

Utrecht kapt met groot gemak veel volwassen, waardevolle bomen

1 Ter inleiding

De laatste jaren worden er in Utrecht in hoog tempo veel waardevolle bomen gekapt. Er klinken regelmatig protesten tegen bomenkap. Gemeenteraadsleden stellen B&W af en toe kritische schriftelijke vragen. Meestal worden die beperkt, strikt formeel en naar de letter beantwoord. Vanuit een tweeslachtige houding ten opzichte van de voortdurende spanning tussen stedelijke enerzijds een verbouwing-op-de-maat-van-investeerders¹ en anderzijds een gezonde leefomgeving, c.q. het behoud van het eigen electoraat, laten raadsfracties het, zoals de geschiedenis laat zien², weer zitten tot het volgende incident. Sporadisch houdt B&W zich na rumoer korte tijd in, maar het totaalbeeld - grootschalige bomenkap ten gunste van stedelijke verbouwing - verandert niet.

Wij zijn op zoek gegaan naar feiten over bomenkap, legaal en illegaal, en de vergunningverlening. Dat gebeurde door alle bomenkapdocumenten op overheid.nl in de periode 1 januari 2014 t/m 15 augustus 2015 door te nemen, door op een aantal locaties te kijken, door een aantal dossiers op het gemeentekantoor te bekijken. De gevonden feiten zijn te vinden in het exceloverzicht dat bij deze notitie behoort. De voorliggende notitie gaat over deze feiten alsook over het vastgestelde beleid³.

2 Het belang van bomen

Bomen vormen dragende beeldstructuren in de stad, zijn markerings- en herkenningspunten voor de stadsbewoner en helpen mee om aan de stad voor zijn bewoners een eigen identiteit te geven, zoals een bergtop of een riviergezicht voor de bewoners van andere streken. Dat de burger zijn omgeving herkent en hem het gevoel geeft dat hij thuis is of bij zijn 'wortels' verkeert, wordt in aanzienlijke mate medebepaald door bomen en boomstructuren. De vele grote en kleine protesten van het laatste decennium tegen voornemens bomen te kappen moeten tegen deze achtergrond worden begrepen.

Het belang van bomen wordt in de door beton, wegen, staal en glas gedomineerde stedenbouwkundige plannen teveel miskend. Daardoor treedt er verlies van identiteit op, ontheemding, thuisloosheid in een levenloos gebied, waarin de solitaire boom het enige teken van leven is, een verwijzing naar een verdwenen natuur.

Ook vanuit het milieu- en gezondheidsgezichtspunt hebben bomen grote waarde.

Het stadsklimaat wijkt wezenlijk af van het buitengebied. Verharde oppervlakken, stedelijke energiebronnen en de grotere hoeveelheid (fijn)stof zorgen voor een temperatuurverschil met het buitengebied tot gemiddeld 6°C (range van 3° tot 8° C). De verwachting is dat dit 'stedelijk hitte-eiland effect' de komende jaren tot een verschil van wel 10°C met het buitengebied kan oplopen.

Dit heeft grote gevolgen voor de leefbaarheid van onze steden en de gezondheid van haar inwoners. Tijdens periodes van 'hittestress' voelen de mensen zich lusteloos, stijgt het sterftecijfer onder kwetsbare groepen als

¹ Aspecten van de hier bedoelde stadsverbouwing kwamen al aan de orde in een artikel dat wij in februari 2010 al publiceerden: <http://www.stemmeninutrecht.nl/men-staat-erbij-en-kijkt-ernaar/>

² In de 7½ maand van 1 januari t/m 18 augustus 2015 werden er 8 keer raadsvragen over bomenkap gesteld. In de zeven jaar van 2008 t/m 2014 gebeurde dat in totaal 14 keer.

³ Nota bomenbeleid <https://www.mijnbabs.nl/babsapi/publicdownload.aspx?site=Utrecht&id=000012215>. (Hiervan bestaat ook een publieksversie. Of deze inhoudelijk gelijk is aan het vastgestelde document weten wij niet.) Voorlichtingsteksten: <http://www.utrecht.nl/bomen-in-utrecht/> en <http://www.utrecht.nl/bomen-in-utrecht/zorg-voor-bomen/>

ouderen en neemt agressief en hinderlijk gedrag toe. Ook voor diersoorten heeft dit gevolgen: nu al houden bepaalde vogelsoorten een wat tropische aandoende broedcyclus aan in de stad.

In het stedelijke gebied kan het openbaar groen, mits van voldoende proportie, voor de klimaatadaptatie zorgen. Vooral bomen, maar ook struiken en andere beplanting, begroeide halfbestrating en water werken als klimaatbuffer. Het groen buffert ook het regenwater waardoor pieken in de afvoer vermeden worden en het groen zorgt voor verdamping wat de opwarming vermindert. Bovendien is het groen de levensader, de biotoop voor dieren in de stad. Vogels en vleermuizen en in mindere mate bijen hebben de bomen nodig.

Van het groen in de stedelijke omgeving hebben bomen door de bank genomen de langste levensduur, komen het langzaamst tot wasdom. Zij hebben de grootste betekenis voor de klimaatadaptatie.

Wetend dat het erg lang duurt voordat een boom van spriet tot volgroeidheid komt, is men als overheid eigenlijk verplicht om van al het groen met bomen het zorgvuldigst om te gaan.

3 Het vastgestelde bomenbeleid

In maart 2009 heeft de raad op voorstel van B&W de nota Bomenbeleid Utrecht vastgesteld. Het belang van bomen wordt daarin genoemd. Kleinere fracties - kennelijk niet tevreden met de uitwerking - mopperden wat over onderdelen, maar tegen de aan de nota ten grondslag liggende, onuitgesproken visie uitten zij geen bezwaar. Het raadsvoorstel werd ongewijzigd aanvaard. "*Bomenbeleid Utrecht - Verbeterde regelgeving voor beheer, behoud en ontwikkeling van bomen*"⁴ was aldus vastgesteld.

Anders dan de ondertitel van de nota Bomenbeleid suggereert is het bomenbeleid niet primair gericht op een betere bescherming van de bomen. Als ruimtelijke plannen zoals uitgedacht, grootschalige bomenkap met zich meebrengen, is het voldoende in de plantekst enkele directe of indirecte verwijzingen naar de nota Bomenbeleid te maken, zonder aan de bomen ook maar iets tegemoet te komen. Daarmee is formeel aan het bomenbeleid voldaan en kan met gebruikmaking van de Algemene Plaatselijke Verordening, die spijtig geen effectieve bomenbescherming biedt, het kappen geregeld worden.

De regels van de nota Bomenbeleid bieden veel meer dan de regels van voor 2009 een *juridische* legitimering voor het snel verwijderen van bomen ten dienste van de grootscheepse stedelijke verbouwing. Als de plantekst (i.h.b. de bomenparagraaf daarvan) maar lippendienst aan het behoud van bomen bewijst, ook al staat de realiteit daar haaks op, dan is het vanuit *juridische* optiek uiteindelijk in orde en is moet de bestuursrechter dat goed vinden.

In het zo genoemde Tweekolommenstuk van 7 oktober 2008 (dat de inspraakbreng en de beantwoording daarvan bevat) bepleitten insprekers om de aanvragen van velvergunningen ook door een onafhankelijke deskundige partij te laten beoordelen, bijvoorbeeld door de landelijke Bomenstichting. B&W antwoordde daarop: "*De bomenstichting is geen onafhankelijk orgaan, zij heeft als doelstelling namelijk het behoud van bomen. Dat strookt niet met het stedelijk belang, de bomennota biedt juist handvatten om zorgvuldig en beargumenteerd keuzes te maken.*" (Blz. 4.) De gemeenteraad aanvaardde het Tweekolommenstuk. Dit betekent niets anders dan het naakte primaat van de stedelijke verbouwingen, waar de bomen en - ruimer - de leefomgeving en de gezondheid het alsmaar tegen moeten afleggen.

Stedelijke verbouwing.

Flinke delen van de stad worden ingrijpend verbouwd. Oude structuren worden vernietigd, eventueel in een betonnen gedaante herschapen. De noordelijke Catharijnesingel en het stationsgebied met wijde omgeving zijn daarvan voorbeelden; het is niet alleen daar aan de orde.

Bij deze verbouwingen en op de wijze waarop de verbouwingen worden uitgevoerd zijn bomen vaak een sta-in de weg.

Bomen zijn uitwisselbaar omdat ze steeds meer zo neergezet worden (in een te klein plantgat dat uitgroei bemoeilijkt) dat ze gemakkelijker naar een andere plek kunnen worden overgebracht. Men laat ze ook niet meer voldoende uitgroeien omdat er dan onderhoudskosten verschijnen. Als de relatief kort gestelde afschrijvingstermijn verstreken is gaan de bomen weg om plaats te maken voor sprietten die later hetzelfde lot zullen hebben.

De raadvragen over bomenkap van de afgelopen jaren, welke vragen door onrust onder de Utrechters geïnitieerd werden, gaan inhoudelijk geen duimbreed buiten het kader van de nota Bomenbeleid en het daarin

⁴ Het door de gemeenteraad ongewijzigd aanvaarde voorstel van B&W inzake Bomenbeleid, vergadering 12 maart 2009, zie noot 3.

opgenomen afwegingskader. Met de raadvragen wordt met betrekking tot bomenbehoud dan ook geen wezenlijk succes geboekt. De raad laat de nota Bomenbeleid - dat het kader van de kap vormt - intact, niets wijst erop dat de raadsfracties buiten de gevallen van onrust die opgepikt worden, incidenten, uit zijn op structureel bomenbehoud.

Wil men de boom en het groen die plaats geven die het verdient, dan zullen behalve de nota Bomenbeleid heel wat hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid (met name waar het gaat om de grootscheepse verbouwing van de stad) gewijzigd moeten worden, niet in enige mate, maar wezenlijk. Zo is het vaak mogelijk bebouwingen in het bestaande bomenbestand in te passen, in plaats van een ontwerp (dat mogelijk elders al eens werd toegepast en in Utrecht opnieuw verkocht wordt) dwars over bestaande bomenstructuren heen te projecteren, zoals bijvoorbeeld in Leidsche Rijn meermalen gebeurde. In Finland is het inpassen van bebouwing in de bomenstructuren een vaste beleidslijn. (Na de Faroëreilanden is Finland het Europese land met de grootste bomendichtheid⁵.)

Het gemeentebestuur zou gezien de waarde van de bomen en gezien de grote opgaven die voortvloeien uit de aan de gang zijnde klimaatverandering er naar moeten streven elke boom te behouden en elke boom die slechte groeiomstandigheden heeft betere leefcondities te geven.

De nota Bomenbeleid geeft aan: *"Een besluit om bomen te kappen, te verplanten of te behouden is op deze manier geen sluitstuk van het planproces dat onder de tijdsdruk van de uitvoering van het plan genomen moet worden, maar de uitkomst van een weloverwogen en doelgerichte afweging vanaf het begin van het traject."* en *"Steeds vaker halen bomen het nieuws en niet zelden omdat een bewoner aan de bel trekt. Dit vraagt van de gemeente dat ze tijdig en helder communiceert over het beheer van de bomen en ingrepen die onvermijdelijk zijn."* (Blz. 25 en 33.) De praktijk is echter het tegenovergestelde hiervan.

De vergunningsdossiers laten door de bank genomen niets zien van een 'weloverwogen en doelgerichte afweging vanaf het begin van het traject' en de 'communicatie' over kapplannen vindt zodanig plaats dat weinigen er kennis van kunnen nemen. Over dat laatste dadelijk meer.

"Evaluatie"

"Stadswerken beheert ruim 110.000 bomen van de gemeente." En: "Utrecht scoort bij de grote steden zeer goed en dat willen wij zo houden en waar het kan verbeteren. Wij zijn trots op gemiddelde leeftijd (33,2 jaar) die inmiddels bereikt is. De gemiddelde leeftijd is een indicatie van de "groei" van de bomen. Uiteraard speelt soortkeuze in diverse wijken een rol. Nu al is te zien dat het centrum veel volwassen bomen kent. Naast een mogelijke verhoging van de gemiddelde leeftijd is de ambitie om in 2030 het aantal bomen te laten stijgen tot 130.000. Middels de wijkenmonitor kan de bewoners de beleving en tevredenheid gevraagd worden." Waar de gepresenteerde getallen vandaan komen, hoe zij eventueel gefundeerd zijn, is niet aangegeven.

Niet de gemeenteraad, maar B&W dat door de gemeenteraad gecontroleerd behoort te worden, publiceerde in september 2012 een evaluatie van de nota Bomenbeleid. Volgens die evaluatie was het bomenaantal 3½ jaar na de nota Bomenbeleid, en dus 17½ jaar voor het streefjaar 2030 al flink boven het zo-even genoemde streefgetal gegroeid.

Het aantal bomen zou in 2012 de 135.410 al bereikt hebben. De gemiddelde leeftijd van de bomen was echter tot 27 jaar gedaald (die was dus in 2009 nog 33,2). Dat betekent ten opzichte van drieënehalf jaar eerder een stijging in het bomenaantal met 24.779 stuks, oftewel 22,4 %, en een daling van de gemiddelde leeftijd met 18,7 %.

Daar zijn de volgende kanttekeningen bij te maken:

- De financiële last van het aankopen, planten en verzorgen van 24.779 extra bomen hebben wij niet in de begrotingen kunnen vinden.
- Het aanplantwerk van de aangegeven omvang is ons (en anderen) niet opgevallen. De grootscheepse bomenkap viel juist wel op.
- Als in de 3½ jaar na vaststelling van de nota Bomenbeleid het werk van de geplande 20½ jaar al zijn beslag zou hebben gehad, dan had dat zich al bij het schrijven van de nota moeten aftekenen en had het in de nota een plaats gekregen, was de doelstelling niet op 20½ jaar gesteld, maar op ongeveer 3½ jaar.

Het is ongeloofwaardig dat een 20½-jaarsdoel al in 3½ jaar bereikt is. Het omvangrijke werk vergde in velerlei opzicht aanzienlijke voorbereidingen, die naar hun aard niet onopgemerkt hadden moeten blijven.

⁵ Volkskrant, 3 september 2015, blz. 3.

Het feit dat de raad de zelfevaluatie door B&W geruisloos liet passeren, doet denken dat de gemeenteraad hier geen wezenlijk andere indrukken bij heeft of dat de raad überhaupt niet over de merkwaardige gang van zaken heeft nagedacht.

Een en ander leidt tot de vragen of er wel een betrouwbare methode gebruikt wordt om het bomenaantal en de gemiddelde leeftijd vast te stellen, en of de getallen van zowel 2009 (vertrekcijfers) als van 2012 (de zelfevaluatie) wel kloppen.

4 Zeer bedenkelijke praktijken

Kapvergunningtrajecten worden buiten de blik van burgers houden

Maar ook op andere manieren dan de slecht verantwoorde zelfevaluatie wordt de blik van de burgers vertroebeld. De ad hoc-kapvergunningtrajecten zijn hierin het belangrijkste instrument.

Jaarlijks worden er duizenden bomen gekapt, met vergunning maar even zo goed zonder vergunning, via de halfjaarlijkse vellijsten (die enige motivering geven), maar voor het grootste gedeelte op basis van ad hoc-vergunningaanvragen.

Cijfers

In de periode 1 januari 2014 tot en met 14 augustus 2015 zijn er 374 aanvragen voor kapvergunningen gepasseerd, die tenminste 5.429 bomen betroffen. Daarvan stonden er slechts 1.254 oftewel 23 % op de zgn. halfjaarlijkse vellijsten.

Boven het aantal van 5.429 is er echter nog een onbekend aantal te kappen en gekapte bomen.

In de aangegeven periode noemden 18 vergunningaanvragen immers geen bomenaantal, dat dan ook niet meegeteld kon worden. Toch werden ze in behandeling genomen. (Op basis van gemiddelden, niet bekend is of dat wel een juiste aanname is, zou dat nog eens 261 bomen kunnen betreffen.) Afgaande op de verleende vergunningen, waarbij wij onderschrijding en overschrijding ten opzichte van de kapaanvragen saldeerden, zijn er 54 bomen meer gekapt dan er in de aanvragen vermeld zijn. (Dit zijn overtredingen.)

Daarboven is (vooral van gemeentewege en anders dan noodkap) een onbekend aantal bomen zonder vergunningaanvraag en vergunning gekapt; ernstige overtredingen. Een aantal daarvan zijn we bij toeval op het spoor gekomen. (Zie onderaan in de bijlage.) Wij vrezen dat deze illegale kap het topje van de ijsberg is.

Bij 132 van de 374 kapaanvragen (35 %) is er sprake van een onherkenbare locatie-aanduiding, dan wel een locatie-aanduiding die niet klopt, bijv. omdat het vermelde bomenaantal niet op de locatie past of niet gevonden werd en dus (voornamelijk) elders te vinden moet zijn.

Een voorbeeld van de verhullende locatie-omschrijving is aanvraag HZ_WABO-14-02364: "*Kadastrale sectie L, kadastraal perceelnummer 2490*". Uit de later, na de verstreken zienswijzentermijn verleende vergunning bleek dat de locatie in kwestie in de Voorveldse polder lag, waar al veel gekapt is.

Er zullen weinig burgers zijn die, om te weten te komen waar deze verholde plek zich bevindt, zich de moeite nemen een paar tientjes in een kadastraal uittreksel te investeren, dan wel (incl. komen en gaan) anderhalf uur in een bezoek aan de gemeentelijke balie steken.

Het zou echter heel eenvoudig zijn alles inzichtelijk te maken; de structuur is er voor aanwezig. De volledig gedigitaliseerde gegevens (die men een geruime tijd al bij een gemeentebalie op een geheugenstick kan laten zetten) kunnen met een weblink in de gemeentelijke kennisgeving opgenomen worden, zoals dat ook met de halfjaarlijkse velvergunning gebeurt. (In de publicatie van de aanvraag van de halfjaarlijkse kapvergunning bijvoorbeeld, is een weblink opgenomen die naar een gemeentelijke webpagina voert waar de volledige vellijst gevonden wordt. Zie als voorbeeld: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2014-64008.html>.) Deze openheid kan in heel korte tijd een feit zijn. Daar is echter wel de wil voor nodig.

De heimelijkheid van de bomenkap wordt versterkt doordat de meeste burgers niet weten hoe zij gemeentelijke kennisgevingen onder ogen moeten krijgen.

Tot voor enkele jaren was er een huis-aan-huisblad met gemeentelijke kennisgevingen. In dat blad werd enkele keren aangekondigd dat de kennisgevingen zouden verhuizen naar de website overheid.nl. Dit werd ook op de gemeentelijke website aangegeven.

De velen die het slecht gedistribueerde huis-aan-huisblad niet ontvingen en bovendien geen aanleiding hadden om op de gemeentelijke website te kijken, misten deze boodschap. Veel van degenen die de toen of later de weg wel gevonden hebben weten echter niet goed met overheid.nl om te gaan. Die website kent immers maar een beknopte, bepaald niet gemakkelijke gebruikershandleiding. Zij missen veel.

Het gevolg is dat de burgers veel meer dan vroeger verrast worden door gemeentelijke besluiten, verbouwingshandelingen en bomenkap, op het moment dat het juridisch afgekaart is of zelfs pas als het werk in uitvoering is genomen.

De vroegere actieve informatieplicht van het gemeentebestuur heeft feitelijk plaatsgemaakt voor een actieve naspeuringsplicht van de burger. De in coalitieprogramma's genoemde dienstbaarheid aan de burger gaat niet zo ver dat de weg naar overheid.nl duidelijk gewezen en het gebruik van de website helder uitgelegd wordt.

Tot en met de publicatie van de vergunningaanvraag HZ_WABO-13-22981 op 7 januari 2014 werd in de publicaties van aangevraagde kapvergunningen een zienswijzentermijn van vier weken aangegeven. Nadien is er (zonder dat daaraan een openbaar gemaakt bestuursbesluit ten grondslag ligt) geen reactie- of zienswijzentermijn meer vermeld. Er wordt nu volstaan met de vermelding: "*Mocht u willen reageren op een ingekomen aanvraag, doet u dat dan zo spoedig mogelijk aangezien wij gehouden zijn aan wettelijke beslistermijnen.*" [Het gemeentebestuur houdt zich - zoals we verderop nog zien - in veel van de gevallen zelf niet aan de voor haar geldende termijnen. Wat 'zo spoedig mogelijk' betekent is volstrekt onduidelijk. De nu gevolgde gedragslijn (waaromtrant dus geen besluit gevonden is) werkt rechtsonzekerheid en willekeur in de hand.

Voor mensen die bedenkingen tegen bomenkap hebben is het van belang om zich in de zienswijzentermijn al te laten 'zien', omdat nalaten daarvan bij bezwaar en beroep veelal een slechtere positie kan geven. Het is dus zaak dat vaststaat en bekend is hoe de termijn loopt.

Bij 21 vergunningstrajecten werd in feite helemaal geen zienswijzentermijn gegund en enkelen bleken onredelijk kort, gegeven de tijdsafstand tussen publicatie van de vergunningaanvraag en de vergunningverlening.

Ook is in 20 gepubliceerde vergunningaanvragen en in 5 vergunningen niet aangegeven om hoeveel bomen het gaat.

Verder gebeurt het vaker dat lopende de behandeling de vergunningaanvraag doodleuk inhoudelijk wordt veranderd, kennelijk ambtshalve want van een gewijzigde of nieuwe aanvraag is geen spoor. Op die wijzigingen is ook al geen zienswijze mogelijk. In kolom 14 in de bijlage zijn daarvan de nodige voorbeelden te zien.

Dit alles heeft als effect dat er geen of nagenoeg geen zienswijzen ⁶ tegen het kappen worden ingediend. De (juridische) weg voor het kappen, veelal voor de beoogde verbouwingen van de stad bedoeld, is daardoor glad geplaveid.

Frasen over openheid, transparantie, dienstbaarheid aan de burger en participatie, vervullen vooral een rol in verkiezingstijd en in de publieksprofilering van een nieuwe coalitie.

Utrecht groene stad

In een studie van medio juni 2014 ⁷ concludeerde de Universiteit Wageningen dat Utrecht in vergelijking met 2009 er ruim 24 % openbaar groen bij heeft gekregen (- men dient openbaar groen niet te verwarren met het bomenaantal -) en desondanks relatief weinig openbaar groen heeft. Utrecht bungelt bijna onderaan in een lijst van 31 onderzochte grotere steden. Dit beeld correspondeert met andere 'rankings' die in de afgelopen jaren verschenen zijn.

In strijd met de feiten zorgde de zeer dicht bevolkte de afdeling propaganda van de gemeente, dat - sprekend over het openbaar groen (niet eens de bomen) - de bedrieglijke frase "*Utrecht scoort bij de grote steden zeer goed*" stevig in de oren van de burgers werd gewassen.

⁶ Vooraf aan het bestuursbesluit kan een belanghebbende zijn mening geven. Dat noemt men een 'zienswijze'. Het gemeentebestuur dient bij zijn besluit ten aanzien van de zienswijze zijn standpunt te bepalen. Na het besluit staat voor de belanghebbende nog de mogelijkheid van 'bezwaar' open. Het gemeentebestuur (i.c. Juridische Zaken) moet zijn genomen besluit nog eens overwegen. Indien er daarna nog aanleiding is om hogerop te gaan, dan wendt de belanghebbende zich tot de rechtbank ('beroep') en vervolgens eventueel tot de Raad van State ('hoger beroep').

⁷ <http://www.wageningenur.nl/nl/nieuws/Heerlen-Emmen-en-Lelystad-groenste-steden-van-Nederland.htm> en <http://www.nu.nl/utrecht/3867043/utrecht-onderin-lijst-groene-steden.html>

Te gemakkelijke accordering van vergunningaanvragen

Bij 113 van de 374 in het meettijdvak in behandeling gebrachte kapvergunningaanvragen (30,2 %) worden in de behandeling termijnen overschreden⁸. De behandeltijd is acht weken en als voorzien wordt dat die langer zal duren moet *binnen* acht weken na de ontvangst van de aanvraag een verlengingsbesluit worden genomen. Vaak wordt het verlengingsbesluit te laat genomen, waardoor dat niet rechtsgeldig is. Soms wordt de verlengingstermijn overschreden. En in klein aantal gevallen wordt zowel de primaire behandeltijd als de niet-rechtsgeldige verlengingstermijn overschreden.

De termijnoverschrijdingen scheppen situaties waarin de vergunning van rechtswege moet worden verleend⁹. Dat wil zeggen: enkel door het verstrijken van de tijd is de vergunning nagenoeg een feit. Een inhoudelijke beoordeling is dan niet meer aan de orde.

De gemeente maakt vergunningsverlening van rechtswege echter zelden bekend. Als de gemeente bekendmaking nalaat kan de vergunningaanvrager vorderen dat dat alsnog gebeurt. Deze weg wordt maar sporadisch bewandeld. Het recentste voorbeeld van een geval waarin dat wel gebeurde is de Bijenkorf, waarvoor op 23 juli 2013 onder nummer HZ_WABO-12-19634 een kapvergunning-van-rechtswege werd verleend.

In het vergunningsbesluit (dat in het dossier op het stadskantoor te vinden is) ziet men nooit een beknopte weergave van de verzamelde informatie over de zaak waar het om gaat en een weergave van een afweging (met inachtneming van de verzamelde informatie) van voors en tegens. Er wordt - anders dan blz. 25 van de nota Bomenbeleid voorspiegelt - zelden de noodzakelijke informatie verzameld en nog minder vindt er een afweging van belangen plaats.

In de al genoemde periode 1 januari 2014 t/m 14 augustus 2015 (591 dagen) is er geen enkele kapvergunningaanvraag geweigerd¹⁰. (Het merendeel daarvan is uiteindelijk van de gemeente Utrecht en een groot deel daarvan is zodanig gepubliceerd dat die in de beleving van de doorsnee burger feitelijk niet echt openbaar is gemaakt.)

In het meettijdvak is er op 53 vergunningaanvragen helemaal geen besluit gevolgd, waardoor het ongewis is wat er met de betrokken bomen is gebeurd. In twee van die gevallen is ons door derden-omwonenden gemeld dat er gewoon gekapt is. Wat er met de overige bomen gebeurd is, is ons niets bekend.

Bij deze 53 gevallen speelt vergunningverlening van rechtswege. Het is mogelijk dat in deze gevallen, anders dan in het genoemde geval van de Bijenkorf, de vergunning-van-rechtswege alleen tegenover de aanvrager bekend werd gemaakt.

Aanvragers van kapvergunningen kunnen dolblij zijn met de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH). De weigering van een aangevraagde vergunning is immers een unicum.

In het voorgaande, dat in hoofdzaak gebaseerd is op de gegevens in de bijlage, hebben we de behandeling van vergunningaanvragen aan de buitenkant bekeken, de juridisch-procedurele kant.

De inhoudelijke beoordeling gaat over aspecten als

- hoe past het voornemen om te kappen in het bestemmingsplan (en vergelijkbare regelingen)
- hoe verhoudt het zich tot rijks- en lokale regelgeving
- hoe past het in het beleid, is het aangevraagde gewenst
- hoe valt de vaktechnische beoordeling uit
- wordt de minst bezwaarlijke oplossing/uitvoering gekozen
- waaruit bestaat het derdenbelang
- hoe valt een evenwichtige afweging tussen het belang van de aanvrager en het derdenbelang uit
- hoe is de motivering van de vergunningaanvraag
- enz.

Een dergelijke beoordeling is, afgezien van het feit dat we over een groot deel van de noodzakelijke informatie en stukken niet beschikken, door ons kleine groepje niet te behappen. Om een redelijk beeld te krijgen is het overigens voldoende steekproefsgewijs onderzoek te doen. Dat kan nog altijd gebeuren.

⁸ Indien we de meettermijn met zes maanden bekorten omdat de wet een behandeltermijn van zes maanden aangeeft, bedraagt het aantal verschenen vergunningaanvragen 276 en is er in diezelfde ingekorte termijn sprake van 79 termijnoverschrijdingen. Het percentage overschrijdingen is dan 28,6 %.

⁹ Artikel 4.20b e.v. Algemene wet bestuursrecht.

¹⁰ De laatste vergunningsweigering dateert van 19 december 2013.

Een structureel gegeven tot dusver is dat de bestudeerde vergunningen elke glimp van de inhoudelijke afwegingen als zo-even aangegeven misten. Dat levert het verwachtingsbeeld op dat een steekproefsgewijze controle van de inhoudelijke beoordelingen een bedroevend resultaat zal opleveren.

VTH - Vergunningen, Toezicht & Handhaving

De kennisgevingen van vergunningaanvragen verschijnen in het algemeen nogal laat op overheid.nl, in bijna alle gevallen minstens een week nadat ze als ontvangen zijn geregistreerd. Soms zelfs weken later. Daarmee wordt de beslissingstijd, die vanaf het moment van ontvangst acht weken bedraagt, onnodig vermorst. Een belangrijk deel van de aanvragen is onvolledig, onhelder, onduidelijk wat de locatie betreft, intern tegenstrijdig, niet voorzien van de benodigde bijlagen, niet getekend, enzovoort. Een geoefend ambtenaar van Vergunningen kan dat snel zien. Bij gebrekkige aanvragen moet de aanvrager binnen een te stellen termijn in de gelegenheid worden gesteld aan te vullen of te herstellen. Anders dan sommigen denken wordt de tijd tussen binnenkomst van de aanvraag en plaatsing op overheid.nl niet gebruikt om de aanvrager een betere aanvraag te laten indienen. De dossiers laten zien dat ook na de opgesoupeerde tijd veel aanvragen nog steeds gebreken vertonen. De burger kan er dan ook vaak geen chocolade van maken.

Als verbeteringen/veranderingen toch plaatsvinden gebeurt dat in de meeste gevallen pas na publicatie op overheid.nl, vaak ook nadat er al burgers van de onvolledige aanvraag hebben kennisgenomen. Deze burgers missen daardoor de noodzakelijke informatie over de verbeteringen/veranderingen en zijn zo op achterstand gezet.

Waar de belangstellende/belanghebbende burgers wel kennis van nemen is nogal eens een gebrekkige tot bar slechte omschrijving van de kaplocatie en een gebrekkige omschrijving van de precieze aard van de plannen. Ook ontbreekt nog wel eens het betrokken bomenaantal aan de ter visie gelegde aanvraag.

In feite heeft de gemeente hen met de kennisgeving op overheid.nl onjuist geïnformeerd.

Het ware beter als Vergunningen vergunningaanvragen waar wat aan mankeert niet-ontvankelijk verklaart en de aanvrager aanraadt een goede aanvraag te doen. Is er uiteindelijk een goede aanvraag binnen, dan kan publicatie op overheid.nl volgen. Het publiek krijgt dan een goed aanvraagdossier onder ogen.

De behandeltermijn wordt meestal overschreden en meestal ook wordt niet tijdig of zelfs helemaal niet aan de aanvrager bekend gemaakt dat er meer tijd nodig is, zoals aangegeven in de wet. In de meeste gevallen draait het er op uit dat er een vergunning van rechtswege ontstaat. In een aantal gevallen - u ziet ze in de excelbijlage - wordt het betrokken bomenaantal in de vergunningen anders gesteld dan in de aanvraag. (Overall komt dat op een vermeerdering van het aantal te kappen bomen uit.) Belanghebbenden hebben hier hun visie niet op kunnen geven; zij worden gewoon gepasseerd.

Bij vergunningverlening-van-rechtswege hoeft een inhoudelijke toets niet meer plaats te vinden.

Vergunningaanvragers (in een meerderheid van de gevallen is dat direct of indirect de gemeente zelf) krijgen op die manier een welkom cadeau. De mening van indieners van zienswijzen telt immers niet mee bij de vergunningverlening van rechtswege. Derden-belanghebbenden worden aldus in de situatie gedrukt dat zij voor hun gelijk bezwaar moeten maken of beroep moeten instellen.

Wie in Utrecht een vergunning aanvraagt moet het wel heel vreemd aanpakken wil de vergunning geweigerd worden.

Bij bestudering van de in de bijlage opgenomen gegevens kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat er bij VTH sprake is van een combinatie van bijna onbegrensde welwillendheid ten opzichte van vergunningaanvragers en van onaanvaardbaar beroerde behandelprocedures.

Bij de bestudering van gegevens is ook de indruk niet te vermijden dat er bij VTH weinig kennis en kunde bestaat met betrekking tot procedureregels en het wettelijk kader van de beoordeling van vergunningaanvragen.

Bij de bestudering van gegevens is er ook de onvermijdelijke indruk dat het bij Vergunningen een administratief-organisatorische janboel is. Om een voorbeeld te geven het komt voor dat aanvraag voor een vergunning twee keer behandeld wordt (het vergunningtraject tweemaal wordt doorlopen¹¹, terwijl uit het

¹¹ Wij vonden 22 vergunningtrajecten waarbij hetzij de aanvraag, hetzij de vergunningverlening tweemaal gepubliceerd werd of waarbij het er op z'n minst de schijn van heeft dat een enige vergunningaanvragen tweemaal van A-Z behandeld

dossier klip en klaar blijkt dat een en ander al afgehandeld was. Of zouden de dossiers en de overzichten daarvan niet op orde zijn? Waarom ruimschoots na het verstrijken van de besluitvormingstermijn (die primair bij acht weken eindigt) alsnog verlengen? Dit is immers niet rechtsgeldig. Waarom een besluitvormingstermijn nog verlengen als de vergunning al verleend is?

Verstaat men het vak goed en is het werkterrein op orde, dan gebeurt dat niet.

Waarom bij 16 vergunningaanvragen geen datum van indiening van de aanvragen vermelden en deze aanvragen toch in behandeling nemen? Waarom vijf aanvragen registreren alsof die op weekenddagen (of op tweede paasdag) zijn ontvangen, terwijl de gemeentelijke dienst dan gesloten is?

Dat kan alleen als er een janboel is, of nog erger, als men geen moeite meer wil doen de feitelijke gang van zaken toe te dekken, wetend dat de bezwaarhebbende burger door Juridische Zaken wel afgeserveerd wordt.

Uit de organisatie is meermalen vernomen dat een flink deel van de beoordelingen van de staat van bomen uitbesteed is aan private ondernemingen. Met betrekking tot deze externe beoordelingen is aangegeven dat deze plaatsvinden door (relatief goedkope) bedrijven met twijfelachtige, in elk geval niet-geborgde vakinhoudelijke bekwaamheden. De inspecties zouden door hen deels vanuit kantoor met behulp van Google Streetview gebeuren.

Alles bij elkaar rijst het beeld op van de gemeentelijke afdeling VTH, in het bijzonder het onderdeel Vergunningen, die niet - zoals gesuggereerd wordt - functioneert als onafhankelijke toetsinstantie (past een vergunningaanvraag binnen het beleid, de regels, wordt het derdenbelang niet onevenredig geschonden, enzovoort), maar als mede-ontwikkelaar van plannen van gemeentelijke vakdiensten, project/ontwikkelaars en aannemers, bedrijven en organisaties (zoals het UMC, de universiteit) en individuele 'kleine' aanvragers. De zogenaamde onafhankelijke positie van de afdeling Vergunningen lijkt een cosmetische constructie die de schijn van onpartijdig toetsende instantie hooghoudt.

De stelselmatige benadeling van burgers/derden-belanghebbenden drukt grote minachting uit voor de belangen van de burger en voor de burger zelf (die door B&W en de gemeenteraad 'klant' genoemd wordt). De gemeente zegt het nog niet hardop, maar de burger moet zich maar voegen naar wat de boven hem gestelde macht beschikt. En wie het waagt in bezwaar te gaan wordt door Juridische Zaken afgeserveerd. [Dit laatste is een verhaal apart dat, dat in dit bestek verder niet besproken wordt.]

5 Het correct borgen van de vergunningbehandeling

Als de gemelde misstanden ons opvallen moet dat leidinggevend en het gemeentebestuur, die dichter bij het vuur zitten, dat zeker opgevallen zijn. Het feit dat dezen de misstanden laten voortbestaan, als deze al niet door hen in het leven geroepen zijn, is zeer bedenkelijk.

Als de medewerkers van Vergunningen te weinig voor hun taak zijn toegerust - het is al gezegd - dan valt dat vooral hun leidinggevend en het gemeentebestuur te verwijten. Voor zover medewerkers het besef hebben dat ze onvoldoende voor hun werk zijn toegerust, hebben zijzelf ook een verantwoordelijkheid. Maar zonder de leiding valt die bijna niet waar te maken. Management en bestuur zullen de deskundigheidsbevordering moeten organiseren, een andere stijl van werken moeten introduceren, andere beleidsoriëntaties moeten ontwikkelen.

Het onderdeel Vergunningen van VTH kan wellicht beter worden opgeheven, eventueel worden overgeheveld naar de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)¹².

Vergunningen als onderdeel van de gemeentelijke organisatie, dat vooral direct of indirect¹³ gemeentelijke kapaanvragen behandelt staat namelijk niet onafhankelijk ten opzichte van de 'grijs'afdelingen van de gemeente (bouwen, infrastructuur, e.d.), zoals Juridische Zaken ook niet onafhankelijk is.

werden. Zie de bijlage de rijnummers (horizontale regels) 225, 264, 277, 421, 428, 575, 614, 660, 781, 798, 802, 841, 941, 976, 1014, 1019, 1034, 1168, 1297, 1303, 1581 en 1766.

¹² <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/handhaving/regionale/>

¹³ Bij indirect is bijvoorbeeld een aannemer als opdrachtnemer van de gemeente de aanvrager.

Juridische Zaken is een orgaan onder B&W / de ambtelijke top, dat ingeval van ingediende bezwaarschriften het genomen besluit, namens het college het besluit heroverweegt. Dat komt neer op het taxeren van de kans dat de bezwaarhebber bij eventueel hogerop gaan (naar de rechtbank) het pleit wint. [Ter onderscheiding van de 'groen'afdeling van de gemeente worden - ook binnen het gemeentelijk apparaat zelf - die onderdelen van het gemeentelijk apparaat die de verbouwing van de stad in een vorm gieten, die met wegen, beton, andere verhardingen en infrastructuur bezig zijn, de 'grijs'afdelingen genoemd.]

Met het oog op het opbouwen van vertrouwen van de burgerij in de lokale overheid is het onvermijdelijk dat het management van Vergunningen, mogelijk van geheel VTH, ten spoedigste vervangen wordt. Niet door via de 'managementcarrousel' er mensen neer te zetten die ook geen materiedeskundigheid hebben en die gepreoccupeerd zijn door de beoogde verbouwing van stad, maar door er uitgesproken deskundigen van buiten op te zetten die zorgen voor een schoonmaak en voor een goede opleiding van de medewerkers. Het gemeentebestuur zou zich gedegen mogen buigen over de vraag waar en hoe de vergunningverlening in al zijn dimensies verantwoord en op vertrouwenwekkende manier geborgd kan worden. Voor dat vertrouwen moet met de burgers overlegd worden ¹⁴.

Af en toe gaan er stemmen op om het onderdeel Vergunningen van VTH - in goed Nederlands - te 'outsourcen'. Dit werk onderbrengen bij een private onderneming is geen goede aanpak omdat het vergunningverlenen dan teveel voorwerp van kostenbesparing en daarmee van bedrijfswinst wordt, in plaats van dat zorgvuldigheid voorop staat. Zoals de zaken nu liggen lijkt de al genoemde Regionale Uitvoeringsdienst het beste alternatief.

Integriteitsprobleem

Het is voor de aanvrager van de vergunning (direct of indirect veelal het gemeentebestuur) van belang als vergunningtrajecten zo verlopen dat niemand een zienswijze tegen een plan zal indienen. De kans dat het voornemen gerealiseerd kan worden is dan bijna maximaal. Door de wijze waarop de procedures nu lopen is het voor de burger lastig om te bespeuren dat er überhaupt een plan is en vervolgens wat het plan precies behelst. Veel vergunningaanvragers komen zo bijzonder gemakkelijk aan hun vergunningen.

Afgaande op forensische literatuur is dit grote geluk van de vergunningaanvragers niet een indicator (let wel: indicator) van onbaatzuchtige vriendelijkheid, maar een indicator van een integriteitsprobleem ¹⁵.

Met het oog op een gegrond vertrouwen van de burgerij in de lokale overheid is het onvermijdelijk dat spoedig onafhankelijk wordt onderzocht of VTH, deze cruciale schakel in de juridische legitimatie van veel van wat er in Utrecht gebeurt, al dan niet zuiver op de graat is. Daar moeten ook alle echelons boven VTH in betrokken worden.

6 Beleid en vergunningverlening andermaal belicht

In de paragrafen 3 en 4 is vooral ingegaan op het leeuwendeel van de vergunningtrajecten, namelijk de ad hoc-vergunningverlening, die ook het meest verheimelijkt is. Verder is een beetje illegale kap aan de orde gesteld. In deze paragraaf gaan we vooral in op de door de gemeenteraad vastgestelde regels voor kap, de kap aan de hand van de vellijsten en de zogenoemde noodkap.

De regels voor het kappen zijn vastgelegd in de Algemeen plaatselijke verordening (APV) ¹⁶, specifiek de artikelen 4:6 t/m 4:14 en (vanaf blz. 47) hun toelichting.

Artikel 4:6 bevat begripsbepalingen.

Artikel 4:7 geeft kort gezegd aan dat zonder omgevingsvergunning er niet mag worden gekapt of handelingen worden verricht die daarmee verwant zijn (o.a. kandelabereren). Behalve en dan volgt een armlange lijst van gevallen waarin het wel zonder omgevingsvergunning mag.

¹⁴ Overleggen is overigens wat anders dan een raadsinformatieavond afraffelen, waar - heel vaak nadat ambtenaren en adviseurs het grootste deel van de tijd volgepraat hebben - burgers het woord mogen nemen en dan toegevoegd krijgen zo gauw mogelijk, uiterlijk na drie minuten, hun mond te houden. Insprektekst die niet schriftelijk is aangeleverd wordt niet genotuleerd, net zoals het besprokene daarna. Het is altijd maar de vraag of er iets van beklijft.

¹⁵ <http://www.integriteitoverheid.nl/over-bios/wat-is-integriteit.html>

¹⁶ <https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl/externebijlagen/exb-2014-3020/1/pdf/exb-2014-3020.pdf>. Hoewel geplaatst op de regelgevingswebsite is deze officiële tekstversie voorzien van tekstcorrecties en aantekeningen. Kennelijk vindt het gemeentebestuur het niet interessant om dit belangrijk document ordentelijk te publiceren.

De artikelen 4:8 en 4:9 zijn vervallen.

Artikel 4:10 geeft aan dat B&W de vergunning kan weigeren dan wel onder bijzondere vergunningvoorschriften kan verlenen in het belang van: a. ecologische waarde; b. ruimtelijke waarde; c. milieuwaarde; d. cultuurhistorische waarde; e. de boomwaarde.

Artikel 4:11 geeft aan dat de bijzondere vergunningvoorschriften betrekking kunnen hebben op een succesvolle herplantplicht en betrekking kunnen hebben op de bescherming van in en rond de houtopstand voorkomende flora en fauna.

Artikel 4:12 geeft in afwijking van artikel 5:42 BW als afstand tot de grenslijn met het naburige perceel aan 50 centimeter voor bomen en nihil voor heggen en heesters.

Artikel 4:13 geeft aan dat als er zonder vereiste vergunning is geveld een herplantplicht *kan* worden opgelegd en dat als een houtopstand wordt bedreigd er beschermende maatregelen *kunnen* worden opgelegd.

[Gebeurt dat wel tegen de achtergrond van het belang van bomen überhaupt wel?]

Artikel 4:14 tenslotte geeft aan dat als bomen of houtopstanden het risico in zich dragen van verspreiding van een boomziekte of van verspreiding van insecten die op hun beurt boomziekten verspreiden, kan verplicht worden tot kappen of ontbasten.

De toelichting op de APV geeft weinig houvast. Een verwijzing naar de nota Bomenbeleid zou een verbetering zijn, maar dan moet die wel geconcretiseerd worden.

Wat kan helpen om tot meer concrete criteria te komen is het instellen van een kleine pool deskundigen, waar ook door bewoners aangedragen deskundigen in zitten, die toezicht houdt op de vergunningverlening. (In opeenvolgende coalitieprogramma's wordt immers veel moois over draagvlak en participatie gezegd.)

Wat is een deskundige? Iemand die over zichzelf zegt dat hij een materie beheerst en/of iemand waar anderen dezelfde bewering over doen. Het feit dat een recent door Groenlinks ingeschakelde 'deskundige' tot wezenlijk andere beoordelingen komt dan de gemeentelijke 'deskundige' met betrekking tot noodzakelijk geachte bomenkap relateert de betekenis van de deskundige. Dikwijls is het oordeel van een geïnteresseerde burger niet minder 'deskundig'.

Wat in de nota Bomenbeleid en ook in de APV onder meer ontbreekt is de verplichting om in het geval van problemen met een boom, primair én tijdig proberen de boom te behouden, bijvoorbeeld door boomchirurgische ingrepen, door ondersteuning, door verbetering van de groei-/leefomstandigheid van de boom. Het laatste is erg belangrijk als we afgaan op wat boomdeskundigen (die met Utrecht bekend zijn) op de raadsinformatieavond van 19 mei 2015 hierover zeiden. De boodschap was dat een erg groot deel van de Utrechtse bomen in miserabele leefomstandigheden verkeert als gevolg van te kleine plantgaten, te weinig groeigrond in de plantgaten, door de afdekking met beton, asphalt, door de druk van verkeer en gestalde lasten (ook bij evenementen), door de aanwezigheid van of door het achteraf aanbrengen van kabels, leidingen, aan- en afvoeren, door het onnodige primaat van beheerders van ondergrondse infrastructuur. Het voor de ontwikkeling van de boom noodzakelijke stikstof, dat voor ca. 98% uit de bodem moet komen, kan zo onvoldoende gevormd worden. De nota Bomenbeleid zwijgt er in alle talen over.

[De gemeente kan tracé's vaststellen en de condities waaronder gewerkt wordt en kan bij overtreding boeten van zodanige hoogte opleggen dat het correct werken goedkoper is dan het overtreden van voorschriften eventueel met een kleine boete. Dit gebeurt slechts sporadisch.]

De nota Bomenbeleid is ook vaag over de habitat voor kleine dieren, vogels en insecten die door bomen (en struiken, heesters) geboden kan worden. In een besluit om te kappen weegt dit zelden mee.

De nota Bomenbeleid zorgt niet voor een praktijk waarin de vele van buiten komende stambeschadigingen, sterk worden teruggedrongen.

Waar de dominante ad hoc-kapvergunningaanvragen vooral uit de 'grijs-sectoren' komen (zie paragraaf 5), komen de halfjaarlijkse vellijsten vooral uit de groensector.

De gemeentemedewerkers die deze lijsten samenstellen hebben door de bank genomen een behoorlijke materie-kennis. Veelal beschrijven zij precies wat er met een boom aan de hand is. [De publicatie daarvan en de kwaliteit van de locatie-omschrijvingen schieten echter wel vaker tekort.] Het gaat onder meer om scheefstand, plakoksels, stamvruchtlichaam, stamholte, wortelbeschadiging, (tonder)zwam, inrotting kroon, algehele degeneratie, stambeschadigingen, enzovoort. Bij het constateren van deze gebreken wordt naar de indruk van velen, waaronder ook in Utrecht wonende niet-gemeentelijke boomdeskundigen, te snel tot rigoureuze maatregelen besloten. Kennelijk wordt een significante afwijking van het ideaalbeeld gauw als kap'noodzaak' gezien. Veel bomen met flinke gebreken kunnen - eventueel met een ingreep - nog jaren redelijk voortbestaan.

Hier wreekt zich ook het ontbreken van een goede, althans veel betere normenset voor het beoordelen van problemen en het beoordelen van kapaanvragen. En hier en daar is een sjaal tegen de koud in de nek blazende adem van de 'grijsafdelingen' ook gewenst. Anders gezegd de positionering van de groensector is ook problematisch.

Het is in elk geval helaas geen gebruik om tijdig en voldoende herstelbevorderende maatregelen te treffen. De voor bomenbehoud en klimaatadaptatie benodigde financiële middelen zijn bij het primaat van de stadsverbouwing ontoereikend.

De zogenoemde noodkap betreft een bijna regelvrijgebied dat door één of hooguit enkele ambtenaren wordt bestierd. Het vindt zijn basis in de APV, die zoals gezegd gebrek heeft aan een normatief kader. Op basis van de 'noodkapbevoegdheid' zijn in het voorjaar van 2015 een paar beeldbepalende bomen van het Lepelenburg verdwenen doordat een stormwind die bomen uit de grond scheurde. Maar die bevoegdheid is in juli 2015 (kijkend naar de APV waarschijnlijk oneigenlijk) ook ingezet in de Neptunusstraat waar een aantal vogels al drie jaar vanuit een boom geparkeerde auto's volschijft. De boom is teruggesnoeid tot slechts een 'nominale boom'. (Als het gaat zoals elders ziet men daarin over enige tijd aanleiding om de boom te vellen.) De vogels zullen wel een andere boom hebben opgezocht waar zij hun praktijken voortzetten. Het spoedeisend karakter ontbrak volledig. Er is niet omgezien naar andere maatregelen die de boom zouden behouden en de auto's zouden schoonhouden. Van een overzichtelijke publieke presentatie van noodkapgevallen is geen sprake. Het publiek weet niet om hoeveel nomen het gaat. De gemeenteraad evenmin. Een en ander geeft aan dat zelfs binnen de groenafdeling soms andere, triviale belangen zwaarder wegen dat het belang van de bomen en de klimaatadaptatie.

Het gaat op de hoofdlijn goed met de bomen in Utrecht, zo vertellen sommige gemeenteraadsleden. Utrecht kreeg er - zoals de landbouwuniversiteit vaststelde - van in enkele jaren tijd 24 % openbaar groen bij (nogmaals, dit niet met bomen verwarren) waarmee plek 29 uit 31 van de Wageningen-ranking gehaald kon worden. Kennelijk volgens de digitale Bomenkaart (een van de maatregelen van de nota Bomenbeleid) is het bomenaantal van voorjaar 2009 tot najaar 2012 van met 24.779 stuks toegenomen van 110.000 tot 135.410. Juist vanwege deze claim hebben wij op een niet-werkdag (tweede kerstdag), dus een dag waarop de digitale Bomenkaart niet gemuteerd werd, achtmaal één en hetzelfde Utrechtse gebied in beeld gebracht. Achtmaal hebben wij een nogal verschillend bomentotaal in het scherm afgelezen. Wij hebben daardoor het sterke vermoeden dat het met de betrouwbaarheid van de Bomenkaart niet zo best gesteld is. Bij die gelegenheid hebben wij terloops in de Bomenkaart gezien dat er op enkele ons bekende plekken foutieve gegevens opgenomen waren (afwezige bomen waren wel opgenomen, het omgekeerde ook, assortimentsfouten en fouten m.b.t. de leeftijd van de bomen). Van enkele andere Utrechters hebben wij iets dergelijks ook gehoord. Dat geeft aanleiding om binnenkort de Bomenkaart systematisch onder de loep te nemen.

In de zelfevaluatie van B&W met betrekking tot het gevoerde bomenbeleid kan men niet lezen hoe men bij de bomentelling te werk is gegaan. Op vragen als

- hoe is de nulmeting in 2009 gedaan (waren er toen wel 110.000 bomen of waren het er toen al ruim 135.000, waardoor er in de tussenliggende tijd virtueel vooruitgang verschenen is)?
- is het digitale instrument gevalideerd, is er geteld onder toezicht van de registeraccountant, of niet?
- hoe is de structuur van de database die aan de Bomenkaart ten grondslag ligt en hoe zijn de koppelingen daarvan met de Bomenkaart en het daarmee verbonden GPS-systeem vormgegeven?
- is de mutatiebevoegdheid van de Bomenkaart geregeld, en zo ja hoe? Is er een mutatieprotocol? Hoe is het toezicht geregeld?

is in de zelfevaluatie niets te vinden. Zoals in Utrecht gebruikelijk is bij beleidsmonitoren ontbreekt ook hier een methodische verantwoording.

Vooralsnog dienen de opgegeven getallen van 2009 (110.000 bomen), die van 2012 (135.410) en die van nu ¹⁷ met de grootste reserve te worden gezien.

¹⁷ Op de webpagina <http://www.utrecht.nl/bomen-in-utrecht/> wordt gesteld dat het bomenaantal in het voorjaar 2015 de 147.000 heeft gehaald.

7. Conclusie

De belangrijkste punten uit het voorgaande:

- Bomen in de woonbuurten zijn van groot belang voor mens en dier (dragende beeldstructuren in de omgeving, welbevinden, habitat en biotoop voor kleine dieren, regenwaterbuffering, klimaatadaptatie, e.d.)
- De nota Bomenbeleid is niet primair gericht op een betere bescherming van bomen. *"De bomenstichting is geen onafhankelijk orgaan, zij heeft als doelstelling namelijk het behoud van bomen. Dat strookt niet met het stedelijk belang, de bomennota (bevat) juist handvatten om zorgvuldig en beargumenteerd keuzen te maken"*. (Blz. 4 van de inspraaknota die mede ten grondslag lag aan de vaststelling van de nota Bomenbeleid door de Raad.)
- Van een weloverwogen en doelgerichte afweging m.b.t. bomenbehoud vanaf het begin van een planproces (nota Bomenbeleid, blz. 33), is geen sprake.
- Uit niet-geopenbaarde bronnen gaf B&W (met akkoord van de Raad) in 2009 aan dat Utrecht 110.000 bomen telde. Dat aantal zou tot 2030 moeten groeien tot 130.000. In 2012 (!) al gaf B&W uit niet nader aangeduide bronnen aan dat het streefgetal flink gepasseerd was: 135.410. (En voorjaar 2015: 147.000). Voor de juistheid van deze getallen hebben wij geen ondersteuning kunnen vinden. De beleving van grote groepen in het publiek staat haaks op het beeld uit de gepresenteerde getallen. Grote scepsis is op zijn plaats.
- Het proces van kapvergunningverlening verloopt zeer bedenkelijk.
 - o Ruim driekwart van de kapvergunningaanvragen (w.o. de aanvragen voor het kappen van groepen of rijen bomen) verloopt ad-hoc, gaat buiten de halfjaarlijkse vellijsten.
 - o De bekendmaking van vergunningtrajecten is zo vorm gegeven dat het grootste deel van het publiek er geen kennis van heeft en voor zover dat wel het geval is, burgers lastig aan informatie kunnen komen.
 - o Ter visie gelegde boomkapdossiers zijn in hoge mate onvolledig en worden vervolgens veelal ook onvolledig behandeld.
 - o De gang van zaken werkt in de hand dat er maar weinig zienswijzen kunnen worden ingediend, waar vergunningaanvragers belang bij hebben.
 - o Als gevolg van het laten passeren van de tijd is er structureel sprake van vergunningverlening-van-rechtswege.
 - o De onderzochte dossiers laten niet zien dat de gemeente kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen verzamelt en laten evenmin zien dat de minst bezwaarlijke oplossingen worden gezocht.
 - o Het afwijzen van een vergunningaanvraag is een unicum.
- De claim van de gemeente dat Utrecht m.b.t. openbaar groen onder de grote steden zeer goed scoort, is strijdig met de feiten. Het omgekeerde is het geval.
- Er zijn belangrijke indicaties dat VTH, i.z. het onderdeel Vergunningen niet toegerust is voor zijn taak en in administratief-organisatorische wanorde verkeert.
- De gang van zaken maakt een integriteitsonderzoek wenselijk.
- De gemeente kapt (een onbekende hoeveelheid) bomen illegaal, zonder vergunningaanvraag.
- Er zijn geen goede criteria en normen en geen deugdelijke processen voor de beoordeling van kapvergunningaanvragen. Geconstateerde mankementen aan bomen wordt veelal gezien als genoeg grond voor de aanvraag van kapvergunningen
- De zogenoemde noodkap is een regelvrij, moeilijk controleerbaar en niet-openbaar domein.
- Er is grond voor het in twijfel trekken van de betrouwbaarheid van de bomenkaart, een van de instrumenten uit de nota Bomenbeleid.

Tenslotte

Wil dit allemaal wezenlijk veranderen, dan zullen krachten van buiten het gemeentebestuur dat moeten entameren. De gemeenteraad laat het immers stelselmatig afweten, is voornamelijk bezig met het sussen van incidenten, zonder dat de onderliggende patronen aangepakt worden.