

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Bomenstichting Den Haag, gevestigd te Den Haag,  
appellante,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag  
(hierna: de rechtbank) van 9 juli 2016 in zaken nrs. 16/3730, 16/5518,  
16/4316 en 16/5514 in het geding tussen:

de Bomenstichting

en

het college van burgemeester en wethouders van Den Haag.

### Procesverloop

Bij besluit van 29 oktober 2015 heeft het college aan de gemeente omgevingsvergunning verleend voor het kappen van drie populieren aan de Van Boetzelaerlaan te Den Haag.

Bij besluit van 5 november 2015 heeft het college aan de gemeente omgevingsvergunning verleend voor het kappen van drie populieren aan de Statenlaan en Cremerweg te Den Haag.

Bij besluit van 5 november 2015 heeft het college aan de gemeente omgevingsvergunning verleend voor het kappen van een populier aan de Prof. B.M. Teldersweg ter hoogte van het perceel Verhuellweg 4 te Den Haag.

Bij besluit van 5 november 2015 heeft het college aan de gemeente omgevingsvergunning verleend voor het kappen van zeven populieren aan de Nieuwe Parklaan te Den Haag.

Bij besluit van 6 november 2015 heeft het college aan de gemeente omgevingsvergunning verleend voor het kappen van acht populieren aan de Scheveningseweg ter hoogte van huisnummers 213-223 te Den Haag.

Bij besluit van 6 november 2015 heeft het college aan de gemeente omgevingsvergunning verleend voor het kappen van een populier in het Westbroekpark te Den Haag.

Bij besluit van 6 november 2015 heeft het college aan de gemeente omgevingsvergunning verleend voor het kappen van een populier in het plantsoen aan de Maurits de Brauwweg te Den Haag.

Bij besluit van 6 november 2015 heeft het college aan de gemeente omgevingsvergunning verleend voor het kappen van vier populieren aan de St. Hubertusweg ter hoogte van huisnummer 9 te Den Haag.

Bij besluit van 9 november 2015 heeft het college aan de gemeente omgevingsvergunning verleend voor het kappen van vier populieren aan de Pompstationsweg te Den Haag.

Bij besluit van 24 november 2015 heeft het college aan de gemeente omgevingsvergunning verleend voor het kappen van een populier aan de Frits Hirschlaan tegenover huisnummer 137 te Den Haag.

Bij besluit van 24 november 2015 heeft het college aan de gemeente omgevingsvergunning verleend voor het kappen van een populier in de groenstrook tussen de sloot en het wandelpad in het landgoed Reigersbergen ter hoogte van Bezuidenhoutseweg 350 te Den Haag.

Bij besluit van 2 februari 2016 is het besluit van 5 november 2015, waarbij het college omgevingsvergunning heeft verleend voor het kappen van zeven populieren aan de Nieuwe Parklaan te Den Haag, ingetrokken voor zover dit besluit zag op bomen nummers 66, 588 en 589.

Bij besluit van 1 april 2016 heeft het college de door de Bomenstichting tegen de besluiten van 5 november 2015 en 24 november 2015 gemaakte bezwaren gegrond verklaard voor zover het de boom op het landgoed Reigersbergen met nummer 22 (abusievelijk aangeduid als boom nummer 197) en de boom aan de Nieuwe Parklaan met nummer 501 betreft, de desbetreffende besluiten van 5 november 2015 en 24 november 2015 in zoverre herroepen, en de bezwaren tegen de besluiten van 29 oktober 2015, 5 november 2015, 6 november 2015, 9 november 2015 en 24 november 2015 voor het overige ongegrond verklaard.

Bij besluit van 4 december 2015 heeft het college aan de gemeente omgevingsvergunning verleend voor het kappen van vier populieren nabij Gradaland 9.

Bij besluit van 22 april 2016 heeft het college het door de Bomenstichting daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 9 juli 2016 heeft de rechtbank de door de Bomenstichting tegen de besluiten van 1 april 2016 en 22 april 2016 ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de Bomenstichting hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Bomenstichting heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 juli 2017, waar de Bomenstichting, vertegenwoordigd door C.M. Visser, J.C. Versluys, mr. J.L. Spier en R. Janssen, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.M. van der Helm, A.C.J. van de Scheur en A.J. van Kuik, zijn verschenen.

#### Overwegingen

1. Ter zitting is komen vast te staan dat het geschil in hoger beroep ziet op de kap van 20 populieren, te weten de populieren op de locaties Van Boetzelaerlaan (nummer 5), St. Hubertusweg (nummers 82, 83, 84 en 85), Westbroekpark (nummer 429), Maurits de Brauwweg (nummer 61), Pompstationsweg (nummer 157 en 169), Scheveningseweg (nummers 359, 361, 363 en 437), Statenlaan/Cremeweg (nummers 9, 10 en 55) en Gradaland (nummers 44, 57, 66 en 71). De kap heeft inmiddels plaatsgevonden. Tegen de kap van de andere populieren heeft de Bomenstichting geen bezwaar gemaakt.

2. Artikel 2.87, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Den Haag luidt:

“Het is verboden een houtopstand zonder vergunning of, indien de houtopstand is vermeld op de lijst van monumentale bomen zonder ontheffing, van het bevoegd gezag te vellen of te doen vellen.”

Artikel 2.88, eerste lid, luidt:

“Het bevoegd gezag kan de vergunning of ontheffing, als bedoeld in artikel 2:87, eerste lid, weigeren dan wel onder voorschriften verlenen in het belang van:

- natuur-, educatieve en milieuwaarden;
- belevings- en gebruikswaarden.”

3. In opdracht van de gemeente heeft Bomenwacht Nederland (hierna: BWN) een onderzoek naar de conditie en veiligheid van 7.000 populieren binnen de gemeente uitgevoerd. De resultaten zijn neergelegd in het rapport van 4 juli 2014. Daarbij is geconcludeerd dat ongeveer 900 populieren er zo slecht aan toe zijn dat zij binnen twee jaar gekapt en vervangen moeten worden. Het college heeft naar aanleiding van dit rapport in november 2014 het “Vervangingsplan populieren” vastgesteld. De gemeente Den Haag heeft in het kader van dit vervangingsplan diverse aanvragen om een kapvergunning ingediend. De gemeentelijke groenbeheerders hebben in het kader van de beoordeling van de aanvragen ten aanzien van straten waarin de kap van populieren is voorzien een belangenafwegingsformulier ingevuld.

4. BWN heeft bij de beoordeling van de populieren de volgende criteria gehanteerd: conditie, veiligheid en beheerbaarheid. Blijkens het rapport van 4 juli 2014 is bij de beoordeling van de conditie met name gekeken naar de scheutlengte, kroonstructuur en de bladgrootte, -kleur en -bezetting. Tevens is gelet op symptomen die wijzen op een aantasting (insecten, bacteriën, virussen en schimmels). Bij de beoordeling van de veiligheid is gekeken naar biologische en mechanische aspecten die van invloed kunnen zijn op de stabiliteit en de breukveiligheid van de boom. Voorbeelden hiervan zijn aantastingen, holten, scheuren, zware takken en plakoksels. Deze kunnen leiden tot een verhoogde kans op stambreuk, takbreuk of windworp. De beheerbaarheid van de bomen is beoordeeld aan de hand van diverse factoren. Conditie en veiligheid spelen daarbij een rol. Daarnaast zijn onder andere de standplaats, de groeifase, de boomsoort en het boombeeld bepalend. BWN heeft de conditie, veiligheid en beheerbaarheid van elke beoordeelde boom gewaardeerd met een cijfer van 1 tot en met 10. Vervolgens zijn deze cijfers met elkaar vermenigvuldigd om te komen tot een zogeheten kwaliteitsgetal van de boom. De kwaliteitsgetallen zijn ingedeeld in categorieën en aan elke categorie is een bepaalde vervangingsduur verbonden. BWN adviseert bomen met een kwaliteitsgetal tussen de 0 en de 50 binnen twee jaar te vervangen. Bomen met een kwaliteitsgetal tussen de 51 en 200 zouden binnen twee tot vijf jaar moeten worden vervangen. De bomen met een kwaliteitsgetal tussen de 201 en 1000 hoeven niet te worden vervangen, aldus BWN. BWN is met betrekking tot onderhavige bomen tot de conclusie gekomen dat deze een kwaliteitsgetal hebben tussen

de 0 en 50, zodat geadviseerd wordt dat deze binnen twee jaar vervangen worden.

5. De rechtbank heeft overwogen dat het college de criteria conditie, veiligheid en beheerbaarheid heeft kunnen hanteren bij de beoordeling van de handhaafbaarheid van een boom. Deze criteria zijn volgens de rechtbank voorts toereikend omschreven. Dat de Bomenstichting daar mogelijk een deels andere invulling aan zou hebben gegeven, heeft de rechtbank geen grond geboden voor een ander oordeel. Voorts heeft de rechtbank in de wijze waarop vervolgens tot het kwaliteitsgetal wordt gekomen geen aanleiding gezien voor het oordeel dat dit tot een zodanig onjuist beeld leidt dat deze beoordelingssystematiek niet kan worden gehanteerd. Daarbij is in aanmerking genomen dat dit kwaliteitsgetal slechts een hulpmiddel is om te komen tot een indeling in vervangingscategorieën. Het college heeft in dit kader ter zitting nader toegelicht dat ook zonder dit kwaliteitsgetal op basis van de drie criteria tot een zelfde soort uitkomst zou zijn gekomen. Naar het oordeel van de rechtbank is niet aannemelijk geworden dat de door het college gehanteerde indeling in vervangingscategorieën de toets der kritiek niet kan doorstaan. De Bomenstichting heeft volgens de rechtbank ten aanzien van deze indeling ook geen draagkrachtige argumenten aangedragen, maar zich eigenlijk beperkt tot het ter discussie stellen van deze indeling. De rechtbank heeft voorts vastgesteld dat de door de Bomenstichting ingeschakelde deskundige Van Amerongen ter zitting heeft aangegeven zich aan te sluiten bij de constatering dat de levensduur van de onderhavige populieren beperkt is en dat de staat van de bomen dermate zal verslechteren dat zij in ieder geval binnen twintig jaar moeten worden gekapt. Naar het oordeel van de rechtbank brengt het voorgaande met zich dat het college vrij stond om op basis van de gehanteerde beoordelingssystematiek te komen tot een stelsel van gefaseerd kappen.

De rechtbank heeft voorts overwogen dat zij geen aanleiding ziet voor het oordeel dat het onderzoek van BWN niet zorgvuldig kan zijn geweest vanwege de onderzoekstijd per boom. Zoals het college ter zitting heeft toegelicht, bevinden de te kappen bomen zich op korte afstand van elkaar, in dezelfde straat of wijk. Aannemelijk is dan ook dat de reistijd veelal verwaarloosbaar was. Ook overigens is niet gebleken dat het onderzoek per boom ontoereikend is geweest. Het college heeft ter zitting tevens toegelicht dat BWN – conform de landelijke normen – alleen heeft aangegeven dat sprake was van takbreuk indien de afgebroken takken dikker waren dan vier centimeter. De rechtbank zag geen aanleiding hier aan te twijfelen.

De rechtbank heeft voorts overwogen dat BWN mocht uitgaan van de staat van de bomen, zoals deze op het moment van onderzoek is aangetroffen. Dat er sprake was van achterstallig onderhoud op relevante schaal is niet onderbouwd. Daarnaast heeft BWN in haar rapport toereikend toegelicht dat het snoeien van bomen waarbij takbreuk is opgetreden geen duurzame oplossing is. Op de resterende takstompen zullen zich namelijk nieuwe takken ontwikkelen. Dit doet de gewichtsbelasting weer toenemen en de aanhechtingen van de nieuwe takken zullen zwakker zijn dan die van de "reguliere" takken met meer breukgevaar tot gevolg.

De rechtbank heeft verder overwogen dat de omstandigheid dat Prohold en Groendirectie Holland (hierna: GDH) de bomen hoger hebben

ingeschat wat betreft veiligheid dan BWN als zodanig nog niet met zich brengt dat het onderzoek van BWN onzorgvuldig is geweest. Daargelaten dat het onderzoek van Prohold ziet op andere bomen dan hier aan de orde, heeft Prohold blijkens haar rapport van november 2014 op twee punten bij de beoordeling van het aspect "veiligheid" een ander uitgangspunt gehanteerd dan BWN. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat de onderzoeksresultaten van Prohold en BWN niet goed vergelijkbaar zijn. Dat Groendirectie Holland de bomen een betere beoordeling dan BWN heeft gegeven, leidt volgens de rechtbank evenmin tot het oordeel dat het college het onderzoek van BWN niet aan de vergunningverlening ten grondslag heeft mogen leggen. Groendirectie Holland heeft de veiligheid van de bomen namelijk na afloop van een eventuele snoei beoordeeld. Bovendien heeft Groendirectie Holland slechts één van de in deze procedure voorliggende straten onderzocht.

De rechtbank heeft gelet op het voorgaande geoordeeld dat het college in beginsel de beoordeling van de bomen door BWN heeft mogen overnemen.

6. De Bomenstichting betoogt dat de rechtbank onvoldoende is ingegaan op het door haar aangevoerde. Het beoordelingskader dat ten grondslag ligt aan de kapvergunningen wordt gevormd door de methodiek die is gebruikt in het kader van de advisering door BWN. Indien een principiële en uitvoerig gemotiveerde betwisting van deze methodiek plaatsvindt moet daar ingevolge het motiveringsvereiste in een juridische procedure wel op worden ingegaan, aldus de Bomenstichting.

De rechtbank heeft volgens de Bomenstichting voorts ten onrechte overwogen dat het college zich bij zijn besluitvorming op het rapport van BWN heeft mogen baseren. Volgens de Bomenstichting heeft het college, gelet op de gehanteerde beoordelingssystematiek, onvoldoende gemotiveerd dat alleen de onveilige populieren zullen worden gerooid en dat de veilige populieren zullen blijven staan. De Bomenstichting stelt dat vanwege de impact voor de leefomgeving in Den Haag en de mogelijk nog verder strekkende consequenties op landelijk niveau, indien de methode ook in andere gemeenten gehanteerd zal worden, een grote zorgvuldigheid is vereist en de beoordelingsmethode niet vatbaar zou moeten zijn voor zwaarwegende bedenkingen. Groendirectie Holland (hierna: GDH) heeft de methode beoordeeld en is tot een aantal andere conclusies gekomen dan BWN. Ook de landelijke Bomenstichting heeft een kritisch standpunt ingenomen. De Bomenstichting stelt verder dat er na de uitspraak van de rechtbank twee notities zijn uitgebracht die haar standpunten ondersteunen, te weten de notitie van Wageningen Universiteit (hierna: WUR) en de notitie van dr. R. Janssen van de faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Vrije Universiteit van Amsterdam. Volgens de Bomenstichting blijkt hieruit dat de belangenafweging op grond van ondeugdelijke methoden en vermeende feiten heeft plaatsgevonden. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat de criteria conditie, veiligheid en beheerbaarheid toereikend zijn beschreven, nu deze volgens GDH, de landelijke Bomenstichting, WUR en Janssen niet voldoen. Hetzelfde geldt voor de overweging van de rechtbank dat niet gezegd kan worden dat het gebruik van het kwaliteitsgetal tot een zodanig onjuist beeld zou leiden dat

de beoordelingssystematiek niet kan worden gehanteerd. De overweging dat zonder het kwaliteitsgetal op basis van de drie criteria tot een zelfde soort uitkomst zou zijn gekomen, wordt in navolging van opmerkingen daarover van GDH ook weersproken door WUR en Janssen, omdat in hun visie de scoremogelijkheden niet onderscheidend zijn.

Volgens De Bomenstichting heeft de rechtbank het college ten onrechte gevolgd in de eerst ter zitting gedane mededeling dat alleen sprake zou zijn van takbreuk indien de afgebroken takken dikker waren dan vier centimeter, nu de grondslag hiervoor nergens is vermeld door BWN.

De rechtbank heeft verder ten onrechte overwogen dat Prohold een ander uitgangspunt heeft gehanteerd met betrekking tot het aspect veiligheid. Volgens de Bomenstichting heeft Prohold de vervangingstermijn gewijzigd in een maatregelentermijn. Het nemen van maatregelen hoeft niet te betekenen dat de bomen gekapt moeten worden. GDH beveelt aan om populieren gericht te snoeien om het risico weg te nemen en ze langer te handhaven.

6.1. Vooropgesteld zij dat aan de kapvergunningen niet uitsluitend het rapport van BWN ten grondslag ligt, maar ook de door de groenbeheerders van de gemeente ingevulde belangenafwegingsformulieren. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat ook zonder toepassing van het kwaliteitsgetal uitsluitend op basis van de drie criteria conditie, veiligheid en beheerbaarheid tot eenzelfde uitkomst, te weten vervanging binnen twee jaar, zou zijn gekomen en dit nauwkeurig is gecontroleerd door de groenbeheerders van de gemeente die alle betrokken populieren zelfstandig hebben beoordeeld. Alle betrokken bomen scoren volgens BWN en de groenbeheerders onvoldoende op veiligheid. In de belangenafwegingsformulieren met betrekking tot onderhavige bomen is vermeld dat de vitaliteit van de populieren afneemt, bij veel van de populieren in het verleden al takbreuk heeft plaatsgevonden, dat ook met een drastische snoeibeurt niet te garanderen is dat er in de toekomst niet vaker takken zullen afbreken, wat risico voor de omgeving veroorzaakt en kans op schade met zich brengt, dat met een drastische snoeibeurt (kandalaberen) de natuurlijke habitus van de bomen ernstig wordt aangetast, na de eerste snoeibeurt periodiek snoeien moet worden herhaald aangezien de nieuw gevormde takken ook weer makkelijk kunnen afbreken en om die redenen de populieren niet zinvol in stand te houden zijn. De waarden die de populieren vertegenwoordigen wegen volgens de belangenafwegingsformulieren niet op tegen de risico's die de populieren veroorzaken, de eventuele aantasting van de natuurlijke habitus bij snoeien en de noodzakelijke herhaling van onderhoudssnoei.

De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het rapport van BWN ten aanzien van onderhavige bomen zodanige gebreken vertoont dat het college zich daar niet op mocht baseren. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college de criteria conditie, veiligheid en beheerbaarheid heeft kunnen hanteren bij de beoordeling van de handhaafbaarheid van een boom en dat deze criteria toereikend zijn omschreven in het rapport van BWN. De Bomenstichting heeft ter onderbouwing van haar stelling dat de overweging van de rechtbank dat de criteria toereikend zijn omschreven niet juist is, volstaan met de stelling dat deze criteria niet voldoen en met een

niet nader gemotiveerde verwijzing ter zake naar de rapporten van GDH, de Landelijke Bomenstichting, WUR en Janssen. Voor zover in hoger beroep is verwezen naar de stelling van Janssen dat de drie gehanteerde criteria te beperkt zijn om een boom te beoordelen, wordt overwogen dat daaraan niet het gewicht toekomt die de Bomenstichting daaraan gehecht wenst te zien, reeds nu niet is gebleken dat Janssen, die hoofddocent is aan de faculteit der Economische wetenschappen en Bedrijfskunde van de Vrije Universiteit Amsterdam, een deskundige op het gebied van bomen is. Voor zover in hoger beroep is verwezen naar de stelling van GDH dat het criterium veiligheid een momentopname is waarbij niet gekeken wordt naar de veiligheid nadat het (achterstallig) onderhoud is uitgevoerd, heeft de rechtbank terecht overwogen dat BWN mocht uitgaan van de staat van de bomen, zoals die op het moment van onderzoek is aangetroffen, nu niet is onderbouwd dat sprake was van achterstallig onderhoud op relevante schaal. Voor zover is verwezen naar de stelling van GDH dat beheerbaarheid een arbitrair gegeven is, gebaseerd op een onnodig dure rigoureuze snoei met duur vervolgonderhoud, heeft de rechtbank terecht overwogen dat BWN in haar rapport toereikend heeft toegelicht dat het snoeien van bomen waarbij takbreuk is opgetreden geen duurzame oplossing is, nu zich op de resterende takstompen nieuwe takken zullen ontwikkelen, hetgeen de gewichtsbelasting doet toenemen en de aanhechtingen van de nieuwe takken zwakker zullen zijn dan die van de "reguliere" takken met meer breukgevaar als gevolg. Verder heeft de rechtbank terecht overwogen dat de mogelijkheid om de bomen door middel van snoei langer te handhaven geen deel uitmaakt van het beoordelingskader zoals neergelegd in artikel 2:88, eerste lid, van de APV. Voor zover de Bomenstichting betoogt dat de rechtbank het college ten onrechte heeft gevolgd in de eerst ter zitting gedane mededeling dat alleen sprake zou zijn van takbreuk indien de afgebroken takken dikker waren dan vier centimeter, heeft het college uiteengezet dat dit een landelijke norm uit het Handboek Bomen van het Norminstituut Bomen betreft.

Het hoger beroep van De Bomenstichting is niet toegespitst op de onderhavige bomen en ziet met name op de door BWN gehanteerde methodiek voor zover daarbij door vermenigvuldiging van de scores op de criteria conditie, veiligheid en beheerbaarheid tot een kwaliteitsgetal en een indeling in vervangingscategorieën wordt gekomen. De Bomenstichting heeft niet gemotiveerd betwist dat alle in geding zijnde bomen, uitgaande van het door BWN gehanteerde criterium, een onvoldoende scoren op het aspect veiligheid. De Bomenstichting heeft het standpunt van het college dat ook zonder het kwaliteitsgetal op basis van de drie criteria tot eenzelfde uitkomst zou zijn gekomen met betrekking tot de onderhavige bomen, hetgeen wordt onderschreven door de bevindingen van de groenbeheerders die een eigen zelfstandige beoordeling van de onderhavige bomen hebben gemaakt, evenmin gemotiveerd betwist.

Het door de Bomenstichting aangevoerde biedt, gelet op het voorgaande, geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de belangen die zijn gediend bij het kappen van de onderhavige bomen – in het bijzonder de veiligheid – zwaarder wegen dan het belang om de bomen te handhaven. Gelet daarop wordt niet toegekomen



aan een oordeel over de door BWN gehanteerde methodiek voor zover daarbij door vermenigvuldiging van de scores op de criteria conditie, veiligheid en beheerbaarheid tot een kwaliteitsgetal en een indeling in vervangingscategorieën wordt gekomen. Voor het oordeel dat de rechtbank onvoldoende is ingegaan op het door de Bomenstichting aangevoerde met betrekking tot de door BWN gehanteerde methodiek bestaat, mede gelet hierop, evenmin grond.

Het betoog faalt.

7. De Bomenstichting heeft voor het overige volstaan met een verwijzing naar hetgeen zij in bezwaar en beroep heeft aangevoerd. Zij heeft niet betoogd, dat en waarom de desbetreffende overwegingen van de rechtbank onjuist, dan wel onvolledig zijn. Het aangevoerde kan daarom evenmin tot vernietiging van de aangevallen uitspraak leiden.

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en  
mr. F.C.M.A. Michiels en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van  
mr. M. Kos, griffier.

w.g. Troostwijk  
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak  
te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 4 oktober 2017

580.

Verzonden: 4 oktober 2017