



Rapport

Rapport betreffende een klacht over het college van burgemeester en wethouders van Woerden.

Datum: 24 augustus 2012
Rapportnummer: 2012/133

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente Woerden zich bij de inrichting van de openbare ruimte in nieuwbouwwijk Waterrijk in Woerden niet heeft gehouden aan het bomenplan Woerden 2002-2012.

De feiten

De gemeente Woerden heeft in 2002 het masterplan van de gemeente voor de nieuwbouwwijk Waterrijk opgesteld. Verzoeker heeft hier eind 2007 een kavel van de gemeente gekocht en er vervolgens een huis laten bouwen waar hij sinds mei 2010 woont.

De gemeente heeft in april 2011 diverse bomen geplant in de straat waar verzoeker woont. Het gaat om de boomsoort Robinia Pseudoacacia Bessoniana (RPB). Een daarvan is voor verzoekers (hoek)woning geplant. De boom staat in een strook gras van 5,5 bij 2,2 meter die wordt omsloten door een parkeerplaats, de straat en - aan twee zijden - een stoep (die grenst aan verzoekers tuin). Het is een boom van de eerste grootte¹. De kroondoorsnede van een volwassen exemplaar is 10 meter. In optimale omstandigheden kan de boom na 30 jaar 15 tot 20 meter hoog worden met een stamdoorsnede van meer dan 1 meter; de soort heeft een spreidend wortelgestel.

De gemeente heeft een Bomenplan dat in 2002 is opgesteld voor een periode van 10 jaar. Daarin staan onder meer criteria genoemd voor de afstand van de bomen tot gevels, kolken en voor de doorwortelbare ruimte. Voor een boom van de eerste grootte wordt aangegeven dat de afstand tot gevels minimaal 10 meter is en tot kolken minimaal 2 meter. Als goede doorwortelbare ruimte wordt 80 m³ genoemd.

Verzoeker en de gemeente hebben een aantal keren gecorrespondeerd in verband met verzoekers wens om de bomen te vervangen.

Correspondentie verzoeker en gemeente

Verzoeker wijst er in zijn eerste brief onder meer op dat het gaat om een boomsoort die oppervlakkig wortelt en daardoor overlast kan veroorzaken. Hij stelt dat diverse gemeenten in hun bomenbeleidsplan het planten van de RPB afraden om schade aan het wegdek vanwege wortelopdruk te vermijden. Hij vindt dat de gemeente moet zorgen voor passende bomen in de straat en wil een boom van grootte 3.

¹ Er zijn bomen in drie categorieën (eerste, tweede, derde grootte of klasse), afhankelijk van hoe groot de bomen worden in volwassen stadium. Bomen van de eerste grootte worden het grootst.

In een reactie geeft de *gemeente* aan dat zij de bomen niet zal vervangen. Zij wijst op het groene karakter van de wijk, dat ook in de verkoopdocumentatie is benadrukt. In die documentatie wordt de toepassing van de RPB met name genoemd als type boom dat overwegend wordt toegepast in het openbaar gebied in Waterrijk. Om het groene karakter van de wijk te versterken heeft de gemeente bovendien aan elke kavelkoper maximaal drie RPB's aangeboden voor in zijn tuin.

De gemeente stelt dat aan elke boom voor- en nadelen zitten, maar dat de keuze voor de RPB's weloverwogen is geweest en voldoet aan de richtlijnen van het bomenplan. Wat betreft de ondergrondse ruimte wijst zij erop dat de wortels niet onder het grasvak blijven en zich ook onder het halfverharde voetpad en de parkeerplaats (open verharding) zullen vestigen. Dit biedt een doorwortelbare ruimte van 43 m³. Een deel van de wortels zal ook onder de tuinen groeien waardoor uiteindelijk de 80 m³ zal worden gehaald. Ten aanzien van de bovengrondse ruimte van de boom is rekening gehouden met de afstanden tot de gevels en dergelijke. Bij de soortkeuze is gekeken naar fysieke en esthetische eigenschappen, waaronder de grootte, gevoeligheid voor ziekten en de beworteling. De RPB heeft een spreidend wortelgestel, maar als de standplaats voldoende open en luchtig is (zuurstofdoorlatend) dan zal dat de wegconstructie niet aantasten.

In een tweede brief (die de bovengenoemde reactie van de gemeente heeft gekruist) geeft *verzoeker* onder meer aan dat hij inmiddels heeft kennisgenomen van het bomenplan van de gemeente. Hij stelt dat de bomen in zijn straat, gelet op de afstand tot de gevel en de doorwortelbare ruimte, niet voldoen aan de eisen van het bomenplan. Bomen van deze grootte zijn volgens hem bovendien niet geschikt om in een kleine woonstraat als de zijne te worden geplaatst.

In reactie hierop verwijst de *gemeente* naar haar eerdere reactie en stelt dat de criteria van het bomenplan niet leidend zijn, maar richtinggevend. De boomsoortkeuze is verantwoord tot stand gekomen.

Verzoeker vraagt vervolgens nogmaals om vervanging van de bomen. De gemeente had bij de inrichting van de openbare ruimte van de wijk het bomenplan als leidraad moeten gebruiken, maar is daar om voor hem onbekende redenen van afgeweken. Bovendien vindt hij het onbegrijpelijk dat aan kopers drie RPB's voor in hun tuin zijn aangeboden, nu deze gelet op hun grootte, minstens 10 meter uit de gevel geplant moeten worden. De gemeente zadelt hiermee naar zijn mening nietsvermoedende burgers op met overlast gevende bomen. Hij stelt dat die bomen elders in de wijk al voor overlast hebben gezorgd.

De *gemeente* reageert met een verwijzing naar de vorige brief. Ze geeft nog aan dat er in 2009 een bomenavond voor bewoners is geweest waarop is gesproken over de grootte van de bomen en het onderhoud ervan. De gemeente verwijst verder naar de aanstaande reactie op raadvragen die hierover zijn gesteld. In die reactie (zie bijlage) stelt de gemeente onder meer dat de keuze van de boom is gemaakt door een landschapsarchitect in overleg met een projectgroep. De gemeente geeft aan dat het bekend is dat Robinia's van nature oppervlakkig wortelen, maar vooral die exemplaren

die kort langs of in wegen staan. De wortels zoeken zuurstof in het zand en puin onder het wegdek en drukken het omhoog. Voor Robinia's die in grasbermen, plantsoenen, parken of tuinen zijn geplant is het geen probleem mits de bodem voldoende zuurstof bevat in de diepere bodem.

Onderzoek

Tijdens onderzoek door de ombudsman is de gemeente gevraagd haar standpunt op de klacht te geven. In aanvulling op datgene wat ze in de correspondentie aan elkaar hebben aangevoerd, voeren partijen tijdens het onderzoek nog het volgende aan.

Gemeente

De gemeente voert aan dat het bomenplan de visie op de bomenstructuur en het bomenbeheer van de gemeente Woerden op de lange termijn verwoordt. Het plan dient onder meer als richtlijn bij de beoordeling van nieuw beleid en ontwikkelingen zoals nieuwbouw en renovatie. De gemeente beschouwt het bomenplan als richtlijn, te vergelijken met beleidsregels. Van deze richtlijnen kan de gemeente gemotiveerd afwijken.

In verband met de criteria uit het bomenplan merkt zij het volgende op:

- De boom voor verzoekers woning staat een kleine 8 meter van de voorgevel van zijn huis.
- De afstand van de boom tot een rioolkolk is iets minder dan 2 meter. De fundering waar de kolk in is geplaatst zal niet snel worden doorworteld. Er zijn in Woerden honderden gevallen die geen problemen geven. De plaats van de kolk is van te voren niet exact te bepalen. Dat heeft met een goede afwatering te maken. En daar wordt soms in het werk wat mee geschoven.
- De genoemde doorwortelbare ruimte van 43 m³ is berekend door vermenigvuldiging van de beschikbare oppervlakte van de open verharding (het halfverharde voetpad en de parkeerplaats), waar de wortels van de boom zich kunnen vestigen, met de hoogte tot de grondwaterstand.

Bij de keuze voor deze boom is aangenomen dat de bomen niet oppervlakkig wortelen. De reden daarvoor is dat de bodemgesteldheid van de wijk niet natuurlijk is en niet kan worden aangemerkt als 'hard'. De hele wijk is bij aanleg voorzien van een dikke zandlaag en de groeiplaatsen zijn zodanig aangelegd dat er sprake is van een open en luchtig karakter. Dit karakter van de bodem zorgt ervoor dat de RPB niet oppervlakkig zal wortelen. Dit heeft samen met andere fysieke en esthetische eigenschappen de keuze voor deze boom bepaald.

Verzoeker

Volgens verzoeker heeft de gemeente zich bij de inrichting van de openbare ruimte om onduidelijke redenen niet aan het bomenplan gehouden: de afstand tot de gevel en de kolk en de doorwortelbare ruimte van de boom voor zijn woning voldoen niet aan de criteria die het bomenplan noemt. Gelet daarop en het feit dat het gaat om een grote boom die oppervlakkig wortelt, vreest verzoeker dat de boom (net als de andere bomen

in zijn straat) overlast zal geven en niet geschikt is voor een kleine woonstraat als de zijne.

In verband met de criteria uit het bomenplan merkt hij het volgende op:

- De boom voor zijn huis is niet de enige boom in de straat die te dicht bij de gevel staat. Uit de tekening die de gemeente heeft meegestuurd blijkt bovendien dat er nog twee bomen langs de zijkant van zijn huis zullen komen; ook deze zullen volgens de tekening op minder dan 10 meter afstand van zijn woning staan. De minimale afstandscriteria uit het bomenplan zijn juist bedoeld om overlast van de boom te voorkomen.
- De afstand tot de kolk is 1,5 meter. Dat de fundering, zoals de gemeente stelt, niet snel zal worden doorworteld is niet afdoende. Als koper van een kavel mag hij van de gemeente verwachten dat de gemeente de criteria uit het beleidsplan volgt om alle risico's uit te sluiten.
- De doorwortelbare ruimte is geen 80m³. Zij is slechts 35 m³ (parkeerplaats en stoep meegerekend) of zelfs 12 m³ (uitgaande van alleen de groenstrook waarin de boom is geplant). Bovendien staat de boom niet in het midden van de groenstrook, hetgeen de berekening beïnvloedt. Er kan bezwaarlijk van een open en luchtig karakter van de groeiplaats worden gesproken voor zover de stoep en de parkeerplaats worden meegerekend (geldt alleen voor de groenstrook). Daarnaast is het niet acceptabel dat de gemeente een groot deel van de ruimte onder zijn tuin meerekent bij de berekening van de doorwortelbare ruimte.

Beoordeling

Het vereiste van goede motivering houdt in dat de overheid haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uitlegt. Daarbij geeft zij onder meer aan van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

Dit alles geldt te meer als een gemeente handelt in afwijking van haar eigen beleid. Als het daarbij gaat om een materie die voor een leek moeilijk te beoordelen is c.q. waarvoor specifieke kennis nodig is, verdient het aanbeveling het standpunt te onderbouwen met een rapport of verklaring van een deskundige.

Verzoekers klacht gaat erover dat de gemeente bij het planten van de bomen in zijn woonstraat, specifiek die voor zijn woning, de criteria uit haar bomenplan niet heeft nageleefd (wat betreft de afstand tot gevel en kolk en de grootte van de doorwortelbare ruimte). Zijn vrees is dat mede daardoor en door de specifieke eigenschappen van deze boomsoort de kans op overlast is toegenomen.

Het bomenplan van de gemeente Woerden beschrijft de visie van de gemeente op het gewenste boombeheer. Het beleidsplan schrijft niet voor welke boom waar moet komen, maar het geeft richtlijnen en uitgangspunten waarmee rekening moet worden gehouden bij de keuze van de boomsoort en locatie van de bomen. Een belangrijk uitgangspunt dat het bomenplan noemt is een goede groeiplaatsomstandigheid (zowel ondergronds als

bovengronds) voor de boom. In dat verband worden de minimale criteria genoemd voor afstand tot gevels en kolken en wordt aangegeven wat een goede doorwortelbare ruimte is. De afstandseisen voor de bovengrondse ruimte zijn onder meer van belang voor bomen langs wegen en bebouwing. Bij de eisen voor de ondergrondse (doorwortelbare) ruimte vermeldt het plan dat te weinig ruimte kan leiden tot aantasting van de stabiliteit en wortelopdruk (zie bijlage).

Het is aan de gemeente om bij de indeling van de openbare ruimte te bepalen waar de bomen worden geplant. Gelet op het feit dat de gemeente een bomenplan heeft, ligt het in de rede dat zij de richtlijnen van dat plan zoveel mogelijk volgt. Het zijn echter geen harde eisen en de gemeente mag er van afwijken. Als zij er in een concrete situatie van afwijkt en een burger daar vragen over stelt, mag de burger van de gemeente verwachten dat zij gemotiveerd aangeeft waarom van de richtlijnen is afgeweken en daarbij ingaat op datgene wat de burger aanvoert.

Uit het onderzoek is gebleken dat de gemeente zich bij het planten van de boom voor verzoekers woning niet heeft gehouden aan de criteria uit het bomenplan wat betreft de afstand tot gevel en kolk. Zij heeft evenmin (op afdoende wijze) gemotiveerd waarom zij van die criteria is afgeweken en of daardoor de kans op overlast is toegenomen. Overigens zijn de criteria uit het bomenplan niet, zoals verzoeker stelt, bedoeld om alle risico's op overlast uit te sluiten. Dat laatste kan ook niet van een gemeente worden verwacht, al was het maar omdat elke boom een zekere mate van overlast met zich mee brengt (bladafval, lichtontneming, etc.).

Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden of aan het criterium van de doorwortelbare ruimte is voldaan. De gemeente stelt dat de doorwortelbare ruimte voldoet aan de richtlijn van het bomenplan. Of dat standpunt juist is, is echter voor een leek moeilijk te beoordelen. De vraag is hoe die ruimte berekend moet worden (het bomenplan geeft hierover geen uitsluit) en of de gemeente daarbij terecht rekening houdt met een grotere oppervlakte dan alleen die van het grasvak waarin de boom staat omdat de standplaats voldoende open en luchtig moet zijn. Daarnaast is de vraag of de aanname van de gemeente juist is, dat de bomen (waarvan de gemeente niet betwist dat het een oppervlakkig wortelende soort betreft) niet oppervlakkig zullen wortelen gelet op de kwaliteit van de bodem ter plekke (die uit een dikke laag zand bestaat, welke volgens het bomenplan ongunstig is omdat die weinig voeding voor de bomen bevat). Ook dit kan een leek niet beoordelen.

In beginsel mag er van uit worden gegaan dat een gemeente in dit soort zaken handelt met kennis van zaken. Als zij die kennis zelf niet in huis heeft, zal zij daarvoor een deskundige inhuren (dat heeft zij ook gedaan bij de keuze voor de boomsoort; of deze deskundige ook de exacte locatie van de bomen heeft beoordeeld, is overigens niet duidelijk). Van de gemeente mag echter hoe dan ook worden verwacht dat ze haar handelwijze op overtuigende wijze aan de burger, die deze kennis niet heeft, duidelijk kan maken. Dat is nu niet gebeurd.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk, nu is komen vast te staan dat de gemeente van een aantal criteria uit het bomenplan is afgeweken en dat niet of althans onvoldoende heeft gemotiveerd.

Gelet op het bovenstaande is er een aanbeveling opgenomen bij dit rapport. Daarbij is overwogen dat het niet voldoende is als de gemeente nader motiveert of/waarom ze van het plan is afgeweken. Zij moet verzoeker ook duidelijk maken of zij in redelijkheid kon besluiten dit soort bomen in verzoekers straat te planten op de plekken waar ze nu staan, gelet op de criteria uit het plan en gelet op verzoekers vrees voor overlast. Een verklaring van een deskundige kan daarover uitsluitsel geven.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Woerden is gegrond wegens schending van het vereiste van goede motivering.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft het college van burgemeester en wethouders in overweging om haar handelwijze (het planten van de bomen in de straat van verzoeker, waaronder die voor zijn woning) nader te motiveren gelet op de genoemde criteria uit het bomenplan en verzoekers vrees voor overlast en deze motivatie zo mogelijk te ondersteunen door een rapport of verklaring van een deskundige.

 Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

1. Bomenplan Woerden 2002-2012

"2 VISIE OP BOOMBEHEER

Voor een goed boombeheer is een visie nodig. Op basis hiervan kunnen de uitgangspunten en richtlijnen voor het beheer worden opgesteld.

2.1 EEN DUURZAAM BOMENBESTAND

(...)

Het doel van het boombeheer in de gemeente Woerden is "een duurzaam bomenbestand"

Een duurzaam bomenbestand is een bomenbestand met:

- gezonde bomen met een lange omlooptijd;
- bomen met het gewenste eindbeeld;
- veilige bomen;
- een gevarieerde leeftijdsopbouw;
- bomen die aan een aantal belangrijke functies voldoen.

(...)

2.1.1 Realisatie uitgangspunten

Om de bovengenoemde uitgangspunten te bereiken moet aan een aantal richtlijnen en voorwaarden worden voldaan. In het kort zijn dit de volgende;

- het juiste sortiment
- de juiste groeiplaatsomstandigheden
- (...)

2.3 GROEIPLAATS

Goede groeiplaatsomstandigheden zijn een basisvoorwaarde voor gezonde bomen. In het stedelijk gebied moeten de bomen de beschikbare boven- en ondergrondse ruimte echter delen met vele andere 'gebruikers', zoals mensen, gebouwen, lichtmasten (...)

2.3.1 Ondergrondse ruimte

(...)

Knelpunt: te weinig doorwortelbare ruimte

In stedelijke situaties is er voor de meeste bomen geen optimale doorwortelbare ruimte beschikbaar. Te weinig doorwortelbare ruimte kan onder andere leiden tot een vermindering van de kroonkwaliteit en een aantasting van de stabiliteit. (...)

Daarnaast is wortelopdruk een bekend gevolg. (...)

Nieuwbouw

De nieuwe wijken van Woerden en Harmelen zijn (en worden nog steeds) aangelegd op een zandpakket, gelegen op het oude maaiveld. Dit zijn ongunstige omstandigheden, omdat het scherpe zand de bomen geen voeding biedt. Om voldoende voeding en doorwortelbare ruimte te creëren is een ruim plantgat of ene doorgaande plantstrook noodzakelijk. (...)"

2. Antwoorden op raadsvragen d.d. 27 september 2011

“(...)

4) De gemeente Heerlen heeft in haar bomenbeleidsplan opgenomen dat de Robinia pseudoacacia 'zeer vaak' schade aan het wegdek toebrengt en plant deze bomen niet in kleinere woonstraten. Waarom doet u dat wel?

Wij doen dat wel omdat:

Het is bekend dat de Robinia's van nature oppervlakkig wortelen maar vooral die exemplaren die kort langs of in wegen staan. De wortels zoeken zuurstof in het zand en puin onder het wegdek en drukken het omhoog. Voor Robinia's die in grasbermen plantsoenen, parken of tuinen zijn geplant is het geen probleem mits de bodem voldoende zuurstof bevat in de diepere bodem. Bij de aanleg wordt hiervoor gezorgd.

5) U stimuleert het planten van deze bomen in de tuinen van de bewoners. Op welke wijze informeert u de bewoners over de kroon diameter, takbreukrisico's en andere eigenschappen?

Wij hebben de bewoners over de kroon diameter en beheer geïnformeerd door:

Bomenavonden te organiseren voor toekomstige bewoners waarbij bezoekers uitgebreid zijn geïnformeerd over grootte, onderhoud e.d. Er zijn foto's van volwassen exemplaren getoond.

8) Heeft u bewoners betrokken bij de keuze van bomen die in hun wijk worden geplant en zo ja, op welke wijze heeft u dat gedaan?

Ja, de bewoners zijn betrokken bij de boomkeuze in hun wijk.

Algemeen: De keuze is gemaakt door West 8 Landschapsarchitecten in overleg met de destijds ingesteld projectgroep Snel en Polanen. In de verkoopmappen is het type boom met naam & toenaam (&plaatje) opgenomen. Voor het villapark zie het antwoord onder punt 5. (...)"