg zorgt voor verkeersgeleiding, waardoor de loop van de weg voor het verkeer duidelijk is. De verkeerssnelheid neemt ook af door de beslotenheid. Daarnaast geven bomen inrichting aan een gebied.

Milieu en welzijn

Bomen geven schaduw en verlagen de temperatuur op warme dagen. De bladeren filteren veel stof uit de lucht en slaan zware metalen op. Een locatie met bomen wordt hierdoor prettiger voor mensen dan een versteende omgeving. De aanwezigheid van bomen is belangrijk voor het welzijn en de gezondheid. Wanneer mensen zich gestresst voelen, zijn zij geneigd de natuur op te zoeken. Groen ontspant en geeft rust.

Natuur

Bomen zijn ook van belang voor dieren zoals, vogels, eekhoorns, vlinders etcetera. Bomen leveren schuil- en nestelgelegenheid voor deze en andere dieren.

Recreatie

Bomen zijn mooi en decoreren het landschap. Bomen dragen bij aan de aantrekkingskracht op toeristen.

Cultuurhistorie

De oude en monumentale bomen zijn een erfenis van de generaties voor ons. Ze herinneren ons aan het leven en het gebruiken van vroeger.

§ 4.2 Redenen voor bescherming

De hierboven genoemde functies en waarden van bomen vormen op zich al voldoende redenen om bomen te beschermen. 'Groot groen' heeft meer aantrekkingskracht dan 'klein groen'. Met de tijd gaat een boom zijn functie steeds beter vervullen. Het kost echter vele jaren voordat een boom volwassen is. Deze jaren worden met een velling in één klap tenietgedaan. Een velling vraagt daarom om een zorgvuldige afweging.

¹⁴ 'Groen in en om de stad', <www.s-hertogenbosch.nl> 19 maart 2009.

¹⁵ Bomenrijk Oisterwijk Bomenbeleidsplan 2004.

Op grond van de in § 4.1 beschreven doelen, functies en waarden van bomen leidt af dat bomen van belang zijn voor de omgeving. Echter, er zijn ook redenen die het noodzakelijk maken dat er bomen gekapt worden, namelijk:

- ❖ het oprichten van bouwwerken;
- ❖ uitvoering van werken;
- ❖ gevaar voor omgeving vanwege een boom;
- ❖ conditie van een boom.

Aangezien bomen van belang zijn voor de omgeving is het noodzakelijk om de afweging tussen het belang bij het kappen en het belang van het handhaven van deze bomen in de gemeente 's-Hertogenbosch op een juiste manier te reguleren. Een goede regeling kan de waarden en essentiële functies van bomen beschermen. Door het op een adequate manier vast te leggen kan het voor een ieder duidelijk zijn waarop de gemeente 's-Hertogenbosch haar beslissingen baseert met betrekking tot het verlenen of weigeren van een kapvergunning.

§ 4.3 Gemeentelijke bemoeienis met bomen

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft twee belangrijke rollen als het gaat om bomen. Het gaat vooral om de gemeente in haar rol als beleidsmaker en regelgever en in haar hoedanigheid als eigenaar en beheerder. De basistaak van de gemeente is het vertegenwoordigen, het behartigen en het nastreven van het algemene belang.¹⁶

Als beleidsmaker houdt de gemeente 's-Hertogenbosch zich bezig met coördineren en voorlichten. De gemeente stuurt ontwikkelingen namens de gemeenschap, maar is tegelijkertijd verantwoording verschuldigd aan diezelfde gemeenschap. Door op een adequate manier de omgang met bomen vast te leggen, kan het voor de bewoners van de gemeente 's-Hertogenbosch duidelijk zijn waar de gemeente 's-Hertogenbosch mee bezig is. In haar rol als regelgever heeft de gemeente 's-Hertogenbosch de bevoegdheid om beleid betreffende het behoud van bomen vast te stellen en dit beleid te vertalen in regelgeving. Dit uit zich in de instrumenten die de gemeente 's-Hertogenbosch beschikt om haar bomen te waarborgen. De instrumenten die de gemeente 's-Hertogenbosch hanteert om haar bomen te beschermen zijn de APV, de gemeentelijke lijst van monumentale bomen en de lijst met aangewezen gebieden.

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft tot slot als eigenaar/beheerder een zogenaamde zorgplicht. Dit houdt in dat de bomen op een dusdanige wijze onderhouden moeten worden dat de kans op schade aan derden tot een minimum wordt beperkt.¹⁷

§ 4.4 Aanpassing bomenbeleid

Door de gemeente 's-Hertogenbosch is al beleid en wetgeving opgesteld met betrekking tot bomen. Dit komt tot uitdrukking in de APV, de gemeentelijke lijst van monumentale bomen en de lijst met aangewezen gebieden. Het bestaande beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch biedt onvoldoende handvatten voor bescherming van het groen in de stad. Door bijvoorbeeld nieuwbouw of infrastructurele aanpassingen worden veel bomen gekapt. Dit heeft als gevolg het verdwijnen van meer bomen in de stad. Bij nieuwe bouwplannen wordt bijvoorbeeld ook geen rekening gehouden met het al aanwezige groen. Om de bescherming van het groen in de gemeente 's-Hertogenbosch beter te waarborgen is het

¹⁶ Bomenrijk Oisterwijk Bomenbeleidsplan 2004.

¹⁷ Zie vorige noot.

noodzakelijk dat het bestaande bomenbeleid op onderdelen wordt aangepast. Dit is één van de redenen. Anderen zijn:

- ❖ de gemeente 's-Hertogenbosch kent op dit moment weinig beleid. De gemeente 's-Hertogenbosch kent op dit moment slechts beleid alleen ten aanzien van monumentale bomen. Het beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch staat los van elkaar. Het beleid is op verschillende momenten opgesteld. Er is geen beleidsstuk met instrumenten die met elkaar samenhangen om één doel na te streven. De afdelingen Bouwen en Beheer Openbare Ruimte (hierna: BOR) werken samen op het gebied van bomen. De afdeling BOR zorgt voor het onderhoud en het beheer van de openbare ruimte. Hieronder valt onder andere het onderhoud van groen. Tevens heeft deze afdeling een adviserende rol. De afdeling Bouwen houdt zich bezig met ontwikkelingen bij plannen en behandelt de aanvragen om kapvergunningen. De afdeling Openbare Ruimte en Verkeer (ORV) houdt zich momenteel bezig met het opstellen van een bomenbeleid. Het behoud van groen, met name bomen, betreft een aspect waar steeds meer gewicht aan wordt toegekend en dat steeds meer een significante rol speelt bij planontwikkelingen;
- ❖ het belang van bomen wordt ook steeds meer door mensen erkend, bijvoorbeeld indien een boom gekapt wordt, komt dit vaak groot in de krant te staan;
- ❖ ook op politiek gebied speelt bomen een rol. Door de fractie Groenlinks is een initiatiefvoorstel ingediend. Hierover meer in hoofdstuk zes. Door middel van dit voorstel wil Groenlinks het bomenbeleid nader vormgeven;
- ❖ overgang naar bouwen (toekomstige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht);
- ❖ incidenten; de incidenten gaan over gevallen waarbij bomen zijn gekapt die tot bezwaren hebben geleid.

Door het ontbreken van een goed bomenbeleid verdwijnen er bomen. Door middel van een goed bomenbeleid kan het behoud van bomen gewaarborgd worden. Tevens wordt het voor de aanvrager van een kapvergunning duidelijk waarop de gemeente 's-Hertogenbosch haar beslissing tot het verlenen of weigeren van een aanvraag baseert. In het volgende hoofdstuk zal het huidige kapvergunningenbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch worden beschreven. Vervolgens zal naar voren komen hoe de gemeente 's-Hertogenbosch tot haar beslissing komt om een kapvergunning te verlenen of te weigeren.

5. Huidige kapvergunningenstelsel

Bijna alle gemeenten in Nederland kennen een gemeentelijke verordening waarin sprake is van een kapverbod om houtopstanden te vellen, tenzij een kapvergunning is verkregen van het college van burgemeester en wethouders. Hieronder zal in de eerste paragraaf een uiteenzetting worden gegeven van de huidige regeling. De middelen waarover de gemeente 's-Hertogenbosch beschikt om de bomen binnen haar grondgebied te waarborgen, zullen behandeld worden. Paragraaf twee behandelt de beoordeling van kapvergunningen. Er zal gekeken worden hoe de kapvergunningsprocedure binnen de gemeente 's-Hertogenbosch wordt doorlopen.

§ 5.1 Regelgeving

De gemeente 's-Hertogenbosch maakt momenteel gebruik van een aantal middelen om haar groene imago te waarborgen en versterken. De volgende middelen zijn binnen de gemeente 's-Hertogenbosch van belang:

- ❖ APV;
- ❖ lijst van monumentale bomen;
- ❖ aangewezen gebieden.

Hieronder worden de huidige middelen weergegeven.

§ 5.1.1 APV

De bescherming van het bomenbestand wordt geregeld door middel van het kapvergunningenstelsel. De uitgangspunten van het kapvergunningenstelsel zijn juridisch vastgelegd in de APV, hoofdstuk 5 *'Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente'*, afdeling 2 *'houtopstanden'*.¹⁸ Artikel 103 lid 1 van de APV geeft het toepassingsbereik aan van het verbod tot vellen van houtopstanden zonder vergunning van burgemeester en wethouders. Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 103 Kapverbod

1. *Het is verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders te vellen of te doen vellen:*
 - a. *houtopstand, in door burgemeester en wethouders aangewezen gebieden;*
 - b. *houtopstand ouder dan 50 jaar.*

Er is een algemeen kapverbod dat bepaald dat het verboden is om zonder vergunning van het college van burgemeester en wethouders te vellen of te doen vellen van bomen ouder dan vijftig jaar en bomen in aangewezen gebieden. Deze mogen alleen gekapt worden met een vergunning. Dit betekent dat niet voor alle bomen een kapvergunning is vereist.

Volgens lid twee van dit artikel is geen kapvergunning nodig voor:

- ❖ wegbepantingen en eenrijige beplantingen 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;
- ❖ houtopstand die bij wijze van dunning moet worden geveld;
- ❖ houtopstand die deel uitmaakt van als zodanig bij het Bosschap geregistreerde bosbouwondernemingen en niet gelegen is binnen een bebouwde kom, tenzij de

¹⁸ Zie bijlage 1: h5 "Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente" afdeling 2 "Houtopstanden" APV.

houtopstand een zelfstandige eenheid vormt en ofwel geen grotere oppervlakte beslaat dan 10 are, ofwel in geval van rijbeplanting, gerekend over het totale aantal rijen, niet meer bomen omvat dan 20;

- ❖ houtopstand die moet worden geveld krachtens de Plantenziektewet of krachtens een aanschrijving of last van burgemeester en wethouders, zulks onverminderd het bepaalde in artikel 105;
- ❖ houtopstand, waarvan de gemeente de eigenares of rechthebbende is, wanneer het vellen daarvan gebeurt ter vervanging van verloren gegane beplanting op openbaar terrein.

§ 5.1.2 Monumentale bomen

Op grond van vorenstaande kan worden afgeleid dat het vergunningenstelsel met betrekking tot het vellen van bomen in de APV is geregeld. Dit is niet het enige middel waarover de gemeente 's-Hertogenbosch beschikt. Daarnaast maakt de gemeente 's-Hertogenbosch gebruik van een gemeentelijke lijst van monumentale bomen.

Afdeling Beheer en Onderhoud heeft een inventarisatie verricht, waarbij alle bomen in 's-Hertogenbosch nagegaan zijn. In oktober 1991 is een gemeentelijke lijst van monumentale bomen gepresenteerd.¹⁹ Het gaat hierbij om gemeentelijke en particuliere bomen in de gemeente 's-Hertogenbosch. De doelstelling hiervan is de monumentale bomen in 's-Hertogenbosch in beeld te brengen. Gegevens omtrent leeftijd, standplaats en soort zijn daarbij geregistreerd. Per boom is bekeken of sprake is van een boom met een bijzondere cultuurhistorische dan wel structureel beeldbepalende waarde ofwel anderszins monumentale status. Op basis van die inventarisatie is de gemeentelijke lijst van monumentale bomen opgesteld.

In het huidige beleid is een boom monumentaal als hij voorkomt op een vastgestelde lijst van monumentale bomen. Volgens de criteria moet een monumentale boom minimaal vijftig jaar oud zijn. Voor een monumentale boom wordt in beginsel geen kapvergunning afgegeven. In de APV is vastgesteld dat voor bomen van vijftig jaar en ouder altijd een kapvergunning noodzakelijk is (art. 103 lid 1 sub b APV). De bomen die nu als monumentaal worden aangemerkt zijn allen ouder dan vijftig jaar. Een kapvergunning is om die reden vereist. Deze bomen verdienen extra bescherming.

In principe wordt voor monumentale bomen geen kapvergunning verleend. In drie situaties kan van dit uitgangspunt worden afgeweken. Om 'veiligheids' (de boom vormt een gevaar voor zijn omgeving) dan wel 'economische' (waarde van een bepaalde locatie) of 'historische' (aantasting van waardevolle gebouwen of bouwwerken) redenen kan daarvan afgeweken worden en alsnog een kapvergunning worden verleend.

§ 5.1.3 Aangewezen gebieden

De gemeente 's-Hertogenbosch maakt naast de lijst van monumentale bomen ook gebruik van een lijst met aangewezen gebieden, waardoor bomen bescherming genieten. Ingevolge artikel 103 lid 1 sub a van de APV is het verboden zonder vergunning bomen te vellen of te doen vellen die in de door burgemeester en wethouders aangewezen gebieden. Hierbij kan het ook gaan om bomen jonger dan vijftig jaar. Door de gemeente 's-Hertogenbosch zijn twaalf gebieden aangewezen die bescherming genieten.

De aangewezen gebieden zijn als volgt ingedeeld:

- ❖ gebied 1: De Binnenstad;
- ❖ gebied 2: De IJzeren Vrouw;

¹⁹ Zie bijlage 2: gemeentelijke lijst van monumentale bomen.

- ❖ gebied 3: De Pettelaarse Schans;
- ❖ gebied 4: Begraafplaats Orthen;
- ❖ gebied 5: Koning Willen I Kazerne;
- ❖ gebied 6: Engelen;
- ❖ gebied 7: Bokhoven;
- ❖ gebied 8: Oud Empel;
- ❖ gebied 9: Kern Rosmalen;
- ❖ gebied 10: Maliskamp;
- ❖ gebied 11: enkele houtwallen in Sparrenburg;
- ❖ gebied 12: terrein Coudewater.²⁰

§ 5.2 Kapvergunningsprocedure

Voor het kappen van bomen is een kapvergunning vereist. De afweging tussen het belang bij het kappen en het belang van het handhaven van bomen bepaalt of de vergunning wordt verstrekt. In principe wordt er vrijwel altijd een kapvergunning verleend, tenzij een boom ouder is dan vijftig jaar of indien een boom voorkomt in door burgemeester en wethouders aangewezen gebieden (art. 103 APV). Ten aanzien van monumentale bomen moet zich één van de drie genoemde gevallen voordoen, anders wordt er in principe geen kapvergunning verstrekt. Hieronder wordt schematisch aangeven hoeveel kapaanvragen in het jaar 2006, 2007 en 2008 zijn aangevraagd en verleend.

Jaar	Aanvragen	Verleend
2006	146	135
2007	167	156
2008	119	113

Uit het schema kan worden opgemaakt dat in de afgelopen drie jaren de meeste aanvragen voor een kapvergunning zijn verleend. In 2006 en 2007 zijn slechts elf aanvragen en in 2008 zes aanvragen geweigerd.

§ 5.2.1 Vergunningaanvraag

Op grond van artikel 104 van de APV moet de vergunning door of namens dan wel met toestemming van degene die krachtens zakelijk recht of door degene die krachtens publiekrechtelijke bevoegdheid gerechtigd is over de houtopstand te beschikken aangevraagd worden. De aanvraag moet door middel van een aanvraagformulier schriftelijk worden ingediend.²¹ Hiermee wordt de aanvrager gevraagd om alle gegevens in te vullen die de gemeente 's-Hertogenbosch nodig heeft om de kapaanvraag te kunnen beoordelen. Dit formulier bevat de volgende punten:

- ❖ naam en adresgegevens aanvrager;
- ❖ datum aanvraag;
- ❖ kadastrale gegevens locatie boom;
- ❖ aantal te vellen boom;
- ❖ boomsoort;
- ❖ stamomvang op 1.30 m hoogte;
- ❖ leeftijd;
- ❖ keuze rooien, verplanten of rigoureuus snoeien;
- ❖ reden van de voorgenomen velling;
- ❖ handtekening aanvrager.

²⁰ Zie bijlage 3: aangewezen gebieden.

²¹ Zie bijlage 4: aanvraagformulier.

§ 5.2.2 Beoordeling aanvraag

Bij de beoordeling van een kapaanvraag zijn de beoordelingscriteria gerangschikt in twee categorieën, te weten: het belang van behoud en het belang van verwijdering. Het gaat erom dat de algemene belangen tegen elkaar worden afgewogen. Van geval tot geval wordt gekeken welke belangen zwaarder wegen. De gemeente 's-Hertogenbosch moet het besluit een kapvergunning te verlenen of te weigeren goed kunnen motiveren. Dat kan indien sprake is van een zorgvuldige afweging van alle belangen en feiten.

De wens een boom te kappen kan vanuit onderhoud, vanuit overlast, in verband met herinrichting van de straat of de tuin of in verband met een voorgenomen bouwplan. Er dient een afweging gemaakt te worden tussen de waarden van de boom en de belangen die aan de kapaanvraag ten grondslag liggen. De veiligheid van de openbare ruimte, het voorkomen van schade aan particuliere of gemeentelijke eigendommen of het beschermen van andere bomen staat voorop. Ook kan besmettingsgevaar, zoals bijvoorbeeld bij de iepziekte een afwegingsgrond zijn voor de kap. Indien zich op een terrein een of meer iepen bevinden die naar het oordeel van burgemeester en wethouders gevaar opleveren voor verspreiding van de iepziekte, is de rechthebbende, indien hij daartoe door burgemeester en wethouders is aangeschreven, verplicht binnen de bij de aanschrijving vast te stellen termijn deze te vellen. In dergelijke gevallen is geen kapvergunning nodig. Aan de hand van de uitkomst van deze beoordeling besluit het college over het al dan niet verlenen van de vergunning. Er zijn drie beslissingen denkbaar:

- ❖ de kapvergunning wordt verleend;
- ❖ de kapvergunning wordt geweigerd;
- ❖ de kapvergunning wordt verleend onder voorwaarde van herplant.

Bij het beoordelen van een kapaanvraag wordt bij de gemeente 's-Hertogenbosch gebruik gemaakt van een beoordelingsformulier (een checklist).²² Met dit formulier wordt de beoordelaar op alle relevante aspecten gewezen, zoals de noodzaak van de aanvraag, het belang van de aanvrager en het belang van boombehoud. De medewerker van de gemeente 's-Hertogenbosch, afdeling BOR, gaat met dit formulier op 'bezoek' bij de boom. Ter plaatse vult de medewerker het beoordelingsformulier en geeft verder zijn bevindingen aan. Daarmee wordt gekeken of dit advies goed is en dus gebruikt kan worden in een eventuele verdere procedure. Het is niet de bedoeling dat het advies klakkeloos wordt gevolgd. Uit navraag met een medewerker van de gemeente 's-Hertogenbosch is gebleken dat in 95% van de gevallen het advies wel gevolgd wordt en bij de overige gevallen wordt er direct contact opgenomen met degene die het advies heeft gemaakt. Door gebruik te maken van een beoordelingsformulier wordt consequent naar dezelfde aspecten gekeken en worden geen zaken over het hoofd gezien.

De totale behandeling van een kapvergunning neemt circa acht weken in beslag (art. 2 APV). Het bevoegde bestuursorgaan kan zijn beslissing voor ten hoogste acht weken verdragen. Ingevolge artikel 3 van de APV kan het bevoegde bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen. Dit indien de aanvraag wordt ingediend minder dan drie weken voor het tijdstip waarop de aanvrager de vergunning nodig heeft. Bij de besluitvorming of de kapvergunning wel of niet wordt verleend, worden alle aspecten waaronder de zienswijzen meegewogen. Na het besluit kunnen belanghebbenden gedurende zes weken bezwaar indienen tegen het besluit en een voorlopige voorziening vragen om onmiddellijk kap te voorkomen.

²² Zie bijlage 5: beoordelingsformulier.

§ 5.2.3 Voorschriften

Als de afwegingen zoals hierboven beschreven geen grond zijn de kapaanvraag te weigeren moet de kapvergunning worden verleend. Op grond van artikel 4 van de APV kunnen aan een verleende vergunning voorschriften en beperkingen worden verbonden. Deze voorschriften en beperkingen mogen slechts strekken tot bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning is vereist. In lid 2 van dit artikel wordt aangegeven, dat aan degene aan wie een vergunning is verleend, verplicht is de daaraan verbonden voorschriften na te komen en beperkingen in acht te nemen.

Aan een verleende kapvergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Dit betreft het voorschrift van herplantplicht. Uitgangspunt hierbij is, dat de groene waarde die verloren gaat, wordt gecompenseerd. In het voorschrift wordt aangegeven op welke wijze de herplant moet geschieden en binnen welke termijn deze gerealiseerd moet zijn. Wordt een voorschrift voor herplanting gegeven, dan kan daarbij tevens worden bepaald binnen welke termijn na de herplanting en op welke wijze niet geslaagde beplanting moet worden vervangen. Dit alles is geregeld in artikel 105 van de APV. Een herplantplicht kan ook worden opgelegd als illegale kap wordt geconstateerd. Het zonder vergunning kappen van een kapvergunningsplichtige boom is illegale kap. Het voorschrift van herplantplicht van illegale kap is geregeld in artikel 106 van de APV.

§ 5.2.4 Zienswijzen

Tegen een aangevraagde kapvergunning kan zienswijzen worden ingediend. Een zienswijze is een brief, waarin aangegeven wordt waarom men tegen of voor het verlenen van een kapvergunning is. Dit kan tot twee weken na de datum van publicatie van de aanvraag. De zienswijzen van belanghebbenden worden onderzocht alvorens een beslissing wordt genomen.

§ 5.2.5 Bezwaar en beroep

Na het nemen van een besluit tot verlening van de vergunning kan op grond van de Awb alleen bezwaar worden aangetekend door belanghebbenden. Ingevolge artikel 1:2 van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt dient men een persoonlijk aangaand belang te hebben, waarmee hij/zij zich van anderen onderscheidt. Gelet op jurisprudentie is daarvan bij een besluit tot kapvergunning in de regel slechts sprake, wanneer men op geringe afstand van de bomen woont of daarop vanuit zijn of haar woning direct zicht heeft.²³

Op grond van de Awb wordt het bezwaar ingediend bij het bestuursorgaan dat de vergunning verleent. Met name derde-belanghebbenden als 'omwonenden' en 'inwoners van' moeten volgens artikel 1:2 van de Awb een voldoende rechtstreeks belang hebben. Opmerkelijk zijn de uitspraken inzake 'Kiki', een vrouw die zo vaak in de media kwam door haar acties tot behoud van bomen in het Noorderplantsoen in Groningen, dat de rechter haar vanwege haar "zeer bijzondere relatie" met deze bomen als belanghebbende aanmerkte, hoewel zij geen echt zicht op de bomen had vanuit haar woning.²⁴

Bezwaarschriften tegen een verleende of geweigerde kapvergunning worden ter advisering voorgelegd aan de Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften (hierna: Commissie).

²³ Rb. Zutphen 26 juni 2008, *LJN* BD8443.

²⁴ ABRvS 10 juni 1999, *rolnr.* H01.98.1642.

Alvorens een advies wordt uitgebracht door de Commissie wordt meestal een hoorzitting gehouden. Voor het bijwonen van deze zitting worden belanghebbenden (vergunninghouder en bezwaarmakers) uitgenodigd. Zij kunnen tijdens de hoorzitting hun bezwaren mondeling toelichten.

Na behandeling van het bezwaarschrift stelt de Commissie een advies voor het college op, waarna deze als bevoegd bestuursorgaan een besluit in heroverweging neemt. Indien de bezwaarmaker niet eens is met de beslissing, kan beroep worden ingesteld bij de Rechtbank 's-Hertogenbosch, sector bestuursrecht. Als de bezwaarmaker het ook niet eens is met de uitspraak van de rechtbank, kan hiertegen hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Wanneer bezwaarmakers lopende de bezwaar- dan wel beroepsfasen willen voorkomen dat gebruik wordt gemaakt van de kapvergunning kunnen zij een verzoek om voorlopige voorziening indienen bij de Rechtbank 's-Hertogenbosch, respectievelijk de Raad van State. De fasen die doorlopen dienen te worden, zijn hieronder schematisch weergegeven:

1 ^e fase	Het aanvragen van een kapvergunning	Aanvrager vraagt een kapvergunning aan bij de gemeente
2 ^e fase	Het indienen van zienswijzen tegen de kapaanvraag	Belanghebbende maakt eventueel zijn zienswijze aan de gemeente kenbaar
3 ^e fase	Het niet/wel verlenen van een kapvergunning	De gemeente neemt besluit tot het al dan niet verlenen van de kapvergunning of tot verlening onder voorwaarden
4 ^e fase	Het maken van bezwaar tegen de kapvergunning	Belanghebbende is het (deels) niet eens met het besluit en maakt bezwaar en eventueel verzoek om voorlopige voorziening
5 ^e fase	Het inwinnen van advies bij de bezwaarschriften-commissie	De commissie adviseert ten aanzien van elk ingekomen bezwaar
6 ^e fase	Het heroverwegen van het besluit	De gemeente neemt een beslissing naar aanleiding van de bezwaren
7 ^e fase	Het aantekenen van beroep bij de Rechtbank	De belanghebbende berust niet in het besluit in heroverweging en tekent beroep aan bij de rechtbank en eventueel verzoek om voorlopige voorziening
8 ^e fase	Het aantekenen van hoger beroep bij de Raad van State	De belanghebbende is het niet eens met de uitspraak van de rechtbank en gaat in hoger beroep bij Raad van State en eventueel verzoek om voorlopige voorziening

§ 5.2.6 Handhaving

De controle op de handhaving van de vergunningvoorwaarden wordt uitgevoerd door de afdeling Bouwen. Op het moment van het constateren van een overtreding kan de gemeente 's-Hertogenbosch op drie manieren optreden:

- ❖ bestuursrechtelijke handhaving;

- ❖ strafrechtelijke handhaving;
- ❖ privaatrechtelijke handhaving.

De belangrijkste bestuursrechtelijke handhaving is de herplantplicht of instandhoudingsplicht (art 106 APV) en de bestuursdwang of dwangsom (artikel 5:21 Awb e.v.). Bestuursdwang komt voor bij handhaving van illegale kap. De herplant- of instandhoudingsplicht kan worden opgelegd indien het gemeentebestuur dit nodig acht. Bij een herplantplicht gaat het om herstel vanwege een kapaanvraag of vanwege illegale kap. Bij een instandhoudingsplicht gaat het om het opleggen van de plicht om voorzieningen te treffen als een houtopstand ernstig in het voortbestaan wordt bedreigd.²⁵

Op grond van artikel 132 van de APV is bepaald dat indien een overtreding plaatsvindt van deze verordening, gestraft wordt met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie. Ook indien wordt gekapt zonder vergunning dan kan er ook voor de strafrechtelijke weg worden gekozen. Het kan zijn dat bij overtreding assistentie gevraagd wordt van de politie. Dit op grond van artikel 133 van de APV. Daarin is geregeld dat met het toezicht op de naleving de buitengewone opsporingsambtenaren, die zijn aangesteld bij de afdeling Stadstoezicht, de Milieu-politie en de algemene opsporingsambtenaren, die aangesteld zijn bij de Regiopolitie Noord-Brabant, zijn belast. Voorts zijn met het toezicht op de naleving belast de door burgemeester en wethouders aangewezen personen. De te nemen maatregelen kunnen in de vorm van boetes, het onder andere opleggen van een dwangsom en/of stilleggen van het werk zijn.

Een bestuursorgaan kan besluiten naast of in plaats van een bestuurlijke of strafrechtelijke handhaving te kiezen voor een privaatrechtelijk verhaal van geleden schade aan haar bomen.²⁶ Dit kan door middel van het instellen van een civiele vordering.

Zoals hierboven is vermeld, is de afdeling Bouwen belast met de handhaving. Volgens een medewerker van de gemeente 's-Hertogenbosch is het gebruikelijk de handhaving zowel op bestuursrechtelijke als op strafrechtelijke gronden toe te passen. Afhankelijk van de situatie kan gekozen worden voor een bestuursdwang, op kosten van de rechthebbende tot herplantplicht of een last onder dwangsom. Het meest geschikte instrument is afhankelijk van de situatie. Indien men een snel resultaat wil dan is bestuursdwang het aangewezen middel. De last onder dwangsom is een ander soort pressiemiddel en kan een langere weg tot bereiken van het gewenste doel hebben. Het bevoegde bestuursorgaan heeft de volledige vrijheid in het kiezen van het toe te passen instrument.

Binnen de gemeente 's-Hertogenbosch wordt actief en passief gehandhaafd. Op verzoek van andere afdelingen, zoals de afdeling Milieu of de afdeling BOR, een verzoek tot handhaving van derden of een verzoek van een bouwinspecteur in verband met een bouwvergunning, wordt gehandhaafd.

§ 5.3 Bomen en bouwen

Zoals in hoofdstuk vier vermeld zijn bomen van belang voor de leefomgeving. Bomen kunnen niet zomaar gekapt worden, ook niet als het gaat om bouwplannen.

Het komt wel eens voor dat op een plaats gebouwd wordt waar bomen staan. In dit soort gevallen moet een bouwvergunning en een kapvergunning aangevraagd worden. De bouwvergunnings- en kapvergunningsafweging staan in feite los van elkaar. Als een

²⁵ Visser 2001, p. 109.

²⁶ Visser 2001, p. 112.

bouwvergunning wordt verleend, wil dat niet zeggen, dat daarmee automatisch een kapvergunning wordt afgegeven. Indien er bomen op een bouwterrein in de weg staan, dan dient ook een kapvergunning aangevraagd te worden bij het college van burgemeester en wethouders. Een bouwvergunning kan niet geweigerd worden als een bouwplan binnen het bestemmingsplan past, ook niet als hier een boom voor gekapt moet worden.

Gemeente 's-Hertogenbosch hanteert het uitgangspunt om verschillende vergunningen zoveel mogelijk gelijktijdig te behandelen om conflicterende belangen zoveel mogelijk te voorkomen. Door bouw- of graafwerkzaamheden kunnen bomen schade oplopen. Soms kan de opdrachtgever verplicht worden om een Bomen Effect Analyse (hierna: BEA) op te stellen. De BEA is een instrument dat ingezet wordt om bomen beter in beeld te brengen bij bouw of aanleg. Met behulp hiervan wordt beoordeeld of een duurzame instandhouding van de houtopstand mogelijk is met uitvoering van de voorgenomen plannen. De BEA geeft richtlijnen voor de beoordeling, waardoor de effecten helder worden en zonodig voorwaarden gesteld kunnen worden aan de uitvoering van het werk.²⁷

²⁷ 'Bomen Effect Analyse', <www.boomadviseur.nl> 2 april 2009.

6. Actuele ontwikkelingen

In dit hoofdstuk zullen de actuele ontwikkelingen zowel op het gebied van kappen als op het terrein van de wetgeving worden beschreven. In de eerste paragraaf zal gekeken worden naar het initiatiefvoorstel van Groenlinks en in de tweede paragraaf komt de toekomstige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aan bod.

§ 6.1 Ontwikkelingen op het gebied van kappen

Op dit moment zijn er geen landelijke actuele ontwikkelingen op het gebied van kappen. Wel zijn er op decentraal niveau ontwikkelingen gaande. Binnen de gemeente 's-Hertogenbosch heeft Groenlinks een initiatiefvoorstel 'Bosch van de Hertog' ingediend. In dit voorstel staat meer aandacht voor de bomen in de gemeente 's-Hertogenbosch centraal.

§ 6.1.1 Initiatiefvoorstel Groenlinks

Groenlinks wil bomen beter beschermen. Bomen zijn volgens de fractie van Groenlinks onmisbaar voor de groenbeleving maar ook voor de gezondheid, het milieu en de natuur. Volgens Groenlinks mogen gezonde bomen niet zomaar gekapt worden en monumentale bomen moeten beter beschermd worden. Groenlinks is ook van mening dat monumentale bomen alleen gekapt mogen worden als gevaar is voor de omgeving. Naast de aandacht voor de huidige monumentale bomen zouden zij graag willen zien dat op bijzondere locaties in de stad toekomstige monumentale bomen worden aangeplant.²⁸

Voor het indienen van een initiatiefvoorstel zijn volgens de fractie van Groenlinks verschillende aanleidingen geweest. Hieronder zullen de aanleidingen die tot het indienen van een initiatiefvoorstel hebben geleid, aangegeven worden.

In de eerste plaats mist Groenlinks samenhang in het huidige bomenbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch. Bij bijvoorbeeld nieuwe bouwplannen wordt vaak geen rekening gehouden met het al aanwezige groen. De fractie Groenlinks meent dat bestaande bomen vaak niet meegenomen worden in bouwplannen en hierdoor worden er bij bouwwerkzaamheden veel bomen gekapt. Wanneer er in een eerder stadium van de bouwplannen een inventarisatie gemaakt zou kunnen worden van de aanwezige bomen op een bepaalde plek, dan kan dit in de plannen ingepast worden en hoeft het bestaande groen niet verloren te gaan.²⁹ Ook wil Groenlinks dat er standaard een BEA komt als er sprake is van kap van bomen. Door middel van deze analyse wordt een inventarisatie van het aanwezige groen op een plek en de gevolgen van een bouwplan hiervoor weergegeven.³⁰

Een tweede aanleiding om met dit initiatiefvoorstel te komen, is volgens Groenlinks dat de status van monumentale bomen en de voorwaarden waaronder zij gekapt kunnen worden niet goed geregeld zijn. Op dit moment wordt de bescherming van het bomenbestand geregeld door middel van het kapvergunningstelsel. In de APV is bepaald dat bomen ouder dan vijftig jaar en bomen in aangewezen gebieden alleen gekapt mogen worden met een vergunning. Daarnaast is er een door de gemeente aangewezen lijst van monumentale bomen die extra bescherming genieten. Volgens Groenlinks is het op dit moment vrij makkelijk om een kapvergunning voor een monumentale boom te krijgen, omdat 'economische overwegingen' als voldoende motief geldt om zo'n kapvergunning te krijgen.

²⁸ Hendrickx 2008, p.1

²⁹ 'Bosch van de Hertog', <www.groenlinksdenbosch.nl> 17 april 2009.

³⁰ Hendricks 2008, p. 4.

Groenlinks wil graag zien dat economische motieven niet langer voldoende zijn om een monumentale boom te mogen kappen. Alleen veiligheidsoverwegingen zouden in principe een motief mogen zijn om een kapvergunning voor een monumentale boom af te geven.³¹ Ook wil GroenLinks dat voor alle bomen met een doorsnee van 30 centimeter een kapvergunning nodig is.³²

Een ander probleem met betrekking tot de huidige regelgeving is volgens de fractie dat alle niet-monumentale bomen (jonger dan vijftig jaar en niet in een zogeheten 'aangewezen gebieden') zonder het aanvragen van een kapvergunning gekapt mogen worden. Dat betekent dat bomen van bijvoorbeeld dertig of veertig jaar oud zomaar en zonder enig overleg en bezwaarmogelijkheid gekapt kunnen worden. Groenlinks wil graag zien dat de leeftijd waarop een boom zonder vergunning gekapt mag worden omlaag gaat.³³

Groenlinks hoopt met dit initiatiefvoorstel een aantal belangrijke zaken te verwezenlijken. In de eerste plaats willen zij dat de gemeente 's-Hertogenbosch meer visie ontwikkelt ten aanzien van hoe om te gaan met bomen. Bomenbeleid kan volgens hen alleen goed vorm krijgen op basis van een heldere visie. Een ander belangrijk onderdeel van een goed bomenbeleid is volgens de fractie Groenlinks het regelmatig inventariseren van de monumentenlijst.³⁴

Samenvattend, is Groenlinks van mening dat het huidige beleid onvoldoende bescherming biedt aan de bomen in de stad. Volgens hen is het noodzakelijk dat het bestaande beleid op onderdelen wordt aangepast, namelijk:

- ❖ er dient standaard een BEA toegepast te worden;
- ❖ voor monumentale bomen zou alleen nog een kapvergunning verleend moeten worden indien de veiligheid in het geding is;
- ❖ de monumentale bomenlijst moet worden geactualiseerd;
- ❖ op basis van diameter van de boom de kapvergunningplicht te bepalen en niet op basis van de leeftijd van de boom;
- ❖ bij bouwplannen al in de ontwerpfase het aanwezige groen inpassen. Indien dit niet mogelijk is dan de bomen verplaatsen in plaats van kappen.³⁵

Met dit initiatiefvoorstel wil de fractie van Groenlinks dus het bomenbeleid in de stad 's-Hertogenbosch nader vormgeven. Met enerzijds als doel het beschermen van het huidige bomenbestand en anderzijds het uitbreiden van het aantal bomen in de stad. Om het vorenstaande goed te kunnen regelen dient volgens Groenlinks een aparte bomenverordening te komen.³⁶

§ 6.2 Ontwikkelingen op het terrein van wetgeving

Bij de toetsing van de kapaanvraag kan sprake zijn van verlening van een bouwvergunning en/of sloopvergunning. Het verlenen van een bouw- en/of sloopvergunning kan consequenties hebben voor een boom. Indien hierdoor één of meer bomen moeten worden gekapt dan wel deze worden beschadigd, moet eveneens een kapvergunning worden aangevraagd. De kapaanvraag moet afzonderlijk van de bouwaanvraag dan wel sloopaanvraag ingediend worden. Een bouwvergunning voor het bouwen, een

³¹ 'Bosch van de Hertog', <www.groenlinksdenbosch.nl> 17 april 2009.

³² Hendrickx 2008, p. 8.

³³ 'Bosch van de Hertog', <www.groenlinksdenbosch.nl> 17 april 2009.

³⁴ Zie vorige noot.

³⁵ Hendrickx 2008, p. 4.

³⁶ Hendrickx 2008, p.11.

kapvergunning voor het kappen van de boom en een sloopvergunning voor het slopen van een gebouw. De gemeente 's-Hertogenbosch hanteert het uitgangspunt om verschillende vergunningen zoveel mogelijk gelijktijdig te behandelen om daarmee conflicterende belangen zoveel mogelijk te voorkomen. Het afzonderlijk aanvragen van vergunningen zal met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht veranderen.

§ 6.2.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Op 4 november 2008 heeft de Eerste Kamer de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) aangenomen. De Wabo moet op 1 januari 2010 in werking treden.

Met de Wabo wordt de nieuwe omgevingsvergunning geïntroduceerd. Centraal in dit wetsvoorstel staat de dienstverlening door de overheid aan burgers en het bedrijfsleven. De omgevingsvergunning is een vergunning die 25 bestaande vergunning-, ontheffing- en andere toestemmingsstelsels vervangt. Het wetsvoorstel is voornamelijk bedoeld om de administratieve lasten van burgers en bedrijven te verminderen. De omgevingsvergunning zal een aantal bestaande toestemmingsstelsels vervangen. Het gaat onder meer om de bouwvergunning, milieuvergunning, de aanleg- en de sloopvergunning, het projectbesluit en de monumentenvergunning, alsmede om een aantal toestemmingen ingevolge gemeentelijke en provinciale verordeningen, zoals de uitwegvergunning en de kapvergunning. Vergunningen worden samengevoegd tot één vergunning.³⁷ De Wabo moet leiden tot:

- ❖ minder administratieve lasten voor bedrijven en burgers;
- ❖ betere dienstverlening door de overheid aan bedrijven en burgers;
- ❖ kortere procedures;
- ❖ geen tegenstrijdige voorschriften.³⁸

§ 6.2.1.1 Uitgangspunten van de Wabo

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is, dat in tegenstelling tot de huidige situatie, het voor burgers en bedrijven voortaan mogelijk moet zijn via één overzichtelijke procedure toestemming te kunnen krijgen voor plaatsgebonden activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Voor een activiteit waar nu nog meerdere vergunningen nodig zijn, is dan maar één aanvraag nodig. Burgers of bedrijven die willen bouwen kunnen één integrale vergunning krijgen, namelijk de omgevingsvergunning. Voor alle activiteiten die onder de omgevingsvergunning vallen wordt in één keer een vergunningprocedure doorlopen. Dat wil zeggen dat dit voor de aanvrager vele voordelen heeft, zoals één loket voor indiening, één snellere procedure voor behandeling van de aanvraag, één bevoegd gezag, één besluit en één beroepsgang. De Wabo beoogt een einde te maken aan de veelheid van toestemmingen die nodig is bij de realisatie van een project.³⁹

§ 6.2.1.2 Toestemmingsstelsel

De omgevingsvergunning beoogt de diverse toestemmingsbesluiten die nodig zijn voor het realiseren van een fysiek project (bouw, aanleg, oprichten, gebruik, sloop) zodanig te bundelen dat één besluit overblijft. De bundeling van bestaande toestemmingstelsels die met de Wabo wordt gerealiseerd, heeft betrekking op projecten die kunnen bestaan uit een of meer activiteiten die plaatsgebonden zijn en op een of andere manier van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Het betreft een toestemmingstelsel voor een project dat bestaat uit

³⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 3 (MvT).

³⁸ 'De omgevingsvergunning. Eén integrale vergunning voor fysieke projecten', <www.vrom.nl> 20 april 2009.

³⁹ 'Samenvatting wetsvoorstel. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht', <www.vrom.nl> 20 april 2009.

één of meer activiteiten met een zekere ruimtelijke dimensie, waarvoor thans reeds op grond van specifieke wetten één of meer toestemmingsbesluiten zijn vereist.⁴⁰

Er bestaan verschillende methodes om toestemmingstelsels te integreren in de omgevingsvergunning. Het ministerie van VROM onderscheidt drie soorten toestemmingen voor de omgevingsvergunning, namelijk volledige integratie, incidentele integratie en integratie krachtens verordening.⁴¹ Hieronder zal kort een beschrijving van deze toestemmingen plaatsvinden.

Volledige integratie (toestemming krachtens wetten)

Dit is de verst gaande methode om toestemmingstelsels in de omgevingsvergunning te doen opgaan. Het resultaat van deze integratie is dat in plaats van verschillende toestemmingen maar één vergunning vereist is. Door de integratie zal niet langer verschillende afzonderlijke vergunningen nodig zijn, maar kan volstaan worden met één omgevingsvergunning. Één vergunning betekent dat de toestemmingstelsels volledig integreren in de omgevingsvergunning en niet langer als afzonderlijke toestemmingstelsels in de genoemde specifieke wetten blijven bestaan.⁴²

Incidentele integratie (toestemming krachtens wetten (aanhaken))

Deze vorm van integratie heeft betrekking op toestemmingstelsels die betrekking hebben op activiteiten die soms wel en soms niet plaatsgebonden zijn. Voor het gedeelte dat deze toestemmingstelsels wel plaatsgebonden zijn, worden zij aan de omgevingsvergunning aangehaakt, dat wil zegen dat ze soms onderdeel zijn van de omgevingsvergunning. Dit betekent dat voor plaatsgebonden activiteiten één omgevingsvergunning wordt verleend en dat voor niet-plaatsgebonden activiteiten de toestemmingstelsels uit de betreffende wetten (blijven) gelden.⁴³

Integratie (toestemming krachtens verordening)

Het betreft hier in een aantal verordening opgenomen toestemmingstelsels voor activiteiten die veelal samenlopen met activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Het gaat hier onder andere om de reclamevergunning, kapvergunning, aanlegvergunning en de uitwegvergunning. Door de integratie van deze toestemmingstelsels zal in al deze gevallen een omgevingsvergunning voor het betreffende project worden verleend.⁴⁴

§ 6.2.1.3 Inhoudelijke aspecten

De vernieuwing van het vergunningenstelsel leidt niet tot nieuwe of afwijkende toetsingscriteria. Dat er in plaats van de toestemmingen één integrale omgevingsvergunning komt, wil nog niet zeggen dat er ook één toetsingskader zou komen. Voor het verkrijgen van de Wabo-omgevingsvergunning wegen alle bestaande toetsingsgronden even zwaar. Het is niet zo dat elke toestemming in alle gevallen aan alle criteria moet worden getoetst. Voor elke aanvraag om een omgevingsvergunning wordt bekeken welke activiteiten aan de orde zijn en welke toetsingscriteria daarbij van toepassing zijn. Eerst wordt gezien welke onderdelen van het toetsingskader toegepast moeten worden bij de beoordeling van de vraag of de omgevingsvergunning kan worden verleend. Bij de beoordeling van de activiteiten maakt het in principe niet uit in welke volgorde er wordt getoetst. Alle toetsingskaders wegen even zwaar. Dit betekent dat zodra het toetsen van één van de

⁴⁰ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 14 (MvT).

⁴¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 16 (MvT).

⁴² Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 16 en 17 (MvT).

⁴³ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 18 en 19 (MvT).

⁴⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 19 (MvT).

activiteiten aan het betreffende onderdeel van het toetsingskader een weigeringsgrond oplevert, de omgevingsvergunning voor dat project onaanvaardbaar is. Elke weigeringsgrond kan leiden tot een integrale weigering van de omgevingsvergunning. In het huidige model van de Wabo is er dus slechts sprake van een optelsom van de verschillende toetsingscriteria.⁴⁵

§ 6.2.1.4 Reactie van Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Op 11 februari 2009 heeft de VNG zijn reactie op de Invoeringswet Wabo aan het kabinet kenbaar gemaakt. De VNG is van mening dat bij elke vorm van verdere integratie het voor de VNG van belang is dat het huidige beschermingsniveau van de individuele deeltoestemmingen gehandhaafd dient te blijven en dat er geen sprake kan zijn van onderlinge afweging van belangen tussen de ene en de andere deeltoestemmingen. De VNG is van mening dat wanneer het gaat om een omgevingsvergunning voor grote projecten het in veel gevallen niet als wenselijk of zelfs onmogelijk is om alle toestemmingen in één keer aan te vragen. Ook geeft de VNG aan dat vanuit de gemeenten de vrees bestaat dat het op te zetten opleidingstrajecten niet goed genoeg is toegesneden op de vraag vanuit gemeenten ten aanzien van het aangeboden. De VNG geeft in zijn brief aan dit traject bij te sturen.⁴⁶

§ 6.2.1.5 Gevolgen voor gemeente 's-Hertogenbosch

Voor een goede uitvoering en handhaving van het nieuwe stelsel van de omgevingsvergunning is meer nodig dan de aanvaarding van de Wabo. De invoering van de omgevingsvergunning dient ondersteund te worden met verschillende activiteiten, zoals voorlichting, ICT en het opzetten van opleidingen. Zowel voor de vergunningaanvragers als voor de vergunningverleners zal de invoering van de omgevingsvergunning aanzienlijke veranderingen met zich brengen. Het principe van de omgevingsvergunning vraagt bij hen de nodige aanpassingen en veranderingen op het gebied van werkwijze, cultuur en organisatie. Verder zal hieronder de gevolgen van de omgevingsvergunning voor de gemeente 's-Hertogenbosch beschreven worden.⁴⁷

De invoering van de omgevingsvergunning vergt de nodige aanpassingen op gemeentelijk niveau. De verlening van een geïntegreerde omgevingsvergunning eist meer samenwerking tussen verschillende afdelingen als met andere bestuursorganen die bij de besluitvorming zijn betrokken. De invoering van één loket betekent op gemeentelijk niveau een extra belasting. Alle aanvragen voor een omgevingsvergunning zullen bij dit loket terechtkomen. Burgemeester en wethouders zullen moeten beoordelen welke projecten omgevingsvergunningplichtig zijn en wie het bevoegd gezag van de omgevingsvergunning is. Naar verwachting zullen in de meeste gevallen burgemeester en wethouders zelf het bevoegde gezag zijn voor de verlening van de omgevingsvergunning en zullen zij slechts in een beperkt aantal gevallen de relevante stukken moeten doorzenden. Overigens is het te verwachten dat in de praktijk veelal vooroverleg zal plaatsvinden en dat dit zal leiden tot het rechtstreeks indienen van de aanvraag bij het juiste bevoegd gezag. Bij gemeenten zal de totstandkoming en functioneren van het loket aanvankelijk tot meer werk leiden. Tot minder werk bij de gemeente leidt onder meer de vervanging van de vergunningplicht door algemene regels. Ook het feit dat de gemeente in een (overigens beperkt) aantal gevallen

⁴⁵ *Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 20 (MvT).*

⁴⁶ 'VNG-reactie op Invoeringswet Wabo', <www.vng.nl> 22 april 2009.

⁴⁷ *Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 63 (MvT).*

niet langer het bevoegd gezag zal zijn, maar in plaats daarvan advies moet geven, zal tot enige verlichting van de werklast leiden.⁴⁸

Hieronder zal de toestemming, wat betreft de kapvergunning, uit de APV van de gemeente 's-Hertogenbosch worden besproken. Er zal gekeken worden hoe het proces eruit ziet en wat er veranderd ten aanzien van dit proces door de invoering van de Wabo.

Wanneer een kapvergunning

Ingevolge artikel 103 van de APV is het verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders te vellen of te doen vellen houtopstanden in door burgemeester en wethouders aangewezen gebieden en houtopstand ouder dan vijftig jaar. Door de komst van de Wabo zal er niets veranderen aan het algemene kapverbod. Alleen op grond van artikel 103 van de APV kan een kapververgunning verleend worden. Bij de aanvraag van de vergunning zal de reguliere procedure doorlopen worden. De kapvergunning kan geweigerd worden op de gronden die zijn aangegeven in artikel 103 van de APV. Bij de kapvergunning verandert niet veel met de komst van de Wabo.

Aanvraag en behandeling

Indien een aanvraag voor een vergunning of ontheffing wordt ingediend minder dan drie weken voor het tijdstip waarop de aanvrager de vergunning of ontheffing nodig heeft, kan het bevoegde bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen (artikel 3 lid 1 APV). Op grond van artikel 2 lid 1 van de APV beslist het bevoegde bestuursorgaan op een aanvraag voor een vergunning of ontheffing binnen acht weken na de dag waarop de aanvraag ontvangen is. Het bevoegde bestuursorgaan kan zijn beslissing voor ten hoogste acht weken verdagen. De aanvraag en behandeling van de kapvergunning verandert niet met de komst van de Wabo.

Ontvankelijkheidstoets

Bij alle gemeentelijke toestemmingen kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag zoals deze gesteld zijn in artikel 4:2 juncto 4:5 lid 1 van de Awb. Door de komst van de Wabo verandert er niets aan de ontvankelijkheidstoets. De Awb blijft gelden als toetsingskader.

Nieuwe stand

Zoals eerder vermeld leidt het wetsvoorstel niet tot nieuwe of afwijkende toetsingscriteria. Door de komst van de Wabo blijft de situatie voor de vergunningen binnen de gemeentelijke verordening van de gemeente 's-Hertogenbosch onveranderd. De aanvragen worden nog steeds getoetst aan de APV. De Wabo komt niet met nieuwe toetsingskaders deze verwijst naar de gemeentelijke verordening. Dit staat ook vermeld in artikel 2.18 van de Wabo. Hierin staat vermeld dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1 lid 2 en 3 Wabo, kan de vergunning slechts worden geweigerd in gevallen als in de betrokken verordening aangegeven. In dit geval dus de APV van de gemeente 's-Hertogenbosch.

⁴⁸ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 64 (MvT).

7. Bomenbeleid Noord-Brabantse gemeenten

In dit hoofdstuk wordt het huidige kapvergunningenbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch vergeleken met het beleid van een tweetal andere gemeenten, namelijk gemeente Tilburg en gemeente Breda. Vervolgens zal in dit hoofdstuk de overeenkomsten en verschillen tussen de gemeenten weergegeven worden.

§ 7.1 Gemeente Tilburg

Om te achterhalen hoe de gemeente Tilburg omgaat met haar bomen en hoe de bomen binnen hun grondgebied beschermd worden, heeft er een interview met een medewerker van de gemeente Tilburg plaatsgevonden. Aan de medewerker van de gemeente Tilburg zijn vragen gesteld met betrekking tot het behoud van bomen en over het bomenbeleid die door hen gehanteerd wordt.⁴⁹ Hierna zullen de resultaten van het interview worden weergegeven.

De gemeente Tilburg maakt van een aantal middelen gebruik om de bomen binnen haar grondgebied te waarborgen. De middelen die de gemeente Tilburg gebruikt, zijn:

- ❖ de bomennota Tilburg BoomT;
- ❖ de bomenverordening;
- ❖ de boomwaarde zoneringskaart;
- ❖ de kaart met overlastgevende bomen;
- ❖ de Boswet kaart;
- ❖ de kaart met huidige openbare bomen;
- ❖ gemeentelijke lijst van monumentale bomen.

Hieronder worden de middelen van de gemeente Tilburg uitgewerkt.

Bomennota Tilburg BoomT

In de beleidsnota Tilburg BoomT staan de regels voor aan de ene kant de ontwikkelingen op het gebied van bomen en aan de andere kant de rust die bomen nodig hebben om uit te groeien tot volwassen gezonde bomen. De bomennota bundelt al het beleid over bomen en gaat over de volgende onderwerpen:

- ❖ een systeem voor waardering van openbare bomen in het stedelijk gebied, waardoor deze bomen beter beschermd zijn (de boomwaarde zoneringskaart);
- ❖ de bomenverordening met hierin het vernieuwde kapvergunningstelsel;
- ❖ overlastgevende bomen, welke regels gelden hiervoor;
- ❖ monumentale bomen, wanneer is een boom monumentaal en wat betekent dat eigenlijk;
- ❖ boswet, dit is een nationale wet die de bomen buiten de bebouwde kom beschermt. Hieronder valt onder andere de circa 5.000 hectare bos die Tilburg heeft;
- ❖ handhaving, het tegengaan van illegale kap van bomen wordt in dit onderdeel omschreven.

De bomennota Tilburg boomT is op 28 januari 2008 door de raad vastgesteld.⁵⁰

Bomenverordening

De gemeente Tilburg maakt gebruik van een aparte Bomenverordening en niet van regels die in de APV zijn verankerd. De Bomenverordening geeft onder meer regels aan ter bescherming van de bomen en regels over het wel of niet afgeven van een kapvergunning.⁵¹ De redenen waarom de gemeente Tilburg heeft gekozen voor een aparte Bomenverordening en heeft afgezien van regels in de APV, zijn dat de regels in de APV heel beknopt waren,

⁴⁹ Zie bijlage 6: vragenlijsten gemeenten

⁵⁰ 'Tilburg BoomT', <www.tilburg.nl> 24 april 2009.

⁵¹ Tilburg BoomT bomennota 2008, p. 1.

het is juridisch minder hard en men kon minder goed zeggen dat een boom niet gekapt mocht worden. De gemeente Tilburg wil sterker staan en dit kan volgens hen het beste met een aparte Bomenverordening. De Bomenverordening is volgens de gemeente Tilburg een beter instrument om de Tilburgse bomen bescherming te bieden. Dit heeft ten opzichte van het oude beleid (in de APV) meer handvatten om bomen te beschermen tegen ongewilde kap.

Met betrekking tot kapvergunningsgronden zijn in de Bomenverordening de volgende bepalingen opgenomen:

- ❖ voor alle bomen (zowel particulier als openbaar) die geregistreerd staan in de gemeentelijke lijst van monumentale bomen geldt dat er in beginsel geen kapvergunning wordt verleend, tenzij er sprake is van een ernstige bedreiging van de openbare veiligheid, noodtoestand of andere uitzonderlijke situaties;
- ❖ particuliere bomen zijn kapvergunningplichtig vanaf een stamomtrek van 65 centimeter;
- ❖ alle openbare bomen die een hoofdwaaarde hebben, ongeacht de stamomtrek, zijn kapvergunningplichtig;
- ❖ alle openbare bomen die een neven- en basiswaarde hebben zijn kapvergunningplichtig vanaf een stamomtrek vanaf 65 centimeter;
- ❖ alle bomen die een stadsecologiewaarde hebben, geldt dat er in beginsel geen kapvergunning verleend worden ongeacht de stamomtrek.⁵²

Boomwaarde zoneringskaart

In de boomwaarde zoneringskaart zijn alle openbare bomen en de structuren aangegeven. Deze kaart doet uitspraken over de huidige openbare bomen in het stedelijk gebied van de gemeente Tilburg. De boomwaarde zoneringskaart is een instrument voor ontwerpers en dient gebruikt te worden als basis bij nieuwbouw-, herontwikkelings- of herstructureringsplannen waar huidige openbare bomen mee gemoeid zijn.⁵³ Doel van de kaart is het in stand houden en versterken van de kansrijke openbare bomen door het vastleggen van de essentiële en potentieel waardevolle bomen in de stad. Op de boomwaarde zoneringskaart worden de boomzones die belangrijk zijn voor de structuur van de stad weergegeven. Zij hebben allen een waarde gekregen. Voor deze waarden zijn criteria opgesteld onder andere met betrekking tot kapvergunningen, onderhoud en beheer en straatbeeld. Hieronder worden de waarden weergegeven:

Zone hoogwaarde

Deze bomen hebben een structuurbepalend karakter en nemen een belangrijke plaats in het stedelijk netwerk. Bij bomen met hoogwaarde is boombehoud het uitgangspunt. Een boom met een hoogwaarde moet behouden worden en mag niet gekapt worden, tenzij er gegronde, zeer zwaarwegende, maatschappelijke redenen zijn om een boom te kappen. Dit houdt in dat voor bomen met een hoogwaarde altijd (ongeacht de stamomtrek) een kapvergunning aangevraagd moet worden.⁵⁴

Zone nevenwaarde

Bomen die in een zone met een nevenwaarde staan vervullen een belangrijke functie voor het woongenot van de wijk en worden hierdoor waardevol bevonden. Bomen die een nevenwaarde hebben zijn kapvergunningplichtig als zij een stamomtrek hebben van 65 centimeter of meer.⁵⁵

⁵² Tilburg BoomT bomennota 2008, p. 2.

⁵³ Zie vorige noot.

⁵⁴ Tilburg BoomT bomennota 2008, p. 3.

⁵⁵ Tilburg BoomT bomennota 2008, p. 5.

Zone basiswaarde

Ook deze stadsbomen zijn van belang voor de verschillende wijken en buurten. Bomen in basiswaarde zijn kapvergunningplichtig als zij ook een stamomtrek hebben van 65 centimeter.⁵⁶ Bij bomen met een basiswaarde is herplanten het uitgangspunt.

Zone stadsecologie

Deze bomen zijn van belang voor het behoud van flora en fauna. Bomen die in de ecologiezone staan, krijgen alle kans om uit te groeien tot een duurzame en voor ecologie waardevolle bomen. Boombehoud staat voorop. Voor deze bomen zal in beginsel géén kapvergunning worden verleend, tenzij sprake is van een ernstige bedreiging van de openbare veiligheid, noodtoestand of andere uitzonderlijke situaties. In geval van kap dient er herplant van de boom plaats te vinden.⁵⁷

Particuliere bomen

Deze bomen zijn kapvergunningplichtig vanaf een stamomtrek van 65 centimeter. Uitzondering hierop vormen de eigenaar/bewoner en huurder/bewoner met een tuin met een oppervlak < 100 m². In dit geval is een kapvergunning niet nodig.

Kaart met overlastgevende bomen

De gemeente Tilburg maakt naast de hierboven weergegeven middelen ook gebruik van een kaart met overlastgevende bomen. De gemeente Tilburg heeft gekeken hoe het zit met worteldruk, waar er conflicten zijn tussen kabels, leidingen en rioleringen. Dat hebben zij in beeld gebracht en gekeken of zij daar iets aan kunnen doen. Dit alles is terug te vinden in de kaart met overlastgevende bomen.

Boswet kaart

De Boswet zorgt ervoor dat de bossen in Nederland in stand blijven. De Boswet geldt voor gebieden die buiten de bebouwde kom liggen. Om de begrenzing van deze gebieden duidelijk te maken, heeft de gemeente Tilburg de kaart 'grens bebouwde kom Boswet' opgesteld. Door middel van deze kaart kan de gemeente Tilburg zien of de Rijksoverheid of de gemeente bevoegd is. Binnen de bebouwde kom is de gemeente Tilburg bevoegd en hoeft de gemeente bij het kappen van een boom niet te melden (art. 2 Boswet). Binnen de grens van de bebouwde kom gelden niet de bepalingen van de Boswet, maar de Bomenverordening van de gemeente Tilburg. Buiten de bebouwde kom Boswet gelden de artikelen van zowel de Boswet als de Bomenverordening van de gemeente Tilburg.

Kaart met huidige openbare bomen

Met deze kaart worden de huidige openbare bomen in de gemeente Tilburg weergegeven.

Monumentale bomen

De gemeente Tilburg maakt naast de regels in de Bomenverordening over monumentale bomen ook gebruik van een aparte lijst van monumentale bomen. In de Bomenverordening wordt aangegeven, in welke gevallen een boom als een monumentale boom aangemerkt kan worden, dat er voor een monumentale boom überhaupt geen kapvergunning mag worden aangevraagd, tenzij de redenen die zijn aangegeven.

De gemeente Tilburg heeft een opsplitsing gemaakt waaraan een boom moet voldoen om als monumentaal aangemerkt te kunnen worden. Het betreft enerzijds dwingende criteria en anderzijds een aantal optionele criteria. Dwingend wil zeggen dat een boom moet voldoen aan de eis van vitaliteit/conditie (boom verkeert niet in een onomkeerbaar slechte staat) en onvervangbaarheid (bomen zijn niet door herplant te vervangen). Optioneel houdt in dat een

⁵⁶ Tilburg BoomT bomennota 2008, p. 5.

⁵⁷ Tilburg BoomT bomennota 2008, p. 6.

boom als monumentaal kan worden aangemerkt als deze aan één of meerdere van de optionele criteria voldoet, bijvoorbeeld stamomtrek van minimaal 250 centimeter, boom is beeldbepalend voor zijn omgeving e.d. Een monumentale boom hoeft dus niet aan alle optionele criteria te voldoen. Er is bij deze criteria sprake van een keuzemogelijkheid. Als een boom voldoet aan de twee dwingende criteria en aan minstens één van de optionele criteria krijgt deze boom de monumentale status.⁵⁸

Wat gaat goed en wat kan beter?

Volgens de gemeente Tilburg is het nieuwe kapbeleid wat ingewikkelder dan het oude. Door het nieuwe beleid houden de medewerkers van de gemeente Tilburg meer tijd over om ook meer aan handhaving te doen. Hiervoor hadden zij helemaal geen tijd over, dit vanwege de drukte met kapvergunningen.

Tijdens het opstellen van het nieuwe beleid is het ambtelijke voorstel tot een stamomtrek van 200 centimeter te hanteren afgewezen. De gemeente Tilburg had de kapvergunningen van de afgelopen jaren bekeken en hieruit bleek dat bomen met een stamomtrek minder dan 200 centimeter altijd gekapt mochten worden. Het ophogen van de stamomtrek zou niet ten koste gaan van de bomen. Daarbij kwam het op neer dat het alleen maar goed zou zijn, omdat de gemeente Tilburg het aantal regels en vergunningen zo veel mogelijk wilden beperken. Echter, de politiek was niet gecharmeerd van het idee en daarom is het uiteindelijk de stamomtrek toch 65 centimeter gebleven.

§ 7.2 Gemeente Breda

Een tweede vergelijking heeft plaatsgevonden met de gemeente Breda. De resultaten van het interview met een medewerker van de gemeente Breda zullen hieronder uitgewerkt worden.⁵⁹

De gemeente Breda streeft ernaar om het groen in de stad en het buitengebied zoveel mogelijk te sparen en te beschermen. Daartoe hebben zij een Bomenverordening vastgesteld. Hieronder zullen de middelen die de gemeente Breda beschikt om haar bomen binnen hun grondgebied te waarborgen weergegeven worden.

Bomenverordening

Het uitgangspunt van de Bomenverordening van de gemeente Breda is, dat Breda goed voor de bomen in de gemeente zorgt en ze beschermt tegen nadelige invloeden van buitenaf. De Bomenverordening geeft onder meer regels aan ter bescherming van de bomen en regels over het wel of niet afgeven van een kapvergunning door de gemeente Breda. De belangrijkste punten uit de Bomenverordening zijn:

- ❖ het verlenen van een kapvergunning is afhankelijk van de omtrek van de stam van de boom. In de gemeente Breda is een kapvergunning nodig voor het verwijderen van bomen op achter-, zij- of voorerven van woningen, die op 1.30 meter boven het maaiveld een stamomtrek hebben die groter is dan 65 centimeter en bomen op alle andere terreinen die op 1.30 meter boven het maaiveld een stamomtrek hebben die groter is dan 32 centimeter;
- ❖ de meest voorkomende weigeringsgronden binnen de gemeente Breda zijn natuur- en milieuwaarde, landschappelijke of stedenbouwkundige waarde, cultuurhistorische waarde, waarde van stads- en dorpschoon, waarde voor recreatie en leefbaarheid en waarde van een boom;

⁵⁸ Tilburg BoomT bomennota 2008, p. 2.

⁵⁹ Zie bijlage 6: vragenlijsten gemeenten.

- ❖ voor monumentale bomen wordt in beginsel geen kapvergunning verleend, tenzij er sprake is van een ernstige bedreiging van de openbare veiligheid, noodtoestand of andere uitzonderlijke situaties.

Monumentale bomen

De gemeente Breda maakt naast de Bomenverordening ook gebruik van een aparte lijst van monumentale bomen. In de Bomenverordening van de gemeente Breda staan regels over monumentale bomen, zoals dat burgemeester en wethouders een lijst van monumentale bomen vast dient te stellen en in principe voor het kappen van deze bomen geen kapvergunning wordt verleend, tenzij in het artikel genoemde uitzonderingsgevallen. In de Bomenverordening staat verder aangegeven wat de inhoud van de lijst moet bevatten. Naast de Bomenverordening maakt de gemeente Breda ook gebruik van een aparte lijst van monumentale bomen, waarop de bomen die als monumentaal zijn aangemerkt, weergegeven zijn. Deze bomen verdienen extra bescherming volgens de gemeente Breda.

Wat gaat goed en wat kan beter?

Uit het gesprek met de gemeente Breda is gebleken dat zij van mening zijn dat het hebben van een aparte Bomenverordening, dan regels in de APV meer bescherming biedt. Volgens de gemeente Breda bieden de regels verankerd in een Bomenverordening meer juridische handvatten. De regels in een APV zijn volgens de gemeente Breda heel beknopt. Wat volgens de gemeente Breda beter kan, is het eerder in beeld brengen van bomen bij bouwplannen. Op deze manier kan ervoor gezorgd worden, dat de aanwezige bomen niet gekapt hoeven te worden. Er kunnen dan maatregelen worden getroffen om deze bomen te behouden.

§ 7.3 Vergelijking tussen gemeente 's-Hertogenbosch en andere gemeenten

Naar aanleiding van de gesprekken die zijn gevoerd met de gemeente Tilburg en de gemeente Breda zijn er met betrekking tot het voeren van beleid op het gebied van kapvergunningen verschillen en overeenkomsten naar voren gekomen. Hieronder worden de verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten Tilburg, Breda en 's-Hertogenbosch weergegeven.

§ 7.3.1 Verschillen tussen gemeente 's-Hertogenbosch en andere gemeenten

De verschillen tussen de drie gemeenten zijn:

- ❖ de gemeente Tilburg en de gemeente Breda hebben ten opzichte van de gemeente 's-Hertogenbosch regels met betrekking tot bomen in een aparte Bomenverordening geregeld. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft haar regels in de APV staan;
- ❖ de gemeente Tilburg en de gemeente Breda werken bij het bepalen of een boom kapvergunningplichtig is met stamomtrek. De gemeente 's-Hertogenbosch hanteert als vergunningplicht een leeftijdsgrens van vijftig jaar of aangewezen gebieden. Binnen de gemeente Tilburg zijn particuliere bomen kapvergunningplichtig vanaf een stamomtrek van 65 cm. Openbare bomen die een hoogwaarde hebben zijn altijd kapvergunningplichtig. Bomen die een neven- of basiswaarde hebben zijn kapvergunningplichtig vanaf een stamomtrek van 65 cm en bomen die in de stadsecologie staan, geldt dat in beginsel geen kapvergunning verleend wordt. Voor de gemeente Breda geldt voor bomen op achter-, zij-, of voorerven van woningen die op 1.30m boven het maaiveld een stamomtrek hebben die groter is dan 65 cm en bomen op alle andere terreinen, die op 1.30m boven het maaiveld een stamomtrek hebben die groter is dan 32 cm een kapvergunningsplicht;

- ❖ de gemeente Tilburg en de gemeente Breda hebben ten opzichte van de gemeente 's-Hertogenbosch regels met betrekking tot monumentale bomen in de Bomenverordening vastgesteld. In de Bomenverordening van de gemeente Tilburg en de gemeente Breda staat vermeld dat het verboden is deze bomen te kappen en de uitzonderingsgevallen wanneer mag worden gekapt. In de APV van de gemeente 's-Hertogenbosch is geen regeling getroffen over monumentale bomen, dit is uitgewerkt in een beleidsstuk;
- ❖ een ander verschil tussen de gemeenten met betrekking tot monumentale bomen betreft de uitzonderingsgevallen. De gemeente Tilburg en de gemeente Breda maken beide gebruik van dezelfde uitzonderingsgevallen, namelijk ernstige bedreiging van de openbare veiligheid, noodtoestand of andere uitzonderlijke situaties. De gemeente 's-Hertogenbosch hanteert als uitzonderingsgevallen veiligheids- dan wel economische of historische redenen;
- ❖ de gemeente Tilburg en de gemeente Breda maken beide geen gebruik van aangewezen gebieden. Wel heeft de gemeente Tilburg iets wat daar op lijkt, namelijk de boomwaarde zoneringskaart. Daar waar in de gemeente 's-Hertogenbosch alleen de vergunningsplicht aan een aangewezen gebied wordt gekoppeld, worden in de gemeente Tilburg kwalificaties gegeven. Deze kaart heeft bepaalde gebieden een waarde gegeven. Deze bomen krijgen extra bescherming, intensiever onderhoud/beheer, bescherming tegen kap, herplantplicht e.d.. De gemeente Breda maakt ook geen gebruik van aangewezen gebieden en heeft ook geen ander middel dat hierin voorziet;
- ❖ de gemeente Tilburg en de gemeente Breda maken ten opzichte van de gemeente 's-Hertogenbosch wel gebruik van de grens bebouwde kom Boswet. Binnen de bebouwde kom Boswet geldt de Bomenverordening en buiten de bebouwde kom Boswet geldt de Boswet en de Bomenverordening. In de gemeente 's-Hertogenbosch is geen onderscheid gemaakt tussen binnen de bebouwde kom en buiten de bebouwde kom;
- ❖ de gemeente Tilburg neemt ten opzichte van de gemeente Breda en gemeente 's-Hertogenbosch bomen in bestemmingsplannen mee, zodat de bomen beter worden beschermd;
- ❖ de gemeente Tilburg en de gemeente Breda hanteren ten opzichte van de gemeente 's-Hertogenbosch een aantal weigeringsgronden. Het college van B&W kunnen op deze gronden de vergunning weigeren dan wel onder voorschriften verlenen. De gemeente 's-Hertogenbosch kent geen enkele specifieke weigeringsgronden. Slechts ten aanzien van monumentale bomen en nader afwegingskader vervat in beleid. De volgende gronden worden door de gemeente Tilburg en Breda toegepast:
 - a. natuur- en milieuwaarden;
 - b. landschappelijke/stedenbouwkundige waarden;
 - c. cultuurhistorische waarden;
 - d. waarden van stads- en dorpsschoon;
 - e. waarde voor recreatie en/of leefbaarheid;
 - f. monumentale waarden;
 - g. boomwaarde/boomkwaliteit;
- ❖ in de gemeente 's-Hertogenbosch mag van de verleende vergunning in principe meteen gebruikt worden gemaakt, tenzij er voorlopige voorziening is ingediend. De gemeente Tilburg en de gemeente Breda hebben in hun Bomenverordening een regeling hierover opgenomen. Binnen de gemeente Tilburg mag men niet tot vellen overgaan gedurende de termijn dat tegen het besluit tot vergunningverlening bezwaar kan worden gemaakt ingevolge Awb. In de gemeente Breda kan pas van de vergunning gebruik worden gemaakt drie weken nadat deze is bekendgemaakt. Indien binnen deze termijn een bezwaar is ingediend en tevens een verzoek om een

voorlopige voorziening is ingediend, kan van de vergunning pas gebruik gemaakt worden, nadat op het verzoek om een voorlopige voorziening afwijzend is beslist;

- ❖ de gemeente Tilburg en de gemeente Breda publiceren het besluit tot verlening van een vergunning in een lokaal dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad. De gemeente 's-Hertogenbosch publiceert ook, maar dan alleen de aanvraag.

§ 7.3.2 Overeenkomsten tussen gemeente 's-Hertogenbosch en andere gemeenten

De overeenkomsten tussen de drie gemeenten zijn:

- ❖ zowel de gemeente Tilburg als de gemeente Breda en de gemeente 's-Hertogenbosch maken gebruik van een gemeentelijke lijst van monumentale bomen. Voor alle drie de gemeenten geldt dat het in principe verboden is om monumentale bomen te kappen;
- ❖ in alle drie de gemeenten kan bij een overtreding zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk en privaatrechtelijk opgetreden worden. Strafrechtelijke handhaving geschiedt via het opmaken van een proces-verbaal door de politie gevolgd door een strafrechtelijke vonnis via een geldboete dan wel een hechtenis. Bestuursrechtelijke handhaving geschiedt door het opleggen van een bestuursdwang/dwangsom, het stilleggen van de kap of herplantverplichting. Privaatrechtelijke handhaving vindt plaats door het opleggen van een vergoeding;
- ❖ alle drie de gemeenten kunnen aan de verleende vergunning voorschriften verbinden, namelijk het voorschrift van herplantplicht.

8. Actualisering kapvergunningenbeleid

De regeling met betrekking tot kapvergunningen van de gemeente 's-Hertogenbosch is een onderdeel van de APV. Deze is overgenomen van de model APV van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en heeft tot doel het beschermen van houtopstanden. Om dit doel te bereiken is een kapverbod van kracht met uitzondering van een achttal beplantingstypen. De verordening is al vele jaren in gebruik en vertoont vele zwakke punten.

In dit hoofdstuk wordt het huidige beleid en daarmee ook het huidige kapvergunningenstelsel geactualiseerd. In de eerste paragraaf komen de gebreken van het huidige kapvergunningenbeleid aan bod en tevens wordt aangegeven hoe het aangepast of aangevuld dient te worden. Vervolgens wordt in de eerste paragraaf ook aangegeven hoe het tekstvoorstel uiteindelijk eruit komt te zien. Tot slot in paragraaf twee zal gekeken worden in wat voor soort beleid de aanpassingen of aanvullingen hun grondslag kunnen krijgen.

§ 8.1 Gebreken en aanpassingen huidige beleid

Een beslissing om een kapvergunning te verlenen of te weigeren moet uitgelegd worden. Deze beslissingen moeten consequent en het resultaat van een zorgvuldige belangenafweging zijn. Een goede beoordelingsprocedure maakt het afwegingsproces inzichtelijk. Een kapvergunningenbeleid is een uitwerking van gronden voor verlening of weigering van kapvergunningen op basis van de kapverordening. De huidige kapverordening van de gemeente 's-Hertogenbosch is uitvoerig bestudeerd en een aantal artikelen dienen geactualiseerd te worden. Hieronder zullen de gebreken weergegeven worden:

Gebrek 1: verkeerde hoofdstuk APV

Het wettelijk kader van de APV kent geen specifieke weigeringsgronden ten aanzien van het al dan niet verlenen van kapvergunningen. Slechts ten aanzien van monumentale bomen zijn in het beleid nadere aspecten aangegeven die bij de beoordeling van een aanvraag voor een kapvergunning moet worden betrokken. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geeft de plaatsing van een vergunningenstelsel in een bepaald hoofdstuk van een wettelijke regeling c.q. verordening aan, welke belangen met het vereiste van een vergunning worden gediend dan wel worden beschermd, indien in het vergunningenstelsel zelf geen weigeringsgronden c.q. toetsingskader is opgenomen. De besluitvorming mag zich slecht toespitsen met het oog op deze belangen, hetgeen tevens geldt voor de eventueel aan de een vergunning te verbinden voorwaarden.⁶⁰ De uitgangspunten van het kapvergunningenstelsel zijn vastgesteld in de APV, hoofdstuk 5 'Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente', afdeling 2 'houtopstanden'. Het kapvergunningenstelsel is in het verkeerde hoofdstuk opgenomen.

Actie

De APV kent een hoofdstuk 4 'Bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente', waarin een afdeling 3 is opgenomen 'Bescherming van flora en fauna'. Zoals eerder vermeld is het kapvergunningenstel echter opgenomen in hoofdstuk 5 van de APV. Het vorenstaande betekent dat er geen specifiek toetsingskader in de APV is opgenomen, zodat de beoordeling van een aanvraag voor een kapvergunning niet verder kan gaan dan een algemene belangenafweging. Slechts ten aanzien van monumentale bomen is in het beleid een nadere verfijning aangebracht, waarbij het gelet op de plaatsing van artikel 103 APV, waar dit beleid op is gebaseerd, de vraag is of deze aspecten vergaand bij de beoordeling van de vergunningaanvraag en bij de toetsing van de

⁶⁰ ABRvS 28 april 2004, L/JN AO8510

ABRvS 15 april 2009, L/JN BI1079

besluitvorming kunnen worden betrokken. De gemeente 's-Hertogenbosch dient het kapvergunningenstel te verplaatsen naar hoofdstuk 4.

Gebrek 2: afwezigheid toetsingskader

De beslissing om een kapvergunning te verlenen of te weigeren dient ergens op gebaseerd te zijn. Deze beslissingen moeten consequent en het resultaat van een zorgvuldige belangenafweging zijn. In soortgelijke zaken moet naar aanleiding van de toetsingscriteria dezelfde beslissingen uitkomen. In de APV van de gemeente 's-Hertogenbosch zijn geen toetsingscriteria opgenomen. Het is niet helder welke belangen bij de afweging in het kader van de besluitvorming een rol (kunnen) spelen.

Actie

Een besluit tot het verlenen of weigeren van een kapvergunning dient gemotiveerd te zijn. In de APV van de gemeente 's-Hertogenbosch dient een artikel toegevoegd te worden met criteria die aangeven wanneer een kapvergunning geweigerd dient te worden. Deze stappen dienen doorlopen te worden om tot een zorgvuldige afweging te komen. Het tekstvoorstel dient als volgt uit te zien:

Artikel 103A criteria

1. ***Burgemeester en wethouders weigeren de vergunning voor houtopstanden voorkomend op de vastgestelde lijst van monumentale bomen, tenzij er sprake is van een ernstige bedreiging van de (openbare) veiligheid, noodtoestand of andere uitzonderlijke situaties zoals een zwaarwegend maatschappelijk belang.***
2. ***Burgemeester en wethouders kunnen een vergunning onder verwijzing naar beleidsregels weigeren indien de belangen van verlening niet opwegen tegen de belangen van behoud van de houtopstand op basis van één of meer van de volgende waarden:***
 - a. ***natuur- en milieuwaarden;***
 - b. ***landschappelijke waarden;***
 - c. ***cultuurhistorische waarden;***
 - d. ***waarden van stads- en dorpsschoon;***
 - e. ***waarden voor recreatie en leefbaarheid.***

Toelichting

Dit artikel bevat criteria die in ieder besluit genoemd dienen te worden. De hier genoemde weigeringsgronden zijn een uitwerking van de wens van de gemeente 's-Hertogenbosch om een groter gewicht toe te kennen aan het belang tot behoud van houtopstanden. Deze imperatieve en facultatieve weigeringsgronden dienen als toetsingsgronden bij de beoordeling van een kapaanvraag betrokken te worden. De motivering van een besluit op een aanvraag dient op grond van de Awb te verwijzen naar deze toetsingsgronden alsmede naar de beleidsregels ter nadere uitwerking daarvan. De waarden zijn in bijlage 9 verder uitgewerkt.

Gebrek 3: kapverbod

Het derde gebrek in de kapverordening ligt verankerd in artikel 103 lid 1 sub b van de APV. Dit artikel geeft aan dat het verboden is zonder vergunning van burgemeester en wethouders te vellen of te doen vellen houtopstand ouder dan vijftig jaar. Binnen de gemeente 's-Hertogenbosch is een leeftijdsgrens vastgesteld. De leeftijdsgrens van vijftig jaar is moeilijk vast te stellen.

Actie

Op grond van vorenstaande dient artikel 103 lid 1 sub b van de APV gewijzigd te worden. In plaats van een leeftijdsgrens is het een beter instrument om met een stamdiameter te werken. Dit omdat de ouderdom van een boom moeilijk vast te stellen is. Door middel van een stamdiameter wordt de omvang van een boom bepaald. Deze grens bepaalt dat bomen die door hun omvang mogelijk van waarde kunnen zijn voor het aanzicht van de stad, worden beschermd door de vergunningsplicht. Een jaarmaatstaf werkt niet praktisch. Ook dient de gemeente 's-Hertogenbosch aan te geven vanaf welke hoogte van het maaiveld gemeten dient te worden. Het tekstvoorstel van artikel 103 lid 1 sub b van de APV dient als volgt uit te zien:

Artikel 103 Kapverbod

1. Het is verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders te vellen of te doen vellen:
 - a. houtopstand, in door burgemeester en wethouders aangewezen gebieden;
 - b. houtopstand, ***gemeten op 1.30 m hoogte vanaf het maaiveld met een stamdiameter vanaf 25 cm.***

Toelichting

In dit artikel wordt gesproken over het verbod tot kappen van bomen zonder vergunning. Onder sub b worden bomen met een bepaalde omvang als vergunningplichtig gesteld. Het vetgedrukte is het tekstvoorstel. De leeftijdsgrens van vijftig jaar is omgezet in stamdiameter. Het kiezen voor een stamdiameter vanaf 25 cm in plaats van een leeftijdsgrens van vijftig jaar vloeit voort uit de mogelijkheid om objectief de vergunningplicht te kunnen vaststellen. Door de leeftijdsgrens om te zetten in stamdiameter is het voor een ieder duidelijker waar de vergunningplicht op ziet. Door middel van deze grens zijn bomen van een stamdiameter vanaf 25 cm vergunningplichtig.

Gebrek 4: monumentale bomen

Op grond van artikel 103 van de APV is het verboden zonder vergunning te kappen van bomen in aangewezen gebieden en bomen ouder dan vijftig jaar. Monumentale bomen zijn allen ouder dan vijftig jaar. Bomen die ouder dan vijftig jaar zijn en niet monumentaal zijn, zijn ook vergunningplichtig. In artikel 103 van de APV wordt alleen gesproken over bomen in aangewezen gebieden en bomen ouder dan vijftig jaar. In dit artikel wordt niet specifiek aangegeven, dat het kappen van bomen die voorkomen op de gemeentelijke lijst van monumentale bomen in principe verboden is. In de APV van de gemeente 's-Hertogenbosch is geen regeling getroffen over monumentale bomen. Tevens is binnen de gemeente 's-Hertogenbosch onduidelijk wanneer een boom als monumentaal wordt aangemerkt.

Actie

De lijst van monumentale bomen is zoals eerder vermeld afkomstig uit 1991. De gemeentelijke lijst van monumentale bomen moet geactualiseerd worden. Het is raadzaam om een termijn vast te stellen en na het verstrijken van deze termijn de lijst met monumentale bomen te evalueren. Alleen het hebben van een lijst is geen garantie voor bescherming. Er dient in artikel 103 van de APV een bepaling opgenomen te worden, dat specifiek aangeeft dat het verboden is om zonder vergunning van burgemeester en wethouders monumentale bomen die voorkomen op de lijst te kappen. Ook dient de gemeente 's-Hertogenbosch een lijst met criteria voor selectie van monumentale bomen op te stellen.⁶¹ Hierdoor is het voor iedereen duidelijk wanneer een boom als monumentaal aangemerkt moet worden. Het tekstvoorstel met betrekking tot monumentale bomen dat toegevoegd dient te worden aan artikel 103 van de APV dient als volgt uit te zien:

⁶¹ Zie bijlage 7: criteria selectie van monumentale bomen.

Artikel 103 Kapverbod

1. Het is verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders te vellen of te doen vellen:
 - a. houtopstand, in door burgemeester en wethouders aangewezen gebieden **en die staan vermeld op de gemeentelijke lijst van monumentale bomen;**
 - b. houtopstand, gemeten op 1.30 m hoogte vanaf het maaiveld met een stamdiameter vanaf 25 cm.

Toelichting

Aan artikel 103 lid 1 sub a wordt een tekst bijgevoegd. De vetgedrukte tekst in het artikel is het tekstvoorstel. Op de gemeentelijke lijst van monumentale bomen staat aangegeven welke bomen monumentaal zijn en waar deze bomen zich bevinden. Het is heel duidelijk welke bomen bijzonder zijn. Daarnaast dient er beleid te worden gevoerd dat het in principe verboden is om deze bomen te vellen. Om dit tekstvoorstel in artikel 103 lid 1 sub a op te nemen wordt ervoor gezorgd dat alle beleid met betrekking tot bomen in één document wordt gebundeld. Ook is het duidelijker dat het verboden is om deze bomen te kappen als het in de APV staat vermeld. Dan weet iedereen dat die lijsten bestaan. Op dit moment is het een aanvulling.

Gebrek 5: Aangewezen gebieden

In artikel 103 lid 1 sub a van de APV is bepaald dat het verboden is zonder vergunning van burgemeester en wethouders te vellen of te doen vellen houtopstanden in aangewezen gebieden. Dat een boom valt in één van die gebieden betekent dat de kapvergunningsbepalingen van toepassing zijn. Het feit dat een boom in één van die gebieden valt, wil nog niet zeggen dat de kapvergunning geweigerd dient te worden. Door de gemeente 's-Hertogenbosch zijn twaalf gebieden aangewezen. Het is onduidelijk welke bomen en welke gebieden meer belangrijk zijn. Wat geldt in welke gebied?

Actie

De bepaling in artikel 103 lid 1 sub a van de APV kan blijven staan. Het is een idee om in plaats van een lijst met twaalf gebieden een kaart op te stellen met afgrenzingen van de gebieden. De twaalf gebieden dienen beschreven te worden en eventueel gedifferentieerd. Aan de twaalf gebieden kan een waarde toegekend worden. Deze waarden moeten meewegen in de keuze tot behoud van de boom of het kappen van de boom binnen de aangewezen gebieden. Op deze manier is het voor een ieder duidelijk waar de boom staat en welke waarde is toegekend aan het gebied. Aan de hand van de toegekende waarde kan dan worden besloten of in die gebieden een kapvergunning wel of niet kan worden verleend.

Gebrek 6: opschortende werking

Op grond van artikel 105 van de APV kunnen aan de verleende vergunning voorschriften worden verbonden. Dit artikel mist een voorschrift dat aangeeft dat niet tot kappen mag worden overgegaan gedurende de termijn dat bezwaar tegen de verleende kapvergunning open staat. Op grond van artikel 3:40 van de Awb treedt een besluit niet in werking voordat het is bekendgemaakt. In de gemeente 's-Hertogenbosch mag de aanvrager van een kapvergunning in principe na het verlenen van een vergunning beginnen met kappen. Alleen met het indienen van een voorlopige voorziening kunnen mensen de echte kap tegenhouden. Op grond van artikel 6:16 van de Awb schorst bezwaar of beroep niet de werking van het besluit waartegen het is gericht, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald. Kortom, door het niet opnemen van een voorschrift dat betrekking heeft op het niet kappen gedurende de termijn dat tegen de vergunning bezwaar openstaat, kan er onnodig worden gekapt.

Actie

Aan artikel 105 van de APV dient een lid toegevoegd te worden waarin geregeld wordt, dat niet tot kappen mag worden overgegaan gedurende de termijn dat tegen de kapvergunning bezwaar openstaat. Het tekstvoorstel van het nieuwe artikel dient als volgt uit te zien:

Artikel 105 Bijzondere vergunningsvoorschriften

1. Tot de aan de vergunning te verbinden voorschriften kan behoren het voorschrift dat binnen een bepaalde termijn en overeenkomstig de door burgemeester en wethouders te geven aanwijzingen moet worden herplant.
2. Wordt een voorschrift als bedoeld in het eerste lid gegeven, dan kan daarbij tevens worden bepaald binnen welke termijn na de herbeplanting en op welke wijze niet geslaagde beplantingen moet worden vervangen.
3. ***standaardvoorschrift van niet gebruik: aan de vergunning wordt het standaard voorschrift verbonden dat niet tot vellen mag worden overgegaan gedurende de termijn dat tegen het besluit tot vergunningverlening bezwaar kan worden gemaakt ingevolge de Algemene wet bestuursrecht. Indien gedurende de bezwaartermijn een bezwaar is ingediend, wordt de vergunning pas van kracht na één week nadat op dat bezwaar is beslist.***

Toelichting

Het vetgedrukte is het tekstvoorstel. Dit artikel is bedoeld om te vermijden dat de boom al feitelijk gekapt is voordat derden kennis van de kapvergunning hebben kunnen nemen. De opschortende werking van deze voorwaarde is niet van toepassing tijdens de beroepstermijn. Dit is gedaan om oneigenlijk gebruik door bezwaarmakers te voorkomen. Bezwaarmakers moeten om tussentijdse kap te voorkomen tijdens de beroepstermijn tegelijkertijd met het indienen van een beroepsschrift een verzoek om voorlopige voorziening indienen. Ter voorkoming van directe kap na het ongegrond verklaren van de bezwaren, is een termijn van één week vastgesteld waarin niet gekapt mag worden zodat de bezwaarmakers de mogelijkheid hebben een (pro forma) beroepsschrift en een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen.

Gebrek 7: bomen en bouwen

Een ander gebrek heeft betrekking op bouwwerkzaamheden nabij een boom. Hierdoor kan een boom ernstig schade lijden. Bij bouwplannen zijn bomen op dit moment nauwelijks in beeld. Bomen komen vaak te laat in beeld bij nieuwe ontwikkelingen. Bij het verlenen van de kapvergunning dient niet alleen naar de te kappen bomen te worden gekeken. De bomen die blijven staan zijn ook belangrijk. Een bouwvergunning kan niet geweigerd worden als een bouwplan binnen het bestemmingsplan past, ook niet als hier een boom voor gekapt moet worden.

Actie

Bij bouwplannen dienen bomen eerder in beeld gebracht te worden. Het is van belang om eerst te kijken of de boom ingepast kan worden. Indien dit niet mogelijk is dan is het raadzaam om de boom te verplaatsen. Wanneer dit ook niet mogelijk is, dan is de laatste optie om de boom te kappen. Bij bouwplannen is het ook verstandig om beschermingsmaatregelen op te stellen, zodat bomen minder schade leiden. Hierin komt te staan hoe om te gaan met bomen bij bouwwerkzaamheden en wat dient te gebeuren om bomen te beschermen. Het is noodzakelijk om richtlijnen op te stellen op het gebied van werken bij bomen. Indien bij een bouwplan niet wordt gehandeld volgens de richtlijnen dan kan er bijvoorbeeld een schadevergoedingsactie opgestart worden. Hierbij kan gedacht worden aan schadevergoeding ter waarde van de boom. Tot slot, de Bomenstichting hanteert 10 aandachtspunten voor bouw bij bomen. Deze 10 aandachtspunten dienen

binnen de gemeente 's-Hertogenbosch bij elke project die nabij een boom uitgevoerd wordt, gehanteerd te worden, in die zin dat bouwers hierop nadrukkelijk worden gewezen.⁶²

Gebrek 8: grens bebouwde kom

In de gemeente 's-Hertogenbosch is geen verschil tussen bebouwde kom en buitengebied ingevolge de Boswet, terwijl de ruimtelijke impact van een boom in die gebieden heel verschillend is. Wel staat in artikel 102 lid 1 sub d van de APV een begripsomschrijving van het begrip bebouwde kom. Hierin staat 'de bebouwde kom van de gemeente, vastgesteld ingevolge artikel 1, vijfde lid van de Boswet'.

Actie

De gemeente 's-Hertogenbosch dient een bebouwde kom Boswet door de gemeenteraad te laten vaststellen en deze aan de Gedeputeerde Staten voor te leggen ter goedkeuring. Indien deze procedure wordt doorlopen, geldt de Boswet voor de gebieden buiten de bebouwde kom en de APV voor het totale grondgebied. Indien de gemeente 's-Hertogenbosch ervoor kiest om geen bebouwde kom Boswet te laten vaststellen dan dient lid 1 sub d van artikel 102 APV geschrapt te worden.

Gebrek 9: Flora- en faunawet

Deze wettelijke zorgplicht stelt dat iedereen voldoende zorg moet dragen betreffende planten, dieren en hun leefomgeving te behoeden voor verstoring of vernietiging. De Ffw heeft sterke raakvlakken met het kappen van bomen dus met de kapvergunning. De kapvergunning kan verleend worden indien het toch in strijd is met de Ffw. Om gebruik te maken van de kapvergunning is wel een ontheffing nodig van de Ffw. De aanwezigheid van planten en dieren kan de uitvoering van een plan frustreren.

Actie

Het opstellen van een standaardtekst voor vergunningen waarin de aanvrager op aanverwante zaken zoals de Ffw wordt verwezen. Hierdoor is het voor de aanvrager duidelijk op welke aspecten hij of zij dient te letten.

Gebrek 10: publicatie

In de gemeente 's-Hertogenbosch wordt alleen de aanvraag gepubliceerd. Hierna kunnen belanghebbenden hun zienswijzen indienen. Het besluit wordt niet gepubliceerd. Dit is onzorgvuldig ten opzichte van de belanghebbenden.

Actie

In de APV is geen bepaling opgenomen die erin voorziet dat een verleende kapvergunning gepubliceerd dient te worden. Dit dient binnen de gemeente 's-Hertogenbosch ook gedaan te worden, zodat voor belanghebbenden kenbaar wordt wanneer de vergunning is verleend dan wel is geweigerd. Het tekstvoorstel dient als volgt uit te zien:

Artikel 109 bekendmaking

- 1. Van iedere aanvraag wordt de ontvangst direct bekend gemaakt in een lokaal dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad.**
- 2. Elk besluit tot het verlenen van een kapvergunning wordt bekend gemaakt in een lokaal dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad.**

Toelichting

Om belanghebbenden in de gelegenheid te stellen een procedure te starten tegen een te verlenen vergunning, wordt de ontvangst van de aanvraag zodra hij in behandeling kan

⁶² Zie vorige 8: tien geboden voor bouw of aanleg bij bomen.

worden genomen, gepubliceerd in een huis-aan-huisblad. Belanghebbenden kunnen op deze manier vroegtijdig ervan kennis nemen en worden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijzen in dienen. Het eveneens publiceren van besluiten tot het verlenen van kapvergunningen is bedoeld om zorgvuldig te zijn naar alle belanghebbenden.

§ 8.2 Wettelijke regeling

Naar aanleiding van de gebreken in § 8.1 zal gekeken worden in wat voor soort wettelijke regeling de gebreken hun grondslag kunnen krijgen. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft haar beleid met betrekking tot bomen in de APV vastgesteld. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft de mogelijkheid om het kapvergunningenbeleid in de APV te handhaven en deze aan te passen of om te kiezen voor een aparte Bomenverordening.

De voordelen dat regels betreffende de kap van een boom in de APV zijn geregeld, is het feit dat het gaat om één regeling waarin verschillende zaken die de huishouding der gemeente aangaan, zijn neergelegd. Er is één document en alles betreffende de kap van de boom is hierin gebundeld. Een nadeel van de regels in de APV kan zijn dat de regels te beknopt zijn en men te maken heeft met een hoofdstukindeling die niet correspondeert met de aspecten die bij een kapvergunning zouden moeten worden betrokken. De voordelen om het in een aparte Bomenverordening te regelen is dat het veel uitgebreider is. In de APV kunnen artikelen over de volgende onderwerpen opgenomen worden:

- ❖ begripsomschrijvingen;
- ❖ kapverbod;
- ❖ aanvraag vergunning;
- ❖ vergunning ex lege;
- ❖ bijzondere vergunningsvoorschriften;
- ❖ herplant-/ instandhoudingsplicht;
- ❖ schadevergoeding;
- ❖ bestrijding iepziekte.

De Bomenverordening kent meerdere artikelen:

- ❖ begripsomschrijvingen;
- ❖ kapverbod;
- ❖ aanvraag vergunning;
- ❖ criteria;
- ❖ monumentale bomen en bijzondere bomen;
- ❖ procedure;
- ❖ standaardvoorwaarde van niet gebruik;
- ❖ vervalt termijn vergunning;
- ❖ bijzondere vergunningsvoorschriften;
- ❖ herplant-/instandhoudingsplicht;
- ❖ schadevergoeding;
- ❖ afstand van de erfgrenslijn;
- ❖ bestrijding van iepziekte;
- ❖ bescherming publieke houtopstand;
- ❖ strafbepalingen;
- ❖ opsporing;
- ❖ overgangsbepalingen;
- ❖ slotbepaling.

De Bomenverordening is veel uitgebreider dan de huidige kapverordening van de gemeente 's-Hertogenbosch. Dit kan als een voordeel, maar ook als een nadeel gezien worden. In juridisch opzicht maakt het geen verschil of er wordt gekozen voor een aparte verordening of in de APV. De Bomenverordening is uitgebreider, maar dit betekent niet dat het meer

bescherming biedt. Indien het vergunningstelsel goed geregeld is in de APV biedt deze evenveel bescherming. Het kiezen voor een aparte Bomenverordening is niet noodzakelijk, indien de voorgestelde verbeteringen doorgevoerd worden. Immers ook op deze manier kan eenzelfde beschermingsniveau behaald worden.

9. Conclusies

De gemeente 's-Hertogenbosch is verantwoordelijk voor de kwaliteit van haar leefomgeving. De gemeente 's-Hertogenbosch vindt groen en bomen van groot belang en deze vervullen een aantal functies. In het voorgaande hoofdstukken zijn de deelvragen beantwoordt. In dit hoofdstuk zal aan de hand van de resultaten conclusies worden getrokken.

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraagstelling beantwoord, welke luidt:

Zou het gelet op de gewijzigde opvattingen ten aanzien van houtopstanden en bomen zinvol zijn het huidige kapvergunningstelsel aan te passen en dit in een juridisch kader te plaatsen?

Beleid

Het huidige kapvergunningenbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch is in de voorgaande hoofdstukken uitvoerig besproken. Momenteel wordt de kap van houtopstanden geregeld in de APV. De APV is dus de verordening waaraan getoetst wordt of een kapvergunning verleend of geweigerd dient te worden. Het kapvergunningenbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch is geëvalueerd. Het beleid vereist aanpassingen van de regelgeving. Het huidige beleid biedt op dit moment onvoldoende handvatten voor bescherming van bomen. Door het ontbreken van een duidelijk beleid is het in sommige gevallen moeilijk om bomen te beschermen.

Kapvergunningenbeleid in de praktijk

De fractie Groenlinks heeft een initiatiefvoorstel 'Bosch van de Hertog' bij de gemeenteraad ingediend. In dit voorstel staat meer aandacht voor de bomen in de gemeente 's-Hertogenbosch centraal. Met dit voorstel wil Groenlinks het bomenbeleid in de gemeente 's-Hertogenbosch nader vormgeven. Het voorstel is door de gemeenteraad aangenomen. Het voorstel is een eerste aanzet geweest om te komen tot het aanpassen van het huidige beleid. Ook zijn er op landelijk gebied ontwikkelingen gaande. In 2010 treedt de Wabo in werking. Met de komst van de Wabo moet het één en ander binnen de gemeente 's-Hertogenbosch aangepast worden. Deze aanpassingen hebben geen gevolgen voor het huidige kapvergunningenbeleid. De komst van de Wabo leidt niet tot nieuwe of afwijkende toetsingscriteria. Het huidige beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch is vergeleken met het beleid van de gemeente Tilburg en de gemeente Breda. Het meest opvallende verschil tussen de gemeenten is dat de gemeente Tilburg en de gemeente Breda ten opzichte van de gemeente 's-Hertogenbosch gebruik maken van een aparte Bomenverordening. De gemeente Tilburg en Breda hebben vanwege het afzonderlijke aspect en voor de duidelijkheid gekozen voor een afzonderlijke Bomenverordening.

Gebreken kapvergunningenbeleid

Uit dit onderzoek zijn de volgende gebreken van het kapvergunningbeleid naar voren gekomen:

1. de uitgangspunten van het kapvergunningstelsel zijn vastgesteld in hoofdstuk 5 van de APV. Het is in het verkeerde hoofdstuk opgenomen;
2. het wettelijk kader van de APV kent geen specifieke weigeringsgronden ten aanzien van het al dan niet verlenen van kapvergunningen;
3. in artikel 103 lid 1 sub b van de APV is bepaald dat bomen ouder dan vijftig jaar vergunningplichtig zijn. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft een leeftijdsgrens vastgesteld. De ouderdom van een boom is moeilijk vast te stellen;
4. artikel 103 van de APV geeft de vergunningplicht aan van bomen ouder dan vijftig jaar en bomen in aangewezen gebieden. Ook monumentale bomen zijn

vergunningplichting, maar dit artikel bevat geen bepaling over monumentale bomen. Binnen de gemeente 's-Hertogenbosch bestaat tevens onduidelijkheid over wanneer een boom als monumentaal kan worden aangemerkt;

5. de twaalf aangewezen gebieden zijn onduidelijk en geven geen beschrijving van het gebied aan;
6. in de APV zijn de voorschriften opgenomen die als voorwaarde aan de kapvergunning kunnen worden verbonden. De APV van de gemeente 's-Hertogenbosch mist een artikel dat aangeeft dat niet tot kappen mag worden overgegaan gedurende de termijn dat bezwaar tegen de kapvergunning open staat;
7. bij bouwplannen zijn bomen nauwelijks in beeld. Bomen komen vaak te laat in beeld bij nieuwe ontwikkelingen. Ook bomen die blijven staan bij bouwplannen zijn belangrijk. Deze dienen ook voldoende gewaarborgd te worden;
8. de gemeente 's-Hertogenbosch heeft geen onderscheid tussen bebouwde kom en buitengebied laten vaststellen. Wel staat in de APV een bepaling opgenomen die erop neer komt dat er wel een degelijk onderscheid kan worden gemaakt;
9. de Ffw heeft sterke raakvlakken met het kappen van bomen dus met de kapvergunning. De kapvergunning kan verleend worden indien het in strijd is met de Ffw. Hiervoor is wel een ontheffing nodig van de Ffw. De aanwezigheid van planten en diersoorten kan de uitvoering van een plan frustreren. Het werken met de Ffw is bij de meeste mensen onbekend;
10. de gemeente 's-Hertogenbosch publiceert alleen de aanvraag en niet de vergunning. Dit is onzorgvuldig tegenover belanghebbenden.

Aanpassing of aanvulling kapvergunningenbeleid

De gebreken in het huidige beleid dienen aangepast/aangevuld te worden. De aanpassingen of aanvullingen van het kapvergunningenbeleid zorgen voor een duidelijker beleid binnen de gemeente 's-Hertogenbosch.

Ad 1

De uitgangspunten van het kapvergunningstelsel dienen naar hoofdstuk 4 'Bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente', waarin een afdeling 3 is opgenomen 'Bescherming van flora en fauna', overgeplaatst te worden. Nu is er geen specifiek toetsingskader in de APV opgenomen. De beoordeling van een aanvraag kan nu niet verder gaan dan een algemene belangenafweging.

Ad 2

In de APV dient een artikel toegevoegd te worden met criteria die aangeven wanneer een kapvergunning geweigerd dient te worden. Deze weigeringsgronden dienen als toetsingsgronden bij de beoordeling van een kapaanvraag gehandhaafd te worden. Dit is nodig om tot een zorgvuldige afweging te komen.

Ad 3

Artikel 103 lid 1 sub b van de APV dient aangepast te worden. In plaats van een leeftijdsgrens te hanteren is het een beter instrument om met een stamdiameter te werken. De ouderdom van een boom is moeilijk vast te stellen. De leeftijdsgrens van vijftig jaar wordt omgezet in stamdiameter vanaf 25 cm. Door middel van een stamdiameter wordt de omvang van een boom bepaald. Deze grens bepaalt of de boom vergunningplichtig is.

Ad 4

De gemeentelijke lijst van monumentale bomen moet geactualiseerd worden. Deze dient om de vijf jaar geëvalueerd te worden. Artikel 103 lid 1 sub a van de APV dient aangevuld te worden, dat specifiek aangeeft dat het verboden is om zonder vergunning van burgemeester en wethouders monumentale bomen die voorkomen op de lijst te kappen. Ook dient door de

gemeente 's-Hertogenbosch een lijst met criteria voor selectie monumentale bomen opgesteld te worden. Dit maakt het voor iedereen duidelijk, wanneer een boom in aanmerking komt voor de titel monumentaal.

Ad 5

De bepaling artikel 103 lid 1 sub a van de APV, die iets zegt over de aangewezen gebieden kan blijven staan zoals die nu is. Wel is het een idee om in plaats van een lijst met twaalf aangewezen gebieden een kaart op te stellen met afgrenzingen van de gebieden. In deze kaart moeten de gebieden beschreven worden en aan de gebieden dient een waarde toegekend te worden. Deze waarden moeten meewegen in de keuze tot behoud van de boom of het kappen van de boom. Op deze manier is het voor een ieder duidelijk waar de boom staat en welke waarde is toegekend aan dat gebied. Aan de hand van de toegekende waarde kan dan worden besloten of in die gebieden een kapvergunning wel of niet is vereist.

Ad 6

Op grond van artikel 105 van de APV kunnen aan een kapvergunning voorschriften worden verbonden. In de APV dient een apart artikel toegevoegd te worden dat als voorschrift aan een kapvergunning moet worden gesteld. In het voorschrift moet geregeld worden dat niet tot kappen mag worden overgegaan gedurende de termijn dat tegen de kapvergunning bezwaar open staat inclusief de mededeling dat de vergunning pas van kracht wordt na één week nadat op dat bezwaar is beslist.

Ad 7

Bomen dienen eerder in beeld gebracht te worden. Bij bouwwerkzaamheden dient eerst gekeken te worden of de boom ingepast kan worden. Indien dit niet mogelijk is dan verplaatsten. Als laatste optie is het kappen van de boom. Het is noodzakelijk om richtlijnen op stellen op het gebied van werken bij bomen. Hierin komt te staan hoe om te gaan met bomen bij bouwwerkzaamheden, wat dient te gebeuren om bomen te beschermen en wat de mogelijke acties zijn bij niet-naleving daarvan.

Ad 8

Door de gemeente 's-Hertogenbosch dient een onderscheid gemaakt te worden tussen bebouwde kom en buitengebied. Indien dit door de gemeente 's-Hertogenbosch wordt vastgesteld, geldt de Boswet voor de gebieden buiten de bebouwde kom en de APV voor het totale grondgebied. Indien de gemeente 's-Hertogenbosch ervoor kiest om toch geen bebouwde kom Boswet te laten vaststellen dan dient lid 1 sub d van artikel 102 APV geschrapt te worden.

Ad 9

Het opstellen van een standaardtekst voor vergunningen waarin de aanvrager op aanverwante zaken zoals de Ffw wordt verwezen. Hierdoor is het voor de aanvrager duidelijk op welke aspecten hij of zij dient te letten.

Ad 10

In de APV dient een artikel opgenomen te worden dat aangeeft dat een verleende kapvergunning gepubliceerd dient te worden. Dit is van belang om zorgvuldig te zijn naar alle belanghebbenden.

In bijlage 9 zijn voor de duidelijkheid de artikelen van de APV die aangepast of aangevuld dienen te worden vermeld en tevens de vernieuwde versie.

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft dus de mogelijkheid om haar kapvergunningenbeleid in de APV te handhaven en deze aan te passen of te kiezen voor een aparte

Bomenverordening. In juridisch opzicht maakt het geen verschil of de regels met betrekking tot houtopstanden in de APV of in een aparte Bomenverordening zijn geregeld. Het kiezen voor een aparte Bomenverordening is niet noodzakelijk, indien de voorgestelde verbeteringen doorgevoerd worden. Immers ook op deze manier kan eenzelfde beschermingsniveau behaald worden.

10. Aanbevelingen

In hoofdstuk 9 zijn aan de hand van de resultaten conclusies getrokken. In dit hoofdstuk zal naar aanleiding van de getrokken conclusies aan de gemeente 's-Hertogenbosch een aantal aanbevelingen worden gegeven, welke hieronder worden behandeld.

Om het hiervoor geschetste beleid tot uitvoering te brengen zijn een aantal vervolgstappen nodig. Hieronder zullen deze stappen uitgewerkt worden.

De gemeente 's-Hertogenbosch wordt aanbevolen om de hiervoor genoemde gebreken in het huidige beleid aan te passen. Na het aanpassen van het beleid is het advies aan de gemeente 's-Hertogenbosch om haar regels met betrekking tot houtopstanden in de APV om te zetten. Het college van burgemeester en wethouders dient een raadsvoorstel met betrekking tot wijziging van de APV op te stellen. De gemeenteraad van de gemeente 's-Hertogenbosch wordt aanbevolen dit onderdeel van de APV vast te stellen. Deze dient als toetsingskader bij het beoordelen van de kapaanvragen gebruikt te worden. Tot slot dienen deze aanpassingen in een gemeentelijk huis-aan-huisblad gepubliceerd te worden. Na de publicatie treedt deze in werking en vervalt de huidige regelgeving volgens de APV.

Indien de gemeente 's-Hertogenbosch akkoord gaat met dit kapbeleid dient dit nieuwe onderdeel van de APV onder de aandacht van de ambtenaren en de inwoners van de gemeente 's-Hertogenbosch gebracht te worden. Voorgesteld wordt om binnen de gemeente 's-Hertogenbosch richtlijnen op te stellen voor de ambtenaren, zodat zij op de hoogte zijn van de aanpassingen en weten hoe te handelen bij een ingekomen aanvraag voor een kapvergunning.

Tevens wordt voorgesteld om een algemene folder met betrekking tot het kapbeleid in 's-Hertogenbosch voor burgers te ontwikkelen. Indien een burger het voornemen heeft om een boom te kappen, kan de burger in een oogopslag zien waar hij of zij rekening dient te houden. Ook wordt aanbevolen om een folder te ontwikkelen die het beleid met betrekking tot bomen en de benodigde procedures uiteenzet voor burgers en projectontwikkelaars die voornemens zijn te gaan bouwen. Hierdoor kunnen zij ook in een oogopslag zien wat te doen bij bouwen nabij een boom.

De gemeente 's-Hertogenbosch wordt ook aanbevolen om het huidige bomenbeleid na een bepaalde tijd te evalueren en daarbij vooral in te zetten op de uit de evaluatie naar voren gekomen verbeterpunten.

De gemeenteraad van de gemeente 's-Hertogenbosch wordt tot slot aanbevolen om de selectiecriteria, in bijlage 7, vast te stellen en deze te gebruiken bij het benoemen van monumentale bomen. Deze criteria dienen ook na een bepaalde tijd geactualiseerd te worden en eventueel bij te stellen daar waar nodig is.

Kortom, met deze voorstellen wordt tegemoet gekomen aan de conclusies uit dit onderzoek.

11. Evaluatie & vervolgonderzoek

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek geëvalueerd. In dit hoofdstuk wordt teruggeblikt op het verloop van het onderzoek. Het gaat hier vooral om de eigen rol als onderzoeker, reflecteerder en schrijver. Tevens zal gekeken worden voor de mogelijkheden voor een vervolgonderzoek.

11.1 Evaluatie

Tijdens het onderzoek wordt vaak de indruk gewekt, op weg van de vraagstelling naar de conclusies dat er geen enkel obstakels worden tegengekomen. De werkelijkheid is meestal anders.

Gedurende vier maanden heb ik me bezig gehouden met het kapvergunningenbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch. In de eerste weken heb ik uitvoerig het bestaande beleid bestudeerd. Het bestuderen van het materiaal heeft veel tijd in beslag genomen, aangezien het onderwerp voor mij heel nieuw was.

Uiteindelijk is het onderzoek afgerond. Terugkijken op het onderzoek kan geconcludeerd worden dat het onderzoek vrijwel vlot heeft plaatsgevonden. Tijdens het onderzoek hebben zich geen grote problemen voorgedaan. Wel hebben zich situaties voorgedaan, waarbij getwijfeld werd op welke manier verder te gaan.

Het eerste probleem dat zich heeft voorgedaan betreft de beginfase van het onderzoek. De opdracht was in het begin onduidelijk. Na een aantal gesprekken met de heer J. Peters en mevrouw mr. J. van Goch is het duidelijk geworden wat de uiteindelijke bedoeling is.

Bij het opzetten van het onderzoeksplan heeft zich ook een aantal problemen voorgedaan. Het betreft vooral het formuleren van de deelvragen. Zoals boven vermeld was de opdracht onduidelijk en hierdoor was het moeilijk om een correcte doelstelling en vraagstelling met daarbij behorende deelvragen te formuleren. In overleg met de heer Peters heb ik deelvragen en centrale vraagstelling geformuleerd. De deelvragen zijn een aantal keren aangepast. Uiteindelijk met behulp van de heer Peters en mevrouw Van Goch zijn de deelvragen geformuleerd die goed aansluiten op de centrale vraagstelling.

Een ander knelpunt was het interviewen van twee gemeenten. In eerste instantie was het de bedoeling om de gemeenten Oisterwijk en Waalwijk te bezoeken en te interviewen. Er zou een vergelijking plaatsvinden en het leek mij achteraf toch verstandiger om te kiezen voor grotere gemeenten, aangezien 's-Hertogenbosch een grote stad is, is derhalve gekozen voor de gemeente Tilburg en Breda.

Om onduidelijkheden tijdens het onderzoek te voorkomen is samen met de heer Peters en mevrouw Van Goch vaak overleggen gevoerd. Na het opstellen van het onderzoeksplan is deze ter goedkeuring bij hen voorgelegd. Indien zij aan- of opmerkingen hadden, werden deze op tijd doorgevoerd.

Naar mijn mening is de doelstelling en de vraagstelling van deze scriptie redelijk behaald. De uiteindelijke conclusies geven een antwoord op de centrale vraagstelling. Het geactualiseerde kapvergunningenbeleid zal aan de gemeente 's-Hertogenbosch aangereikt worden, waarna de resultaten van het onderzoek zullen worden beoordeeld.

11.2 Vervolgonderzoek

Mijn inziens is vervolgonderzoek mogelijk. De conclusies van dit onderzoek heeft in het algemeen betrekking op de APV. Wanneer de aanbevelingen van dit onderzoek gevolgd worden, is het raadzaam om over een bepaalde termijn te evalueren en onderzoek te doen naar de ervaringen van ambtenaren en burgers.

Literatuurlijst

Literatuur:

Baarda, De Goede & Teunissen 2005

D.B. Baarda, M.P.M. de Goede & J. Teunissen, *Basisboek Kwalitatief Onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff B.V. 2005.

Van Wijk e.a. 2005

H.D. van Wijk e.a., *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier juridisch 2005.

Visser 2001

B.M. Visser, *Bomen en wet. Geldend recht voor bomen*, Utrecht: Bomenstichting 2001.

Wet- en regelgeving:

- Algemene Plaatselijke Verordening 1996
- Algemene wet bestuursrecht
- Bomenplan Module bomenverordening gemeente Schijndel 2003
- Bomenrijk Oisterwijk Bomenbeleidsplan 2004
- Nota Duurzaam Bomenbeleid gemeente Beverwijk 2006
- Tilburg BoomT bomennota 2008

Kamerstukken:

Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 1.
Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 2.
Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 3-64.

Jurisprudentie:

Rechtbanken

Rb. Zutphen 26 juni 2008, *LJN* BD8443.

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

ABRvS 10 juni 1999, rolnr. H01.98.1642.
ABRvS 28 april 2004, *LJN* AO8510.
ABRvS 15 april 2009, *LJN* BI1079.

Elektronische bronnen:

- 'Bomen Effect Analyse', <www.boomadviseurs.nl> 2 april 2009.
- 'Bosch van de Hertog', <www.groenlinksdenbosch.nl> 17 april 2009.
- 'College', <www.s-hertogenbosch.nl> 16 maart 2009.
- 'De omgevingsvergunning. Eén integrale vergunning voor fysieke projecten', <www.vrom.nl> 20 april 2009.
- 'Flora- en faunawet', <www.minlnv.nl> 16 maart 2009.
- 'Groen in en om de stad', <www.s-hertogenbosch.nl> 19 maart 2009.
- 'Organisatiestructuur', <www.s-hertogenbosch.nl> 16 maart 2009.
- 'Raadsraad', <www.s-hertogenbosch.nl> 16 maart 2009.

- *'Rekenkamercommissie'*, <www.s-hertogenbosch.nl> 16 maart 2009.
- *'Samenvatting wetsvoorstel. Wat algemene bepalingen omgevingsrecht'*, <www.vrom.nl> 20 april 2009.
- *'Taken college'*, <www.s-hertogenbosch.nl> 16 maart 2009.
- *'Taken en werkwijze'*, <www.s-hertogenbosch.nl> 16 maart 2009.
- *'Tilburg BoomT'*, <www.tilburg.nl> 24 april 2009.
- *'Veelgestelde vragen'*, <www.vogelsendewet.nl> 15 april 2009.
- *'VNG-reactie op Invoeringswet Wabo'*, <www.vng.nl> 22 april 2009.

Overige stukken:

J. Hendrickx, Groenlinks Initiatiefvoorstel Bosch van de Hertog 2008.