

# ***Bomen over kappen***

## **Evaluatie kapbeleid 2006**

**Klaas Kloosterman**

**Willem Hartholt**

Bureau Onderzoek Gemeente Groningen, november 2007

Bureau Onderzoek heeft als kernactiviteiten instrumentontwikkeling voor en uitvoering van beleidsgericht onderzoek, het toegankelijk maken van grote hoeveelheden data uit verschillende bronnen, gegevensanalyse, projectevaluatie en dienstverlening bij overheidsmarketing.



## **Inhoud**

<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2. Respons</b>	<b>9</b>
<b>3. Het aanvragen van een kapvergunning</b>	<b>13</b>
<b>4. Het indienen van een zienswijze en/of een bezwaarschrift.</b>	<b>17</b>
<b>5. Het oordeel over het kapbeleid</b>	<b>19</b>
<b>6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>29</b>



## 1. Inleiding

De gemeente Groningen heeft zo'n 175.000 bomen in haar bezit waarvan 75.000 in straten en op pleinen. Ongeveer 100.000 bomen bevinden zich in grote parken en plantsoenen. Ruim 4.000 bomen daarvan zijn als monumentaal aan te merken. Voor particuliere bomen waarvan overigens geen totaalcijfers beschikbaar zijn, kunnen er naar schatting ongeveer 1.200 als monumentaal beschouwd worden.

De gemeente Groningen hecht grote waarde aan de bomen in de stad. Zij heeft dan ook diverse nota's omtrent dit onderwerp het licht doen zien. Zo heeft de raad enkele jaren geleden de nota 'Bladgoud' vastgesteld waarin het proces van de instandhouding van monumentale bomen uit de doeken wordt gedaan. Ook heeft de raad eind 2002 ingestemd met de nota 'Bladwijzer', waarmee zij een geheel nieuwe systematiek heeft aangenomen met als doel een verbetering van de bomenstructuur.

### **Nieuw kapbeleid**

In 2004 is het nieuwe kapbeleid door de gemeenteraad van Groningen vastgesteld. In de bijbehorende nota wordt dit beleid, de voorwaarden waaronder wel of niet een kapvergunning verstrekt kan worden, nader uiteengezet. De nieuwe kapverordening is vooral bedoeld om de scheefgroei te corrigeren die is ontstaan tussen de relatief grote administratieve lasten van een groot aantal kapvergunningen en de geringe bescherming die daar in de praktijk van uitgaat. Ambitie daarbij is: het instandhouden en waar mogelijk verbeteren van een goed en gezond bomenbestand.

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de vorige kapverordening zijn volgens de opstellers:

- Voor bomen met een stamdoorsnede van minder dan 20 cm hoeft geen kapvergunning te worden aangevraagd. Deze wijziging geldt uitdrukkelijk niet voor monumentale bomen.
- De automatische schorsing ten gevolge van het indienen van een bezwaarschrift komt te vervallen.

Bij het vaststellen van het nieuwe kapbeleid is ook afgesproken dat dit zou worden geëvalueerd. Met betrekking tot de interne werkwijze heeft het college in januari 2007 opdracht gegeven aan een extern bureau, 'de Bomenstichting', het beleid te evalueren.

Daarnaast bestaat de behoefte de ervaringen te evalueren van burgers (en andere belanghebbenden) van de stad Groningen die te maken hebben met het kapbeleid. Daartoe heeft de dienst RO/EZ van de gemeente Groningen Bureau Onderzoek en Statistiek verzocht dit in kaart te brengen.

### **Vraagstelling**

Gelet op het bovenstaande luidt de centrale vraagstelling van het onderzoek als volgt.

*Hoe ervaren en waarderen burgers en andere belanghebbenden de beleidswijzigingen en de verschillende aspecten van de dienstverlening ten aanzien van het kapbeleid van de gemeente Groningen?*

### **Methode van onderzoek**

Bij dit onderzoek wordt begonnen met de groepsinterviews, gevolgd door een schriftelijke enquête. De uitkomsten van de groepsinterviews vormen de input voor de enquête. Door deze werkwijze komt het perspectief van de klant meer centraal te staan.

### **Interviews**

Het groepsinterview met belanghebbenden is gestructureerd rond de beleidswijzigingen in 2004, de aspecten van dienstverlening, bezwaarmogelijkheden, afhandelingstermijnen en de waardering daarvan.

Daarnaast wordt een groepsinterview over het kapbeleid gehouden met (semi-)professionals. Dit zijn de burgers die tijdens de inspraakprocedure bij de vaststelling van het nieuwe kapbeleid in 2004 mondeling of schriftelijk hebben ingesproken.

Op basis van de uitkomsten van de interviews wordt vervolgens de inhoud van de enquête vastgesteld. Aspecten van dienstverlening die door belanghebbenden in de groepsinterviews als belangrijk worden aangemerkt, worden in de enquête verwerkt.

**Vragenlijst**

De respondenten krijgen de vragenlijst thuisgestuurd met het verzoek deze schriftelijk in te vullen. Ook kan deze, als men daaraan de voorkeur geeft, worden ingevuld via een website.

Bij schriftelijke enquêtes moet rekening worden gehouden met een non-respons van 60 tot 70 procent. Daarom worden alle burgers en alle instellingen die in 2006 een kapvergunning hebben aangevraagd en alle burgers en alle instellingen die een zienswijze hebben ingediend of bezwaar hebben gemaakt tegen een kapvergunning (van anderen) benaderd (in totaal 503 personen en instellingen) voor het invullen van de enquête.

**Rapportage**

- Het geboden eindresultaat is een rapportage met de bevindingen van het onderzoek; de uitkomsten van de groepsgesprekken en de uitkomsten van de enquêtes.
- In hoofdstuk 2 geven we een overzicht van de respondenten die bij dit onderzoek zijn betrokken.
- Hoofdstuk 3 gaat nader in op het indienen van een kapaanvraag en beschrijft hoe de indieners de procedure hebben ervaren.
- In hoofdstuk 4 gaan we kort in op het indienen van een zienswijze en/of een bezwaar tegen een voorgenomen kapbesluit.
- In hoofdstuk 5 dragen de respondenten materiaal aan, voornamelijk door middel van het geven van hun mening op basis van stellingen, en maken zo een meer inhoudelijke evaluatie van het ingezette beleid mogelijk.





## 2. Respons

In totaal hebben 188 personen de vragenlijst schriftelijk of digitaal beantwoord. Een respons van 37 procent: 503 particulieren en bedrijven zijn door ons aangeschreven om mee te werken aan dit onderzoek. In tabel 2.1 worden de respondenten uitgesplitst naar geslacht en leeftijd. Van twee personen zijn leeftijd en geslacht onbekend.

Tabel 2.1 Respondenten naar geslacht en leeftijd

	Man	Vrouw	Totaal
< 30 jaar	6	5	11
30 - 40 jaar	17	15	32
40 - 50 jaar	21	10	31
50 - 60 jaar	37	21	58
Ouder dan 60 jaar	38	16	54
Totaal	119	67	186

Het zijn vooral wat oudere personen (mannen) die de vragenlijst invullen. In hoeverre dit bepaald wordt doordat oudere geadresseerden meer geneigd zijn de vragenlijst terug te sturen, of doordat het vooral de oudere inwoners van Groningen zijn die actief bij het kapbeleid betrokken zijn, is niet met zekerheid te zeggen. Ook vervullen de respondenten vaak een 'bepalende rol': het hoofd van het gezin of de senior binnen een bepaalde organisatie of bedrijf.

### **Digitaal of toch maar op papier?**

De respondenten hadden de keus schriftelijk te reageren of digitaal via de site van Bureau Onderzoek Online. In tabel 2.2 vatten we de wijze van responderen samen.

Iets minder dan een derde van de respondenten kiest ervoor dit digitaal te doen. Uitzondering vormt de groep jonge mannen (40 jaar of jonger). Van deze groep maakt ongeveer de helft gebruik van de mogelijkheid via internet te reageren.

Tabel 2.2 Digitaal of schriftelijk reageren versus geslacht en leeftijd

	digitaal	papier
=<40 man	52%	48%
=<40 vrouw	32%	68%
> 40 man	29%	71%
> 40 vrouw	31%	69%

### Relatie tot het kapbeleid

Burgers kunnen om diverse redenen in aanraking komen met het kapbeleid. Het aanvragen van een kapvergunning en het bezwaar (willen) aantekenen tegen een verleende kapvergunning zijn daarbij de meest voorkomende. In tabel 2.3 staat de relatie aangegeven die respondenten hadden met het kapbeleid.

Tabel 2.3 Relatie tot het kapbeleid

	Aantal	Percentage
Kapvergunning aangevraagd	159	84%
Zienswijze op aanvraag kapvergunning	9	5%
Bezwaar tegen kapvergunning	16	8%
Voorlopige voorziening	5	3%
Totaal	189	100%

Voor het kappen van een boom met een stamdoorsnede van 20 cm en meer is in de gemeente Groningen een kapvergunning nodig. Die vergunning moet worden aangevraagd door de eigenaar van de boom (van de grond waarop die boom staat). Dat kan een particulier (burger) zijn, maar ook een rechtspersoon (bedrijf) of een overheid (de gemeente). Aan dit onderzoek deden 159 aanvragers mee.

De aanvraag van een kapvergunning moet onder het herziene kapbeleid kenbaar gemaakt worden aan de burgers van de stad. Dit gebeurt in ieder geval door publicatie in de Groninger Gezinsbode.

Daarna hebben belanghebbenden twee weken de tijd een zienswijze kenbaar te maken. Dit betekent in vrijwel alle gevallen: aangeven dat men tegen de kap van de boom of bomen is. De ingediende zienswijzen worden door de gemeente meegenomen in de afweging of een kapvergunning moet worden verleend. Aan dit onderzoek deden negen indieners van een zienswijze mee.

Na de bekendmaking van een afgegeven kapvergunning hebben belanghebbenden zes weken de tijd om een bezwaarschrift in te dienen, waarin de belanghebbende aangeeft waarom een kapvergunning niet zou moeten worden verleend. Aan dit onderzoek deden zestien indieners van een bezwaarschrift mee.

Indien een indiener van een bezwaarschrift voortijdige kap van de boom wil voorkomen, dient hij naast het bezwaarschrift binnen drie weken na verlening van de kapvergunning een voorlopige voorziening aan te vragen bij de rechtbank. De rechtbank kan de aanvrager van de voorlopige voorziening al dan niet in het gelijk stellen. Dit kan leiden tot het intrekken van de kapvergunning. Aan dit onderzoek deden vijf indieners van een bezwaarschrift mee.

Behalve de groep die een kapvergunning heeft aangevraagd, is het aantal respondenten per categorie aan de lage kant. Voor een deel zal dan ook slechts in algemene termen over deze respons kunnen worden bericht. Waar mogelijk, zullen de laatste drie groepen worden samengevoegd en zal eraan worden gerefereerd als respondenten die bezwaar maken tegen een door een ander aangevraagde kapvergunning.



### 3. Het aanvragen van een kapvergunning

Voor dit onderzoek zijn twee soorten belanghebbenden aangeschreven, personen, organisaties en overheden die één of meer bomen wilden kappen en zij die dit juist probeerden te voorkomen. Waar relevant, worden de onderzoeksresultaten dan ook steeds naar deze groepen opgesplitst. In dit hoofdstuk komt alleen de groep aan bod die een kapvergunning heeft aangevraagd. Daarbij gaan we vooral in op hoe de procedure, formeel gezien, is verlopen en hoe de indieners daarop terugkijken.

#### Oriëntatie

Hoe komt de burger die een boom wil kappen, erachter wat hij moet doen om die klus volgens de regels van het spel (in het bezit van een vergunning) te klaren? Hoe vergaart hij informatie over de wijze waarop een en ander in de gemeente Groningen is geregeld? Hiertoe beschikt de burger over een aantal ingangen. In tabel 3.1 komt tot uiting hoe men zichzelf informatie verschafft en hoe vaak. Vaak hebben respondenten van meerdere bronnen gebruikgemaakt.

Tabel 3.1 Geraadpleegde informatiebronnen bij het aanvragen van een kapvergunning

	Aantal	Percentage
De website van de gemeente Groningen	61	38%
Telefonisch informatie inwinnen bij de gemeente Groningen	40	25%
Schriftelijk informatie inwinnen bij de gemeente Groningen	26	16%
De folder 'Regels over het kappen van bomen'	15	9%
Anders	38	24%

Ongeveer één op de vier indieners (38 procent) heeft in ieder geval op de website van de gemeente gekeken hoe het met betrekking tot kapvergunningen is geregeld in de stad. Ook ongeveer een op de vier aanvragers heeft andere, niet in de tabel genoemde, bronnen geraadpleegd; men heeft bijvoorbeeld informatie ingewonnen bij andere aanvragers of men heeft de kapvergunning bestudeerd.

In tabel 3.2 geven de aanvragers van een kapvergunning hun oordeel over de kwaliteit van de door hen geraadpleegde informatiebronnen.

Tabel 3.2 Oordeel van de aanvragers van een kapvergunning over de door hen geraadpleegde informatiebronnen (aangegeven percentages, was het (helemaal) eens met de stelling)

	Informatie was toereikend	Er werd duidelijke taal gebruikt	De informatie was duidelijk
Website	93%	95%	94%
Telefonisch	87%	87%	87%
Schriftelijk	77%	77%	73%
Folder	93%	93%	93%

### Website scoort goed

Zo op het eerste oog scoren alle informatiebronnen goed. De website, de folder en het telefonisch consult zelfs bijzonder goed. Dat het telefonisch contact goed scoort, is logisch. Als het gaat om duidelijkheid en taalgebruik kan de ambtenaar maatwerk leveren, hij past zich aan aan degene die hij aan de lijn heeft. Dat de website zo goed scoort, is wel opmerkelijk, al is het wel zo dat vooral hoger opgeleiden informatie via internet tot zich nemen. Zij zijn ook meer gewend aan ambtelijke taalgebruik. Dit segment van de aanvragers van een kapvergunning is niet geheel representatief voor de totale groep. Laat natuurlijk onverlet dat op dit moment de website goed aansluit bij de groep die haar informatie vooral digitaal tot zich neemt.

### Schriftelijke informatie onvoldoende

De door de gemeente verstrekte schriftelijke informatie, met uitzondering van de folder, voldoet minder: ruim een kwart van de gebruikers vindt die onvoldoende (onduidelijk taalgebruik en/of onduidelijke informatie).

### Het indienen van de kapvergunning

Besluit iemand door te zetten met het kappen van een boom, dan is een aanvraagformulier voor een kapvergunning noodzakelijk. Hoe kwamen men aan dit document?

Nadat een aanvraag voor een vergunning is ingediend volgt een publicatie in de Groninger Gezinsbode. Belanghebbenden kunnen na deze publicatie een zienswijze indienen op de kapaanvraag.

Tabel 3.3 Wijze waarop een aanvraagformulier voor een kapvergunning werd verkregen

	Aantal	Percentage
Via de website van de gemeente Groningen	60	39%
Telefonisch aangevraagd bij de gemeente Groningen	34	22%
Schriftelijk aangevraagd bij de gemeente Groningen	15	10%
Opgehaald bij het Loket Bouwen en Wonen	15	10%
Er is geen formulier gebruikt	31	20%
Totaal	155	

### **Vijf procent van de aanvragen leidt tot een zienswijze**

De zienswijze komt neer op een met redenen omschreven uitspraak dat er niet gekapt moet worden. De zienswijze wordt meegenomen in de afweging voor het al dan niet afgeven van een kapvergunning. Bij vijf procent van de aanvragen is er daadwerkelijk een zienswijze ingezonden. De inzenders van zienswijzen zijn voornamelijk de naaste burens en mensen die bij de aanvrager in de straat wonen.

### **Bij vijf procent van de aanvragen komt het tot een bezwaar**

Als een vergunning al dan niet is toegekend, kunnen belanghebbenden gedurende zes weken na dato bezwaar maken tegen deze beslissing. Dit bleek bij vijf procent van de aanvragen het geval. Ook deze bezwaren zijn vooral afkomstig van de naaste burens en andere direct omwonenden. Overigens geldt voor tweederde van de aanvragers van een kapvergunning die te maken hebben gehad met een zienswijze of een bezwaar, dat ze vinden dat die zienswijze of dat bezwaar op een correcte manier heeft meegewogen in de uiteindelijke beslissing tot al dan niet verlenen van een kapvergunning.

In twee procent van de gevallen vroeg een belanghebbende een voorlopige voorziening aan bij de rechtbank om een langere schorsing van de kapvergunning aan te vragen om een rechtelijke uitspraak omtrent de afgegeven kapvergunning af te wachten.

### **Toekenning van de kapvergunning**

Uiteindelijk werd van de door de respondenten aangevraagde vergunningen 95 procent gehonoreerd. Daarvan werd 85 procent toegekend zonder dat er sprake was van zienswijzen of bezwaren; in de rest van de gevallen werden die zienswijzen en/of bezwaren blijkbaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij 5 procent van de aanvragen ging het kappen dus niet door. Dat niet doorgaan heeft vooral te maken met afwijzingen door de gemeente(ambtenaar) en niet zozeer door ingediende zienswijzen en/of bezwaren.



#### 4. Het indienen van een zienswijze en/of een bezwaarschrift.

Na bekendmaking van een eventueel kapbesluit hebben belanghebbenden drie weken de tijd om naast een bezwaarschrift een voorlopige voorziening aan te vragen bij de rechtbank om voortijdige kap te voorkomen. De rechtbank kan de aanvrager van de voorlopige voorziening al dan niet in het gelijk stellen. Dit kan leiden tot een definitief niet verlenen van de kapvergunning. Dit hoofdstuk behandelt het indienen van een zienswijze en/of een bezwaarschrift. In dit onderzoek deden dertig personen en/of instanties mee die een dergelijk verzoek hebben ingediend.

Aan de respondenten die een zienswijze en/of een bezwaarschrift hebben ingediend, is gevraagd hoe men kennis heeft genomen van het feit dat er een kapvergunning was aangevraagd. Van één respondent is dit niet bekend.

Tabel 4.1 Wijze waarop kennis is genomen van een kapaanvraag waartegen uiteindelijk een zienswijze is ingediend of waartegen bezwaar gemaakt is

	Aantal	Percentage
Via (Stadsberichten van ) de Gezinsbode	9	31%
Via een bewonersbrief	7	24%
Anders	13	45%
Totaal	29	

De categorie 'Anders' wordt voornamelijk gevuld door burens of andere belanghebbenden die tegen de kap zijn. Iets minder dan de helft van de zienswijzen of bezwaren was gericht tegen een kapaanvraag, afkomstig van particulieren. De rest had betrekking op het voornemen van de gemeente Groningen om één of meer bomen te rooien.



## 5. Het oordeel over het kapbeleid

Aan zowel de aanvragers van een kapvergunning als aan de indieners van zienswijzen en/of bezwaren werden een aantal stellingen voorgelegd die tot doel hadden de mening omtrent de diverse onderdelen van het kapbeleid te peilen. Per onderdeel worden hier kort de antwoorden samengevat en eventueel van commentaar voorzien.

### Driekwart vindt het kapbeleid inzichtelijk

Op de vraag of de gang van zaken rond de behandeling van een aanvraag van een vergunning, een zienswijze of een bezwaar voldoende duidelijk gemaakt is, antwoordden de respondenten als in tabel 5.1 is vermeld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen diegenen die een vergunning hebben aangevraagd en degenen die daartegen een zienswijze dan wel bezwaar hebben ingediend.

Tabel 5.1 Mate van verkregen inzicht in de gang van zaken rond het kapbeleid

	Voldoende	Onvoldoende
Kapvergunning aangevraagd	80%	20%
Zienswijze/bezwaar ingediend	59%	41%

Ongeveer drievierde van de respondenten geeft aan goed op de hoogte te zijn van de ins- en outs van het kapbeleid. Bij diegenen die een zienswijze dan wel bezwaar hebben ingediend, ligt dit aandeel iets lager.

### Driekwart is tevreden met de afhandeling.

Het merendeel van de respondenten is uiteindelijk tevreden met de uitkomst van de procedure die is gestart na het aanvragen van de kapvergunning of na het indienen van een bezwaar of een zienswijze.

Het meest tevreden zijn diegenen die een kapaanvraag hebben ingediend. Personen die bezwaar hebben gemaakt tegen de kap, zijn minder tevreden. Gedeeltelijk zal dat te maken hebben met het feit dat een kapvergunning meestal wel is verleend. Een zienswijze of een bezwaar daarentegen wordt zelden gehonoreerd. Ook is de gelegenheid geboden die (on)tevredenheid te motiveren. Ambtelijke procedures en taalgebruik werden het vaakst genoemd door ontevreden respondenten:

*“Allemaal bureaucratie, we worden door de ambtenarij niet voor vol aangezien, het taalgebruik!” en “Veel is formele taal. We moesten de doorsnee van de boom doorgeven, maar er staat niet bij wat dat is.”*

Tabel 5.2 Tevredenheid over de afhandeling van een kapaanvraag, zienswijze of een bezwaar  
(Redelijk)Tevreden (Redelijk)ontevreden

	(Redelijk)Tevreden	(Redelijk)ontevreden
Kapvergunning aangevraagd	89%	11%
Zienswijze ingediend	43%	57%
Bezwaar ingediend	63%	37%
Voorlopige voorziening aangevraagd	60%	40%

### **Respondenten willen ook tijdens de procedure op de hoogte worden gehouden over de afhandeling**

Na het aanvragen van een kapvergunning en na het indienen van een zienswijze of een bezwaar start de afhandeling ervan die enkele weken tot enkele maanden in beslag kan nemen. De meeste respondenten willen op de een of andere manier op de hoogte gehouden worden van de voortgang van hun verzoek. Dat kan op verschillende manieren. In tabel 5.3 geven we een aantal mogelijkheden aan die ingezet (kunnen) worden bij de communicatie over de voortgang van de procedure. Aangezien het om kleine aantallen respondenten gaat, is de respons van de indieners van een zienswijze en die van een bezwaar, eventueel gevolgd door een voorlopige voorziening, samengevoegd.

Tabel 5.3 Oordeel van aanvragers over de wenselijkheid van terugkoppeling van de stand van zaken rond een aangevraagde kapvergunning of een ingediende zienswijze of bezwaar

**Stelling: 'Ik wil op de volgende manier op de hoogte gehouden worden van de afhandeling van een aangevraagde kapvergunning , een ingediende zienswijze of een ingediend bezwaar**

	Telefonisch	Schriftelijk	Via e-mail	Via gemeentelijke website
Kapvergunning aangevraagd	95%	76%	80%	67%
Zienswijze/bezwaar ingediend	93%	76%	83%	63%

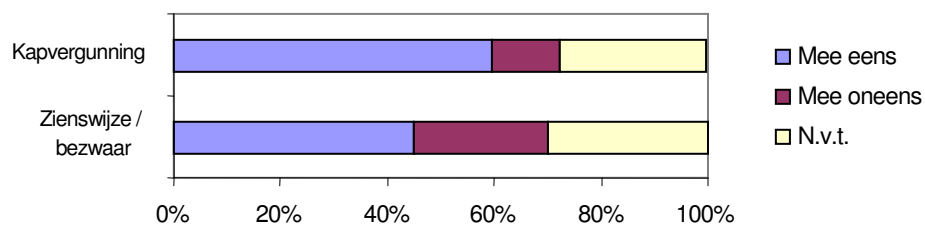
De meerderheid van de respondenten wil in ieder geval schriftelijk of via e-mail op de hoogte gehouden worden van de voortgang van het door hen gedane verzoek. Vrijwel iedereen wil, indien nodig, ook de behandelend ambtenaar kunnen bellen met vragen.

De meeste aanvragers van een vergunning en indieners van een bezwaar of zienswijze hadden een tot twee keer contact met de behandelend ambtenaar.

### **Aanvragers van een kapvergunning oordelen positiever dan indieners van een zienswijze of een bezwaar**

Vervolgens hebben we respondenten gevraagd een oordeel te geven over de manier waarop ze door de medewerkers van het vergunningenbeleid zijn geholpen. De reacties zijn samengevat in figuur 5.1.

Figuur 5.1 Stelling: 'Ik ben tevreden over het contact met de medewerker(s)'

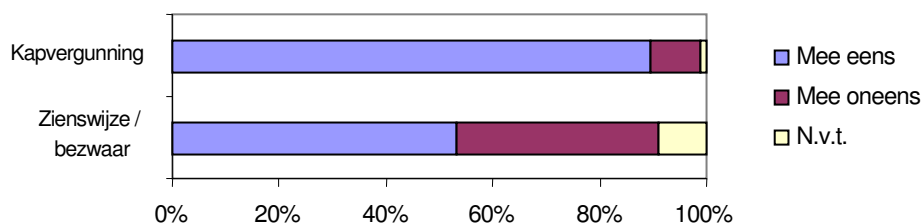


Indieners van een zienswijze of een bezwaar geven aan dat ze minder goed bediend worden door de medewerker(s) dan degenen die een kapvergunning aanvragen. De medewerkers worden door hen ook als minder makkelijk bereikbaar ervaren en als onvriendelijker.

### **Indieners van een zienswijze/bezwaar zijn minder tevreden over de ontvangen brieven**

Naast het persoonlijk (eventueel telefonisch) contact maakt ook briefverkeer deel uit van de afhandeling van een aangevraagde kapvergunning. Ook hieromtrent werden een aantal stellingen voorgelegd.

Figuur 5.2. Stelling: 'Ik ben tevreden over de kwaliteit van de brieven'

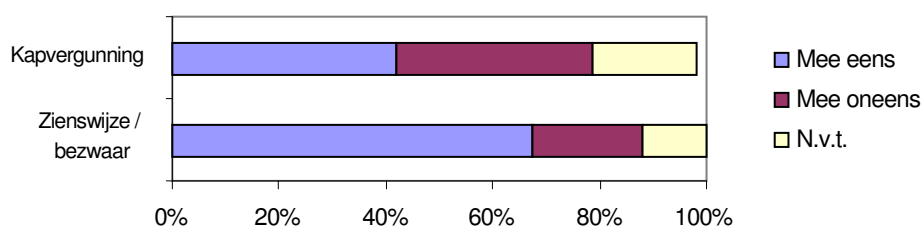


Opvallend is ook nu weer dat de indieners van een zienswijze of een bezwaar duidelijk minder tevreden zijn over de gevoerde correspondentie dan de aanvragers van een kapvergunning.

#### Verandering ten aanzien van het vorige beleid

Bij het tot stand komen van het nieuwe kapbeleid zijn een aantal belangrijke veranderingen doorgevoerd. Aan de respondenten de vraag hoe ze die veranderingen beoordelen. Hierbij gaat het vooral om het gegeven dat de drempel voor het kunnen verlengen van de schorsingsperiode van drie weken is opgehoogd. Een voorlopige voorziening moet bij de rechtbank worden aangevraagd en bij een eventuele afwijzing van het verzoek tot het definitief intrekken van de kapvergunning moet degene die dat verzoek heeft ingediend, de hieraan verbonden kosten vergoeden.

Figuur 5.3 Stelling: 'Ik vind het geen goede zaak dat voor de opschorting van een toegekende kapvergunning nu een zwaardere eis is gesteld en dat de indiener bij afwijzing van een voorlopige voorziening zelf de kosten moet betalen'



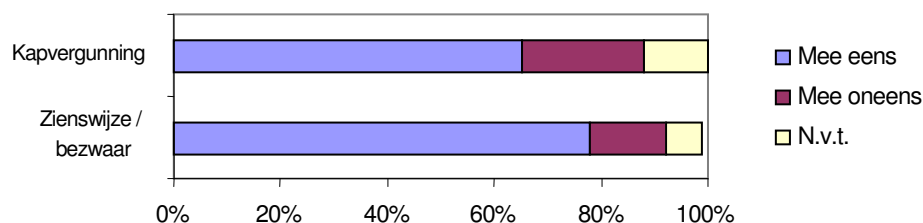
De meerderheid van de respondenten, ook bij de aanvragers van een kapvergunning, is het eens met de stelling dat bij het aanvragen van een voorlopige voorziening hulp van een deskundige en/of een advocaat is vereist en dat dit een onacceptabel financieel risico inhoudt.

De meerderheid van de indieners van een voorlopige voorziening (70 procent) vindt het ook onterecht dat je een voorlopige voorziening moet aanvragen bij de rechtbank om een kapvergunning langer dan de standaardperiode van drie weken te laten schorsen.

Met de stelling: *'Het is terecht dat voor de aanvraag van een voorlopige voorziening betaald moet worden als de rechtbank die afwijst'*, is bij zowel de aanvragers van een kapvergunning als de indieners van een zienswijze of een bezwaar de meerderheid het oneens.

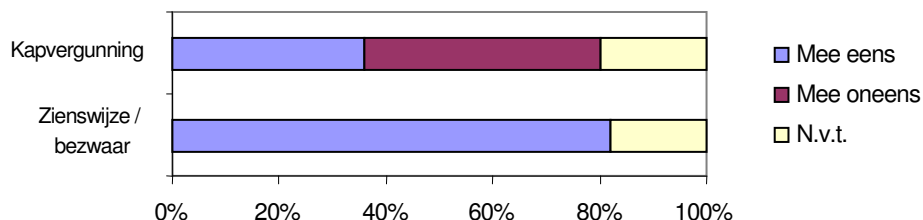
Wat de meeste respondenten ook enigszins bevreemdt, is het feit dat er soms gewoon doorgesproken wordt, terwijl er een bezwaarprocedure loopt.

Figuur 5.4 Stelling: 'Dat je gewoon door kunt gaan met kappen, terwijl er een bezwaarprocedure loopt, vind ik ondemocratisch'



De nieuwe kapvergunning is onder meer tot stand gekomen om het grote aantal kapvergunningen en de bezwaren daartegen enigszins in te dammen. Volgens sommige respondenten is dit aspect iets te voortvarend aangepakt.

Figuur 5.5 Stelling: 'De nieuwe kapregeling is vooral gericht op efficiency, maar het belang van de bomen, van de mensen en de natuur wordt met het nieuwe beleid te veel uit het oog verloren'

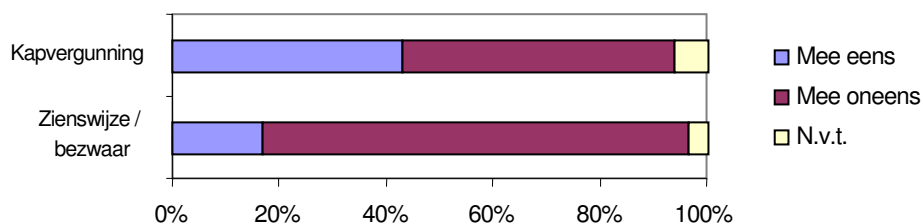


Een grote meerderheid van de indieners van een zienswijze of een bezwaar is het eens met deze stelling. Sterker nog: niemand uit deze groep is het er mee oneens. Aanvragers van een kapvergunning staan hier heel anders tegenover. Van hen is een minderheid het eens met de stelling. Eveneens een minderheid, maar een grotere, is het er mee oneens en de rest 'weet het niet', of acht een oordeel hieromtrent niet van toepassing.

#### Oordeel over de communicatie

In het nieuwe kapbeleid is ook de communicatie met de burger en andere direct bij het kapbeleid betrokkenen geregeld. We vroegen aan hen de kwaliteit van dat communiceren te beoordelen. Ook dit gebeurde wederom aan de hand van een aantal voorgelegde stellingen.

Figuur 5.6 Stelling: 'Buurtbewoners zijn meestal tijdig en voldoende op de hoogte van het kappen van bomen in hun woonomgeving'



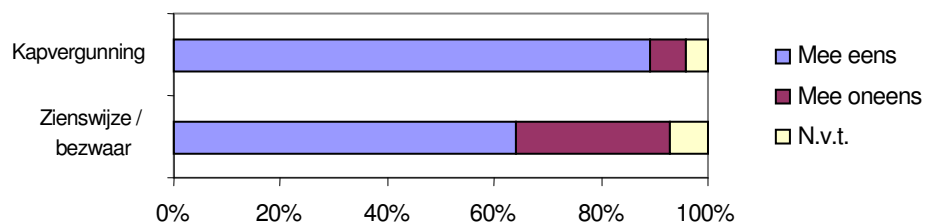


Bijna tweederde van de respondenten vindt dat men onvoldoende en/of te laat op de hoogte is gebracht van het plan te gaan kappen in hun woonomgeving. Een meerderheid vindt dat omwonenden huis-aan-huis op de hoogte gebracht zouden moeten worden van een kapvergunning. Dezelfde meerderheid onderschrijft de stelling dat je pas achter het feit komt dat er gekapt gaat worden 'als ze er al mee bezig zijn'.

### Minder gedoe maar wel volgens de regels van het spel

Door de invoering van de nieuwe kapverordening hoeft niet meer voor het rooien van elke boom een vergunning te worden aangevraagd, wat vinden de respondenten hiervan?

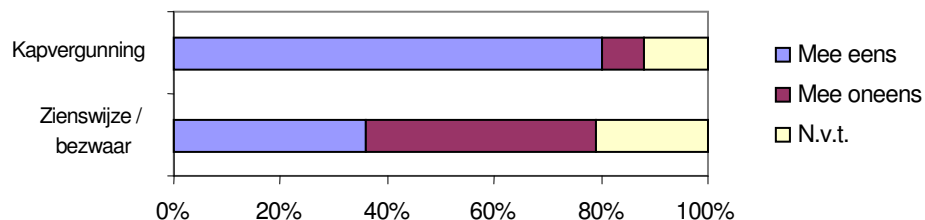
Figuur 5.7 Stelling: 'Dat je nu niet meer voor elk boompje een papier hoeft te halen, is een goede zaak'



De aanvragers van een kapvergunning vinden dit in een ruime meerderheid een goede zaak. Ook de meeste andere respondenten sluiten zich daarbij aan.

In een van de groepsinterviews kwam naar voren dat de gemeente zich niet altijd aan haar eigen regelgeving hield. Wij vroegen de invullers van de enquête daar nog eens naar.

Figuur 5.8 Stelling: 'Men houdt zich bij de gemeente aan de kapverordening en de daarin gestelde termijnen'

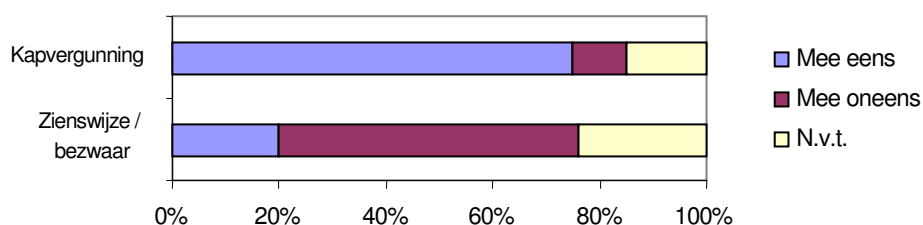


Uit de figuur blijkt dat de twee groepen respondenten daar overwegend verschillende herinneringen aan hebben. Bijna de helft van de indieners van een bezwaar of een zienswijze vindt dat de gemeente zich niet aan de door haar zelf opgestelde regels houdt.

### Algemene stellingen

Een laatste groep stellingen heeft een meer algemeen karakter. Centraal daarbij staat hoe de gemeente Groningen in de praktijk met het kapbeleid omgaat en hoe de respondenten dat beoordelen. De eerste stelling binnen dit afsluitende blok refereert aan een algemeen oordeel.

Figuur 5.9 Stelling: 'Ik ben tevreden over het gemeentelijk kapbeleid'



Uit de figuur komt naar voren dat de aanvragers van een kapvergunning over het algemeen wel tevreden zijn, indieners van een zienswijze of een bezwaar echter veel minder. De respons op deze stelling vat het beeld duidelijk samen wat uit een groot aantal voorgaande stellingen al min of meer duidelijk werd.

Er is ook een aantal stellingen opgenomen dat betrekking heeft op de organisatie en de deskundigheid van de gemeentelijke afdeling die het kapbeleid uitvoert. In de volgende tabel wordt een aantal van die uitspraken opgevoerd. Ook de reacties op deze stellingen zijn consistent met de respons op de stelling in figuur 5.9.

Tabel 5.4 Percentage respondentent dat het eens is met een bepaalde stelling

	Aanvraag kapvergunning	Indieners ziens- wijze/bezwaar
De betrokken beambten weten onvoldoende om wat voor bomen het gaat waarover ze beslissen.	25%	42%
Bij de dienst RO/EZ zijn ze zijn niet coöperatief en hebben ze te weinig oog voor de wensen van burgers.	20%	50%
Bij de gemeente kunnen ze wel vinden dat ze deskundig zijn, maar wij als burgers moeten hier wel wonen.	69%	81%
Bij de behandeling van kapaanvragen is er voldoende begrip voor de situatie van omwonenden en buurt.	55%	19%
Je kunt in de stad zien dat er steeds gemakkelijker gekapt kan worden.	14%	60%
Het beleid rond het kappen van bomen is onvoldoende een onderdeel van een totaalvisie op het groen in de stad.	22%	69%

De enquête sluit af met de open vraag: “Zijn er nog zaken rond dit onderwerp van belang, die u in de enquête gemist heeft?”

Een enkeling antwoordde kort maar krachtig: “Het was mij te ingewikkeld, ik had slechts één zieke boom”.

Er werden verder nog een aantal interessante thema’s aangeroerd:

- Het is onduidelijk voor sommige respondenten hoe aanvragen voor kapvergunningen (en/of bezwaren daartegen) verlopen als er sprake is van huurwoningen.
- Zowel vragen naar (in de enquête) als informatie over (in informatie, verspreid ten behoeve van het kapbeleid) ontbreekt het aspect van het wel en wee van de fauna (vleermuizen, broedseizoen vogels).
- Onduidelijk is de relatie tussen kapbeleid en extreme overgevoeligheid voor bepaalde pollen.

- Twee respondenten vonden het jammer dat de “Eemskanaalaffaire” (kappen van bomenrij, ruim drieduizend stuks) niet in de enquête was verwerkt
- Niet alle respondenten vonden de enquête helder van opzet en de vragen eenduidig.

Op de vraag wat men inhoudelijk nog miste aan het nieuwe kapbeleid kwamen een aantal suggesties naar voren:

*“Als iemand een boom wil kappen zou een herplantingsplicht kunnen gelden”.*

*“Er moet worden vastgelegd dat wanneer GGD of een specialist uit het ziekenhuis verklaren dat een boom voor betreffende persoon zeer ongezond is het belang van die persoon voor gaat”.*

*“Zorg dat 80% van de huidige vergunningsplichtige bomen “vrij” wordt en beperk de regeling tot monumentale bomen”.*

*“Bij het beschermen van bomen niet het uitgangspunt hanteren: hoe meer en grote, hoe betere. Tijdig vervangen is beter dan tegen beter weten in en hoge kosten in stand houden”.*

*“Bomen in kleine tuinen, geen kapvergunning !”*

*“Minder geheimzinnigheid, meer openheid over voornemens. nu is er een grote kloof tussen politieke blablabla en feitelijk kappen/planten”.*

*“Een dode den van 24 cm zou buiten de kapvergunning moeten vallen”*

*“Openbare ruimten en de particuliere tuinen van elkaar scheiden.*

*“Samen met het kapbeleid zou ik graag ook een aanplantbeleid zien. nu is het zo dat er elk jaar meer bomen gekapt worden dan er worden geplant. mijn advies, gelijk op zodat op z'n minst het aantal gelijk blijft.”*

## 6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In 2004 is het nieuwe kapbeleid vastgesteld door de gemeenteraad van Groningen. De nieuwe kapverordening is vooral bedoeld om de scheefgroei te corrigeren die is ontstaan tussen de relatief grote administratieve lasten van een groot aantal kapvergunningen en de geringe bescherming die daar in de praktijk van uitgaat. Dit onderzoek is bedoeld om na te gaan of de gemeente in deze correctie geslaagd is. Dat hebben we onderzocht bij degenen die in de praktijk te maken hebben met die verordening.

Er zijn twee hoofdgroepen belanghebbenden en betrokkenen bij het kapbeleid. Zij die één of meer bomen willen kappen (en daarvoor een kapvergunning moeten aanvragen) en zij die dat willen voorkomen (en daarvoor een zienswijze of een bezwaar indienen en/of een voorlopige voorziening aanvragen). Beide groepen komen uitgebreid aan bod in het onderzoek.

De aanvragers van een kapvergunning zijn op eigenlijk alle fronten positiever over het nieuwe kapbeleid dan de indieners van een zienswijze of een bezwaar. Dit geldt voor inhoudelijke aspecten van het nieuwe beleid maar ook bijvoorbeeld voor de deskundigheid en de klantvriendelijkheid van de uitvoerende ambtenaren.

Een en ander heeft waarschijnlijk ook te maken met het feit dat een kapvergunning meestal wel wordt verleend en een zienswijze of een bezwaar zelden wordt gehonoreerd.

Voor de aanvraag van een kapvergunning lieten burgers zich vooral informeren door de gemeentelijke website of men belde met RO/EZ. Op beide manieren raakten ze goed geïnformeerd omtrent het kapbeleid. Minder enthousiast zijn de burgers die schriftelijk informatie opvroegen bij de dienst RO/EZ.

Ongeveer 80 procent van de aanvragers van een vergunning gaf aan goed op de hoogte te zijn van de ins- en outs van het kapbeleid. Bij diegenen die een zienswijze dan wel bezwaar hebben ingediend, lag dit aandeel rond de 60 procent.

Het meest tevreden (90 procent) over de afhandeling van een kapvergunning zijn de aanvragers ervan.

Van de personen die een bezwaar of een zienswijze hebben ingediend, is minder dan 60 procent tevreden.

Over het totale kapbeleid is ongeveer 80 procent van de aanvragers van een vergunning tevreden, tegenover ongeveer 20 procent van de indieners van een zienswijze of een bezwaar.

Aanvragers van een kapvergunning benadrukken vooral dat het goed is dat niet meer voor elke boom een vergunning hoeft te worden aangevraagd.

Indieners van een voorziening of een bezwaar benadrukken dat het nieuwe beleid vooral gericht is op efficiency en dat het beleid onvoldoende deel uitmaakt van een totaalvisie op het groen van de stad.

Beide groepen vinden dat burgers over het algemeen onvoldoende en/of te laat worden geïnformeerd bij een voorgenomen planning ergens (meerdere) bomen te gaan kappen. Ze vinden het ook ondemocratisch dat in een aantal gevallen het kappen gewoon doorgaat, terwijl er een bezwaarprocedure loopt.

## **Aanbevelingen**

Aanbevelingen gebaseerd op conclusies uit dit onderzoek vallen uiteen in twee groepen.

**1. Aanbevelingen gebaseerd op conclusies met betrekking tot het al dan niet juist uitvoeren van de kapwet zoals die is geformuleerd.**

**2. Aanbevelingen gebaseerd op conclusies met betrekking tot (on)tevredenheid met de nieuwe kapwet als zodanig.**

## **Conclusies**

1. Conclusies uit de eerste groep leiden over het algemeen tot aanbevelingen voor de verbetering van de dienstverlening, accurater handelen en/of een klantvriendelijker instelling. Met betrekking tot die groep kunnen we op basis van het onderzoek de volgende aanbevelingen doen:
  - Het kapbeleid is te ingewikkeld geformuleerd en moet beter worden uitgelegd; ruim een kwart van de ondervraagden geeft aan het onvoldoende te begrijpen.
  - Er moet (nog) meer energie worden gestoken in het tijdig en voldoende op de hoogte stellen van belanghebbenden bij voorgenomen kapplannen.
2. Conclusies uit de tweede groep leiden over het algemeen niet tot aanbevelingen. Het gaat hier om politieke keuzes. Toch willen we hier twee zaken opmerken:
  - Het kapbeleid is te veel gericht op efficiency en maakt te weinig deel uit van een 'totaalvisie op het groen in de stad'. De gemeente zal zich meer moeten inspannen die totaalvisie te ontwikkelen dan wel deze beter over het voetlicht moeten brengen.

- De situatie dat er gewoon gekapt kan worden, terwijl er bezwaar is aangetekend, is voor veel belanghebbenden moeilijk te begrijpen en/of te verteren. Velen vinden het ook geen goede zaak dat het aan de noodrem trekken (het indienen van een voorlopige voorziening) een – financieel – risico voor de indiener oplevert. Het verdient aanbeveling de constructie van bezwaar aantekenen, al dan niet vergezeld van een voorlopige voorziening, nog eens tegen het licht te houden. Het doel zou daarbij minimaal moeten zijn: het inzichtelijker maken van die constructie.





