

Comité Westelijke Grachtengordel e.o.

Kerngroep Herengracht Rak

Info@westelijkegrachtengordel.nl

Aan het College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam

Postbus 202

1000 AE Amsterdam

Amsterdam, 20 juli 2026

Betreft: Bezwaarschrift tegen het besluit tot verlening van een omgevingsvergunning voor het verplanten van 16 bomen nabij Herengracht 111 t/m 169 te Amsterdam

Zaaknummer: Z2026-016083;

DSO-nummer: 2026041001769

Geachte mevrouw, mijnheer,

Het bestuur van het Comité Westelijke Grachtengordel e.o. maakt namens de bewoners van het 2^e rak van de Herengracht op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht, bezwaar tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot verlening van de omgevingsvergunning voor het verplanten van zestien bomen nabij de Herengracht 111 t/m 169 te Amsterdam, verzonden op 26 juni 2026.

De bewoners, die als bezwaarmakers worden aangemerkt, zijn belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb. De machtigingen van de individuele bezwaarmakers zijn als bijlage bij dit bezwaarschrift gevoegd, voor zover deze niet reeds eerder aan het college zijn verstrekt.

Dit bezwaar richt zich uitsluitend tegen het onderdeel van het besluit dat ziet op de vergunning voor het verplanten van de bomen. Bezwaarmakers erkennen het belang van een veilige en duurzame kademuur en stellen de noodzaak van onderhoud of vervanging van de kademuur als zodanig niet ter discussie.

Het bezwaar richt zich op de voorbereiding en motivering van het besluit om zestien gezonde bomen te verplanten. Volgens bezwaarmakers blijkt uit de aan de vergunning ten grondslag gelegde stukken niet dat het college voldoende heeft onderzocht of de noodzakelijke werkzaamheden ook op een wijze konden worden uitgevoerd waarbij de bestaande bomen geheel of gedeeltelijk behouden konden blijven. De overgelegde onderzoeken beschrijven voornamelijk de gevolgen van een reeds gekozen uitvoeringsmethode, maar bevatten geen kenbare afweging van alternatieve uitvoeringsmethoden waarbij het gemeentelijke uitgangspunt van boombehoud centraal staat.

Ter onderbouwing van dit bezwaar wordt eerst een analyse gegeven van de aan het besluit ten grondslag liggende stukken en de feitelijke besluitvorming. Vervolgens worden de juridische bezwaargronden besproken.

Bezwaarmakers verzoeken het college het bezwaar gegrond te verklaren, het bestreden besluit te herroepen dan wel te voorzien van een nieuwe, zorgvuldig voorbereide en deugdelijk gemotiveerde besluitvorming, met inachtneming van hetgeen in dit bezwaarschrift wordt aangevoerd.

Deel I Algemeen

1. Inleiding

1. Dit bezwaarschrift richt zich tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot verlening van een omgevingsvergunning voor het verplanten van zestien bomen ter hoogte van de Herengracht 111 t/m 169 in Amsterdam (zaaknummer Z2026-016083).
2. Bezwaarmakers onderschrijven het belang van het vervangen van een technisch onvoldoende kademuur en betwisten niet dat de gemeente verantwoordelijk is voor een veilige en duurzame inrichting van de openbare ruimte. Het bezwaar richt zich daarom niet tegen de noodzaak van de kademuurvernieuwing als zodanig, maar tegen de wijze waarop de besluitvorming over de verplanting van de bomen heeft plaatsgevonden.
3. Aan de vergunning liggen acht bijlagen ten grondslag, waaronder een Boom Effect Analyse (BEA), een oplegnotitie, een verplantingsonderzoek en diverse boom technische gegevens. Daarnaast zijn documenten uit de projectorganisatie van het Programma Bruggen en Kademuren beschikbaar gekomen die inzicht geven in de voorbereiding van het project en de besluitvorming over scope, planning en budget. Deze stukken zijn in onderlinge samenhang beoordeeld.
4. Uit die beoordeling rijst de vraag of de besluitvorming daadwerkelijk is uitgegaan van het gemeentelijke uitgangspunt dat boombehoud voorop staat, dan wel of de keuze voor een als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide uitvoeringsmethode reeds vooraf vaststond en de daaropvolgende onderzoeken zich uitsluitend hebben gericht op de gevolgen van die keuze voor de aanwezige bomen.
5. Dit onderscheid is van wezenlijk belang. Een boom technisch onderzoek behoort het bevoegd gezag immers in staat te stellen een zorgvuldige keuze te maken tussen verschillende uitvoeringsmogelijkheden. Indien de uitvoeringsmethode reeds als vaststaand uitgangspunt wordt gehanteerd, verschuift de functie van dergelijke onderzoeken van een afwegingsinstrument naar een rechtvaardiging van een reeds gemaakte keuze.
6. Om die reden wordt in dit bezwaarschrift eerst een analyse gegeven van de stukken die aan de vergunning ten grondslag liggen en van de feitelijke gang van zaken binnen het project. Pas daarna worden de juridische bezwaren besproken. Die volgorde is bewust gekozen. De juridische beoordeling kan slechts goed worden begrepen wanneer eerst inzicht bestaat in de wijze waarop de besluitvorming feitelijk is verlopen.
7. De bezwaargronden richten zich vervolgens met name op:
 - de zorgvuldigheid van de voorbereiding van het besluit;
 - de bruikbaarheid van de Boom Effect Analyse als afwegingsinstrument;
 - de betekenis van het verplantingsonderzoek;
 - de motivering van de keuze voor de gehanteerde uitvoeringsmethode;
 - de kenbare belangenafweging tussen boombehoud en projectuitvoering.

Bezwaarmakers zullen aantonen dat de overgelegde stukken weliswaar uitvoerig beschrijven welke gevolgen de gekozen uitvoeringsmethode heeft voor de aanwezige bomen, maar geen kenbare analyse bevatten waaruit blijkt waarom juist voor die uitvoeringsmethode is gekozen en waarom alternatieven waarmee de bestaande bomen behouden hadden kunnen blijven, zijn afgefallen.

2. Dossieranalyse Herengracht HEG0202

2.1 Doel van deze dossieranalyse

8. Aan het bestreden besluit ligt een omvangrijk dossier ten grondslag dat bestaat uit de aanvraag voor de omgevingsvergunning, diverse boom technische onderzoeken, een Boom Effect Analyse (BEA), een verplantingsonderzoek, aanvullende memo's en interne projectdocumenten van het Programma Bruggen en Kademuren (PBK).

9. De afzonderlijke documenten zijn op zichzelf goed leesbaar. De centrale vraag is echter niet wat ieder document afzonderlijk beschrijft, maar of de gezamenlijke stukken de verleende vergunning kunnen dragen. Om die vraag te kunnen beantwoorden is onderzocht:
- welke documenten aan het besluit ten grondslag liggen;
 - welke functie ieder document binnen de besluitvorming vervult;
 - welke onderzoeksvragen door deze documenten worden beantwoord;
 - hoe de besluitvorming zich in de tijd heeft ontwikkeld;
 - en welke vragen uiteindelijk onbeantwoord blijven.

Deze analyse beperkt zich bewust tot de feiten zoals die uit de stukken blijken. De juridische beoordeling volgt in de daaropvolgende hoofdstukken.

2.2 De besluitvorming in vogelvlucht

10. Het project Herengracht HEG0202 betreft de vernieuwing van een gedeelte van de kademuur langs de Herengracht tussen de Oude Leliestraat en de Blauwburgwal. Over de noodzaak van de vernieuwing van de kademuur bestaat tussen partijen geen verschil van inzicht. De veiligheid van de kademuur en het behoud van de historische binnenstad vormen een legitiem publiek belang.
11. Binnen het project bevinden zich een aantal bomen die onderdeel uitmaken van de openbare ruimte binnen de UNESCO-grachtengordel. Een deel daarvan behoort tevens tot de Hoofdbomenstructuur van de gemeente Amsterdam. Uit de beschikbare boomgegevens blijkt dat de betrokken bomen overwegend in een normale tot goede conditie verkeren en een toekomstverwachting hebben van meer dan vijftien jaar.
12. Omdat de voorgenomen werkzaamheden gevolgen kunnen hebben voor deze bomen, heeft de gemeente verschillende onderzoeken laten uitvoeren die uiteindelijk hebben geleid tot de onderhavige vergunning voor het verplanten van zestien bomen.

2.3 De aan het besluit ten grondslag gelegde stukken

13. De vergunning is gebaseerd op acht bijlagen.

Bijlage	Onderwerp	Functie binnen het dossier
B001	Aanvraagformulier	Formele aanvraag van de vergunning.
B002	Overzicht te verplanten bomen	Afbakening van de bomen waarop de vergunning betrekking heeft.
B003	Boomgegevens	Inventarisatie van soort, conditie, maatvoering en levensverwachting van de bomen.
B004	Boom Effect Analyse	Onderzoek naar de effecten van de voorgenomen werkzaamheden op de bomen.
B005	Oplegnotitie BEA	Actualisatie van de BEA naar aanleiding van gewijzigde uitgangspunten en nieuwe aanplant.
B006	Verplantingsonderzoek	Onderzoek naar de technische verplantbaarheid van de bomen.
B007	Aanvullende memo boom 16	Nadere beoordeling van één specifieke boom.
B008	Bomenposter	Uitvoeringsvoorschriften ter bescherming van bomen tijdens de werkzaamheden.

14. Daarnaast zijn interne projectdocumenten beschikbaar gekomen die betrekking hebben op de voorbereiding van het project, waaronder de projectenkaart HEG0202 en de besluitvorming binnen

het Directieteam van het Programma Bruggen en Kademuren. Deze stukken geven inzicht in de projectscope, planning, budgettering en de overgang naar de ontwerpfase.

2.4 Chronologie van de besluitvorming

15. De beschikbare stukken laten de volgende ontwikkeling van het project zien.

Datum	Document	Onderwerp
21 februari 2024	B004	Boom Effect Analyse
25 maart 2025	Projectenkaart / DT-overleg	Vaststelling projectscope, budget en overgang naar ontwerpfase
19 november 2025	B005	Oplegnotitie BEA
9 april 2026	B006	Verplantingsonderzoek
15 juni 2026	B007	Aanvullende memo boom 16
26 juni 2026	Vergunning	Verlening omgevingsvergunning verplanten zestien bomen

16. Hieruit blijkt dat de vergunning steunt op documenten die gedurende ruim twee jaar tot stand zijn gekomen en elkaar gedeeltelijk aanvullen.

2.5 Welke onderwerpen beantwoorden de stukken?

17. Na bestudering van de stukken kan worden vastgesteld dat de verschillende documenten ieder een eigen functie vervullen. De boomgegevens beschrijven de feitelijke toestand van de bomen. De Boom Effect Analyse (BEA) beschrijft de bestaande situatie van de bomen binnen het projectgebied, de voorgenomen werkzaamheden, de gevolgen daarvan voor de bomen en de boomtechnische maatregelen die in verband daarmee worden geadviseerd. De oplegnotitie actualiseert deze analyse vanwege gewijzigde omstandigheden. Het verplantingsonderzoek onderzoekt de technische mogelijkheid om de bomen te verplanten. De aanvullende memo behandelt een bijzonder geval met betrekking tot boom 16. De bomenposter bevat uitvoeringsvoorschriften ter bescherming van bomen tijdens de werkzaamheden.
18. Gezamenlijk geven deze documenten een uitvoerig beeld van de technische toestand van de bomen, de gevolgen van de voorgenomen werkzaamheden en de wijze waarop een eventuele verplanting zou kunnen worden uitgevoerd.

2.6 Feitelijke bevindingen

19. Uit de aan het besluit ten grondslag gelegde stukken kan, zonder inhoudelijke waardering, het volgende worden vastgesteld.
- Uit de boomgegevens blijkt dat de betrokken bomen overwegend in een normale tot goede conditie verkeren en veelal een resterende levensverwachting hebben van meer dan vijftien jaar.
 - De Boom Effect Analyse (BEA) beschrijft de bestaande situatie van de bomen, de voorgenomen als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide uitvoeringsmethode, de gevolgen daarvan voor de bomen en de geadviseerde boom technische maatregelen. De BEA vermeldt tevens dat het gemeentelijke beleid uitgaat van boombehoud als uitgangspunt en verwijst naar innovatieve methoden voor kademuurvernieuwing.
 - De oplegnotitie van 19 november 2025 actualiseert de BEA naar aanleiding van de aanplant van nieuwe bomen en enkele gewijzigde projectgegevens.

- Het verplantingsonderzoek van 9 april 2026 onderzoekt de technische mogelijkheden en randvoorwaarden voor het verplanten van de betrokken bomen en beschrijft de kansen en risico's van verplanting.
- De aanvullende memo van 15 juni 2026 bevat een nadere beoordeling van de voorbereiding van de verplanting van boom 16.
- De interne projectstukken behandelen onder meer de projectscope, planning, budget, de overgang naar de ontwerpfase en de organisatie van de uitvoering van het project.
- Uit het aanvraagformulier blijkt dat de aanvraag voor de omgevingsvergunning is gebaseerd op de Boom Effect Analyse, de oplegnotitie, de boomgegevens en het verplantingsonderzoek. Andere documenten waarin de keuze voor de toegepaste uitvoeringsmethode wordt onderbouwd, maken geen deel uit van de aanvraag.

2.7 Samenvatting van de dossieranalyse

20. De aan de vergunning ten grondslag gelegde stukken bevatten gezamenlijk een grote hoeveelheid feitelijke en boom technische informatie. Zij beschrijven de conditie van de bomen, de gevolgen van de voorgenomen werkzaamheden, de technische mogelijkheden van verplanting en de inrichting van het project. Deze dossieranalyse vormt het uitgangspunt voor de juridische beoordeling in de volgende hoofdstukken.

Deel II – Juridische beoordeling

3. De centrale onderzoeksvraag van de besluitvorming

3.1 Inleiding

21. In hoofdstuk 2 is een reconstructie gegeven van de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende stukken. Daarbij is bewust afgezien van een juridische waardering. Vastgesteld is welke documenten aan de vergunning ten grondslag liggen, welke functie zij vervullen en welke onderwerpen daarin worden onderzocht. De juridische vraag die in eerste instantie voorligt is of de verzameling van onderzoeken en rapportages het college daadwerkelijk in staat heeft gesteld een zorgvuldig en evenwichtig besluit te nemen over het verplanten van zestien bomen. Daarvoor is bepalend of de stukken gezamenlijk antwoord geven op de vraag die voor deze vergunning centraal behoort te staan.

3.2 De centrale onderzoeksvraag

22. Bij een besluit over het verplanten van bomen als gevolg van een infrastructureel project kunnen twee wezenlijk verschillende onderzoeksvragen worden onderscheiden.
 - A. Welke gevolgen heeft de gekozen uitvoeringsmethode voor de aanwezige bomen?**
 - B. Welke uitvoeringsmethode maakt het, gelet op alle betrokken belangen, mogelijk de noodzakelijke werkzaamheden uit te voeren met zo veel mogelijk behoud van bestaande bomen?**
23. Hoewel deze vragen op elkaar lijken, verschillen zij fundamenteel. De vraag A veronderstelt dat de uitvoeringsmethode reeds vaststaat en onderzoekt uitsluitend de gevolgen daarvan. Vraag B gaat daaraan vooraf. Zij verlangt een vergelijking van mogelijke uitvoeringsmethoden en een afweging van de gevolgen daarvan, zodat een keuze kan worden gemaakt die recht doet aan alle betrokken belangen.
24. Juist die tweede vraag behoort centraal te staan wanneer het gemeentelijk beleid uitgaat van het uitgangspunt dat bestaande bomen waar mogelijk behouden blijven. Dat uitgangspunt is niet alleen terug te vinden in de Bomenverordening, maar wordt ook in de Boom Effect Analyse en de uitvoeringsstandaard van het Programma Bruggen en Kademuren expliciet genoemd. De aan het besluit ten grondslag gelegde BEA bevat echter geen kenbare analyse waarin verschillende uitvoeringsmethoden worden vergeleken vanuit het uitgangspunt van boombehoud. De analyse beschrijft de gevolgen van de gekozen, als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide

uitvoeringsmethode, maar maakt niet inzichtelijk waarom juist voor deze uitvoeringsmethode is gekozen.

3.3 De feitelijke besluitvorming

25. Uit de dossieranalyse ontstaat het volgende beeld. De Boom Effect Analyse beschrijft de gevolgen van de als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide uitvoeringsmethode voor de aanwezige bomen, waarbij wordt uitgegaan van die uitvoeringsmethode als projectuitgangspunt. De oplegnotitie actualiseert deze analyse vanwege de aanplant van nieuwe bomen, maar wijzigt de projectuitgangspunten niet. Het verplantingsonderzoek onderzoekt vervolgens of de bomen technisch kunnen worden verplant en onder welke voorwaarden dat mogelijk is. De aanvullende memo beoordeelt uitsluitend de voorbereiding van de verplanting van boom 16. De interne projectdocumenten richten zich op de projectscope, planning, budget en de overgang naar de ontwerpfase. Gezamenlijk vormen deze documenten de grondslag van de vergunning.

3.4 Een ontbrekende schakel in het dossier

26. De hiervoor beschreven documenten beantwoorden gezamenlijk een groot aantal technische vragen. Zij geven inzicht in:
- de conditie van de bomen;
 - de beleidsstatus van de bomen;
 - de effecten van de gekozen werkzaamheden;
 - de technische verplantbaarheid;
 - de uitvoering van de verplanting;
 - de bescherming van bomen tijdens de werkzaamheden.

Het dossier bevat echter geen afzonderlijk onderzoek waarin verschillende uitvoeringsmethoden met elkaar worden vergeleken vanuit het uitgangspunt van boombehoud.

27. Evenmin is een document aangetroffen waarin inzichtelijk wordt gemaakt waarom de gekozen, als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide, uitvoeringsmethode, ondanks de gevolgen voor zestien gezonde bomen, de voorkeur verdient boven andere denkbare uitvoeringsmethoden. Daarmee blijft een essentiële schakel in de besluitvorming onzichtbaar.

3.5 Gevolgen voor de beoordeling

28. De omstandigheid dat een Boom Effect Analyse, een verplantingsonderzoek en aanvullende boom technische onderzoeken beschikbaar zijn, betekent op zichzelf nog niet dat het besluit zorgvuldig is voorbereid. De juridische betekenis van deze onderzoeken hangt af van de vraag welke rol zij binnen de besluitvorming vervullen.
29. Indien zij uitsluitend de gevolgen beschrijven van een reeds gekozen uitvoeringsmethode, kunnen zij niet zonder meer dienen als onderbouwing van de keuze voor die uitvoeringsmethode. Dat geldt temeer wanneer uit het gemeentelijk beleid volgt dat boombehoud het uitgangspunt vormt en dat alternatieven moeten worden onderzocht voordat wordt besloten tot verplanting of kap.

3.6 Overgang naar de afzonderlijke bezwaargronden

30. De hiernavolgende hoofdstukken beoordelen daarom achtereenvolgens:
- de functie van de Boom Effect Analyse binnen de besluitvorming;
 - de betekenis van het verplantingsonderzoek;
 - de kenbare afweging van alternatieve uitvoeringsmethoden;
 - de zorgvuldigheid van de voorbereiding van het besluit;
 - de motivering van de verleende vergunning;
 - en de wijze waarop de betrokken belangen zijn afgewogen.

4. De Boom Effect Analyse als afwegingsinstrument

4.1 De functie van een Boom Effect Analyse

31. De Boom Effect Analyse (BEA) vormt het centrale boom technische document waarop het bestreden besluit steunt. De analyse is opgesteld overeenkomstig de Richtlijn Boom Effect Analyse (BEA) van de Bomenstichting en CROW en heeft binnen de besluitvorming een bijzondere functie.
32. Een BEA is niet uitsluitend een inventarisatie van bomen of een beschrijving van de gevolgen van voorgenomen werkzaamheden. Zij is bedoeld als een afwegingsinstrument dat het bevoegd gezag ondersteunt bij de voorbereiding van een besluit waarbij bestaande bomen kunnen worden geraakt. Dat blijkt ook uit de eigen omschrijving van de BEA. De rapportage vermeldt expliciet dat de BEA wordt uitgevoerd zodat **"afgewogen keuzes kunnen worden gemaakt"**.
33. Een zorgvuldig uitgevoerde BEA behoort daarom ten minste inzicht te geven in:
 - de aanwezige bomen en hun waarde;
 - de voorgenomen werkzaamheden;
 - de gevolgen van deze werkzaamheden voor de bomen;
 - de mogelijkheden om de bomen te behouden;
 - de maatregelen die nodig zijn om schade te voorkomen of te beperken;
 - en uiteindelijk de boom technische beoordeling van de verschillende mogelijkheden.

De BEA is daarmee geen eindpunt van de besluitvorming, maar een hulpmiddel om tot een zorgvuldig besluit te komen.

4.2 Het uitgangspunt van de gemeente

34. De BEA beschrijft tevens het gemeentelijke beleid dat op deze besluitvorming van toepassing is. Daarin wordt onder meer vermeld dat:
 - het uitgangspunt van de Bomenverordening is dat bomen behouden blijven tenzij zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten;
 - het college heeft bepaald dat boombehoud het vertrekpunt is bij vernieuwingsprojecten;
 - voor beschermwaardige bomen moet worden onderzocht of mogelijkheden bestaan om deze te behouden;
 - en dat moet worden gemotiveerd waarom alternatieven niet mogelijk zijn.
35. Daarnaast vermeldt de BEA dat binnen het Programma Bruggen en Kademuren innovatieve uitvoeringsmethoden zijn ontwikkeld om bestaande bomen bij kademuurvernieuwingen zoveel mogelijk te behouden. Daarbij worden onder meer de projecten G-Kracht, Koningsgracht en Kade2.020 genoemd. Daarmee onderkent de gemeente zelf dat boombehoud een ontwerpuitgangspunt behoort te zijn en niet pas een uitvoeringsvraag.

4.3 De onderzoeksvraag van de BEA

36. Tegen deze achtergrond is de onderzoeksvraag van de BEA van wezenlijk belang. De BEA beschrijft uitvoerig:
 - de kwaliteit van de bomen;
 - de groeiplaats;
 - de wortelontwikkeling;
 - de beleidsstatus;
 - de gevolgen van de werkzaamheden;
 - de mogelijkheden van verplanting.
37. Opvallend is echter dat de analyse uitgaat van de in de BEA *'reguliere kademuurvernieuwing'* *aangeduide uitvoeringsmethode, als projectuitgangspunt*. Vanaf dat uitgangspunt wordt vervolgens onderzocht welke gevolgen deze uitvoeringswijze heeft voor de aanwezige bomen. Daarmee verschuift de onderzoeksvraag.

38. Niet onderzocht wordt: Welke uitvoeringswijze maakt, gelet op het uitgangspunt van boombehoud, de noodzakelijke vernieuwing van de kademuur mogelijk? Onderzocht wordt uitsluitend: Welke gevolgen heeft de reeds gekozen als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide uitvoeringsmethode, voor de aanwezige bomen? Dat is een wezenlijk andere vraag.

4.4 De betekenis daarvan voor de besluitvorming

39. Dit onderscheid is niet slechts theoretisch. Wanneer de uitvoeringswijze reeds vaststaat, kan de BEA uitsluitend de gevolgen van die keuze beschrijven. Wanneer de uitvoeringswijze nog onderdeel vormt van de besluitvorming, behoort de BEA juist inzicht te geven in de boom technische gevolgen van verschillende uitvoeringsmogelijkheden, zodat een afgewogen keuze kan worden gemaakt. Juist daarom vermeldt de BEA zelf dat zij bedoeld is om "*afgewogen keuzes*" mogelijk te maken.
40. Een afweging veronderstelt echter dat er daadwerkelijk iets valt af te wegen. Uit de aan het besluit ten grondslag gelegde BEA blijkt niet dat verschillende uitvoeringsmethoden boom technisch met elkaar zijn vergeleken. Evenmin blijkt waarom innovatieve uitvoeringsmethoden voor dit project niet in aanmerking zijn gekomen, terwijl de BEA zelf vermeldt dat deze binnen het Programma Bruggen en Kademuren worden ontwikkeld. De BEA is daarmee wel opgesteld om afgewogen keuzes mogelijk te maken, maar bevat geen kenbare boom technische afweging tussen de beschikbare uitvoeringsmethoden

4.5 Conclusie

41. De BEA bevat een uitvoerige boom technische beschrijving van de bestaande situatie en van de gevolgen van de gekozen als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide uitvoeringsmethode. De analyse bevat echter geen kenbare boom technische vergelijking tussen verschillende uitvoeringswijzen waarmee de doelstelling van het project had kunnen worden bereikt. Daardoor vervult de BEA slechts gedeeltelijk de functie die zij volgens haar eigen doelstelling behoort te vervullen. De analyse beschrijft de gevolgen van een gekozen uitvoeringswijze, maar biedt geen inzicht in de boom technische afweging die aan de keuze voor die uitvoeringswijze vooraf had moeten gaan.

5. Het verplantingsonderzoek en de noodzaak van verplanting

5.1 De functie van het verplantingsonderzoek

42. Na de Boom Effect Analyse is een afzonderlijk verplantingsonderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek dateert van 9 april 2026 en vormt een belangrijk onderdeel van de motivering van de verleende vergunning.
43. Het verplantingsonderzoek is een boom technisch rapport dat de technische haalbaarheid van de voorgenomen verplanting onderzoekt. De onderzoeksvraag is daarmee duidelijk afgebakend. Het onderhavige bezwaar richt zich niet primair tegen de boom technische beoordeling als zodanig, maar tegen de plaats die dit onderzoek inneemt binnen de totale besluitvorming.

5.2 De onderzoeksvraag

44. Voor de beoordeling van dit rapport is niet in de eerste plaats van belang hoe het onderzoek is uitgevoerd, maar welke onderzoeksvraag eraan ten grondslag ligt. Uit het rapport blijkt dat de aanleiding is gelegen in de voorgenomen vervanging van de kademuur.
45. Vervolgens wordt onderzocht: **of de bomen technisch kunnen worden verplant**. Dat is een andere vraag dan: **of de bomen moeten worden verplant**. Deze twee vragen mogen niet met elkaar worden vereenzelvigd.

5.3 De betekenis van de inleiding

46. In de inleiding van het rapport wordt vermeld dat: "**Als behoud op de huidige locatie niet mogelijk blijkt, dan moet onderzoek uitwijzen of het mogelijk is de bomen te verplanten.**" Deze formulering maakt duidelijk dat het onderzoek uitgaat van twee opeenvolgende beslissingen.
47. Eerst dient te worden vastgesteld of behoud op de bestaande locatie mogelijk is. Pas indien die vraag ontkennend wordt beantwoord, ontstaat aanleiding om te onderzoeken of verplanting technisch

uitvoerbaar is. Het rapport geeft echter uitsluitend antwoord op de tweede vraag. Een afzonderlijke beoordeling van de eerste vraag is daarin niet opgenomen.

5.4 De reikwijdte van het onderzoek

48. Het verplantingsonderzoek bevat geen vergelijking van verschillende uitvoeringsmethoden voor de kademuur. Evenmin bevat het een beoordeling van:
- alternatieve bouwmethoden;
 - gefaseerde uitvoering;
 - innovatieve kademuurvernieuwing;
 - of andere oplossingen waarmee de bomen op hun huidige standplaats behouden zouden kunnen blijven.

Het onderzoek beperkt zich tot de technische uitvoerbaarheid van verplanting nadat de noodzaak van verwijdering van de bomen reeds als uitgangspunt is genomen.

5.5 De betekenis voor de vergunning

49. Het verplantingsonderzoek kan daarom niet zelfstandig dienen als onderbouwing van de keuze om de bomen te verplanten. Het onderzoek geeft uitsluitend antwoord op de vraag **hoe** verplanting technisch kan plaatsvinden. Het geeft geen antwoord op de voorafgaande vraag **waarom** verplanting noodzakelijk is. Daarmee vervult het verplantingsonderzoek een andere functie dan de functie die het college daaraan in de motivering van de vergunning toekent.

6. De ontbrekende schakel in de besluitvorming

6.1 Inleiding

50. Uit de voorgaande hoofdstukken volgt dat de Boom Effect Analyse de gevolgen beschrijft van de gekozen als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide uitvoeringsmethode en dat het verplantingsonderzoek uitsluitend de technische verplantbaarheid van de bomen onderzoekt. Beide onderzoeken vervullen daarmee een eigen functie binnen de besluitvorming.
51. Daaruit volgt tevens dat de vraag waaróm voor de gekozen uitvoeringsmethode is gekozen, elders in de besluitvorming beantwoord moet zijn. Juist die afweging vormt immers de schakel tussen het gemeentelijke uitgangspunt van boombehoud en de uiteindelijke vergunning voor het verplanten van zestien bomen.

6.2 Het gemeentelijke uitgangspunt

52. De gemeente Amsterdam heeft in haar beleid vastgelegd dat behoud van bestaande bomen het uitgangspunt vormt bij vernieuwingsprojecten. Ook de Boom Effect Analyse verwijst naar dit uitgangspunt. Daarnaast vermeldt de analyse dat binnen het Programma Bruggen en Kademuren innovatieve uitvoeringsmethoden worden ontwikkeld waarmee beschermwaardige bomen mogelijk behouden kunnen blijven. Daarbij worden onder meer de projecten G-Kracht, Koningsgracht en Kade2.020 genoemd.
53. Uit hetzelfde beleidskader volgt dat bij beschermwaardige bomen moet worden onderzocht of mogelijkheden bestaan om deze te behouden en dat gemotiveerd moet worden waarom alternatieven niet mogelijk zijn. Het gemeentelijke uitgangspunt is daarmee helder. Boombehoud vormt het vertrekpunt van de besluitvorming.

6.3 De dossieranalyse

54. De dossieranalyse levert vervolgens het volgende beeld op. De Boom Effect Analyse gaat uit van als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide uitvoeringsmethode als projectuitgangspunt. De oplegnotitie actualiseert uitsluitend de boomgegevens. Het verplantingsonderzoek onderzoekt uitsluitend de technische mogelijkheid van verplanting. De aanvullende memo ziet uitsluitend op de voorbereiding van één specifieke boom. De interne projectstukken behandelen onder meer de projectscope, planning, budget en de overgang naar de ontwerpfase.
55. Geen van deze documenten bevat een afzonderlijke vergelijking van verschillende uitvoeringsmethoden voor de vernieuwing van de kademuur. Evenmin is een document aangetroffen

waarin inzichtelijk wordt gemaakt waarom de gekozen als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide uitvoeringsmethode, ondanks de gevolgen voor zestien gezonde bomen, de voorkeur verdient boven andere beschikbare uitvoeringsmethoden.

56. Uit de aanvraag en de aan de vergunning ten grondslag gelegde stukken blijkt niet van een document waarin de keuze voor de toegepaste uitvoeringsmethode wordt onderbouwd. Indien een dergelijke afweging eerder binnen het Programma Bruggen en Kademuuren is gemaakt, is deze niet kenbaar onderdeel gemaakt van de onderhavige besluitvorming.
57. De gemeente heeft bevestigd dat voor Herengracht HEG0202 geen Multi-Criteria Analyse is opgesteld (e-mail 10 juli 2026). Volgens de gemeente is de keuze voor de uitvoeringsmethode gebaseerd op een eerder Directieteambesluit inzake de voortzetting van de werkzaamheden door Beens. Daarmee rijst de vraag of en op welke wijze binnen die besluitvorming de gevolgen voor de aanwezige bomen, mogelijke alternatieve uitvoeringswijzen en het gemeentelijke uitgangspunt van boombehoud kenbaar zijn betrokken.

6.4 Controleerbaarheid van de besluitvorming

58. Voor een belanghebbende, de bezwaarcommissie en uiteindelijk de bestuursrechter moet controleerbaar zijn op welke gronden een bestuursorgaan tot een bepaalde keuze is gekomen. Dat betekent niet dat ieder denkbaar alternatief uitvoerig behoeft te worden onderzocht. Wel moet uit de besluitvorming kenbaar blijken:
 - welke alternatieven in beeld zijn geweest;
 - welke alternatieven zijn onderzocht;
 - welke belangen daarbij zijn betrokken;
 - en waarom uiteindelijk voor de gekozen oplossing is gekozen.
59. Omdat de gemeente zelf verwijst naar innovatieve uitvoeringsmethoden en boombehoud als uitgangspunt hanteert, mag worden verwacht dat deze afweging uit het dossier blijkt. Een dergelijke kenbare afweging is in de aan het besluit ten grondslag gelegde stukken niet aangetroffen.

6.5 Gevolgen voor de besluitvorming

60. De omstandigheid dat de gevolgen van de gekozen uitvoeringsmethode uitvoerig zijn onderzocht, kan het ontbreken van een kenbare keuze voor die uitvoeringsmethode niet vervangen. Een effectanalyse is immers iets anders dan een alternatievenafweging.
61. Evenmin kan een technisch verplantingsonderzoek de plaats innemen van een onderzoek naar de vraag of verplanting noodzakelijk is. Daardoor blijft onduidelijk op welke wijze het college invulling heeft gegeven aan het eigen uitgangspunt dat boombehoud het vertrekpunt vormt van de besluitvorming.

6.6 Conclusie

62. Op grond van de aan het besluit ten grondslag gelegde stukken kan niet worden vastgesteld dat voorafgaand aan de vergunningverlening een kenbare afweging heeft plaatsgevonden tussen verschillende uitvoeringsmethoden voor de vernieuwing van de kademuur, waarbij de gevolgen voor de bestaande bomen in onderlinge samenhang zijn beoordeeld. Daardoor kan evenmin worden vastgesteld dat het verplanten van zestien bomen daadwerkelijk de uitkomst vormt van een zorgvuldige afweging van de beschikbare mogelijkheden.

7. Schending van artikel 3:2 Awb (zorgvuldige voorbereiding)

7.1 Toetsingskader

63. Op grond van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht dient een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Deze bepaling verlangt meer dan het verzamelen van feitelijke informatie. Het bestuursorgaan dient zich een volledig en controleerbaar beeld te vormen van de feiten, de beschikbare alternatieven en de belangen die bij de besluitvorming zijn betrokken. Alleen dan kan worden beoordeeld of het uiteindelijke besluit op een voldoende zorgvuldig onderzoek berust.

64. De omvang van een dossier is daarbij niet doorslaggevend. Ook een omvangrijk dossier kan onvolledig zijn wanneer een voor de besluitvorming essentiële vraag niet of slechts gedeeltelijk is onderzocht.

7.2 De beschikbare onderzoeken

65. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat het college een groot aantal onderzoeken aan de besluitvorming ten grondslag heeft gelegd. Deze onderzoeken geven onder meer inzicht in:
- de conditie en levensverwachting van de bomen;
 - de effecten van de voorgenomen werkzaamheden op de bomen;
 - de technische mogelijkheid van verplanting;
 - de uitvoering van de verplanting;
 - de bescherming van bomen tijdens de werkzaamheden.
66. Het college heeft daarmee een omvangrijke hoeveelheid boom technische informatie verzameld. De kern van het bezwaar betreft niet de technische inhoud van de afzonderlijke rapporten als zodanig, maar de vraag of deze rapporten, in onderlinge samenhang bezien, de voorbereiding, motivering en belangenafweging van het bestreden besluit kunnen dragen.

7.3 De ontbrekende kennis

67. Artikel 3:2 Awb verlangt echter dat het bestuursorgaan zich ook een volledig beeld vormt van de relevante alternatieven. Juist op dat punt vertoont het dossier een wezenlijke leemte. Uit geen van de aan het besluit ten grondslag gelegde stukken blijkt dat voorafgaand aan de vergunningverlening is onderzocht:
- welke uitvoeringsmethoden voor de vernieuwing van de kademuur beschikbaar waren;
 - welke gevolgen deze verschillende uitvoeringsmethoden voor de bestaande bomen zouden hebben;
 - of met een andere uitvoeringswijze meer bomen behouden hadden kunnen blijven;
 - waarom de gekozen als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide uitvoeringsmethode de voorkeur verdiende boven andere mogelijkheden.

De beschikbare onderzoeken richten zich uitsluitend op de gevolgen van de gekozen uitvoeringswijze. Zij verschaffen geen inzicht in de afweging die aan die keuze vooraf behoort te gaan.

7.4 Het belang van deze ontbrekende afweging

68. Deze ontbrekende kennis betreft niet een ondergeschikt onderdeel van de besluitvorming. Zij raakt juist de kern van het besluit. De vergunning is immers verleend omdat de gekozen wijze van kademuurvernieuwing volgens het college meebrengt dat zestien bomen moeten worden verplant.
69. De vraag of deze uitkomst onvermijdelijk is, kan slechts worden beantwoord indien ook de mogelijke alternatieven in de besluitvorming zijn betrokken. Nu een dergelijke vergelijking uit de aan het besluit ten grondslag gelegde stukken niet blijkt, kan niet worden vastgesteld dat het college over alle voor de besluitvorming relevante informatie beschikte.

7.5 De betekenis van het gemeentelijke beleid

70. Dit klemmt temeer nu de gemeente Amsterdam zelf uitgaat van het uitgangspunt dat bestaande bomen zoveel mogelijk behouden dienen te blijven. Indien boombehoud het vertrekpunt van de besluitvorming vormt, mag worden verwacht dat juist de mogelijkheden om bomen te behouden zorgvuldig worden onderzocht voordat wordt besloten tot verplanting. Uit de aan het besluit ten grondslag gelegde stukken blijkt niet dat een dergelijk onderzoek heeft plaatsgevonden.

7.6 Conclusie

71. Gelet op het voorgaande zijn bezwaarmakers van oordeel dat het college niet de nodige kennis heeft vergaard omtrent alle voor het besluit relevante feiten en de af te wegen belangen. Het besluit is daarom niet voorbereid met de zorgvuldigheid die artikel 3:2 Awb verlangt.

8. Schending van artikel 3:46 Awb (deugdelijke motivering)

8.1 Toetsingskader

72. Artikel 3:46 Awb bepaalt dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering. Deze motivering moet niet alleen inzichtelijk maken **welke beslissing** is genomen, maar ook **waarom** juist die beslissing is genomen. De motivering moet zodanig zijn dat belanghebbenden, de bezwaarcommissie en uiteindelijk de bestuursrechter kunnen controleren op welke feiten, onderzoeken en belangen de gemaakte keuze berust. Wanneer een besluit verschillende uitvoeringsmogelijkheden kent, mag worden verwacht dat uit de motivering blijkt waarom het bestuursorgaan de gekozen oplossing boven andere mogelijkheden heeft verkozen.

8.2 De motivering van de vergunning

73. Het bestreden besluit gaat uit van de noodzaak om de bestaande kademuur te vernieuwen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de betrokken bomen zich bevinden binnen de voor de gekozen uitvoeringsmethode benodigde werkruimte en dat zij daarom moeten worden verplant. De aan het besluit ten grondslag gelegde stukken werken deze redenering technisch uit. De Boom Effect Analyse beschrijft de gevolgen van de gekozen reguliere kademuurvernieuwing voor de aanwezige bomen. Het verplantingsonderzoek beoordeelt vervolgens de technische mogelijkheden en voorwaarden voor verplanting. De overige stukken bevatten aanvullende boom technische gegevens en uitvoeringsinformatie. De motivering van de vergunning geeft daarmee inzicht in de gevolgen van de gekozen uitvoeringsmethode voor de aanwezige bomen..

8.3 De ontbrekende motivering

74. De motivering geeft daarmee echter nog geen antwoord op de daaraan voorafgaande vraag waarom juist voor deze uitvoeringsmethode is gekozen. Uit de aan het besluit ten grondslag gelegde stukken blijkt niet:
- welke alternatieve uitvoeringsmethoden zijn betrokken bij de besluitvorming;
 - waarom deze alternatieven niet geschikt zijn geacht;
 - waarom innovatieve uitvoeringsmethoden niet konden worden toegepast;
 - waarom de gekozen als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide uitvoeringsmethode de voorkeur verdient boven andere uitvoeringswijzen die mogelijk minder ingrijpend zijn voor de bestaande bomen.

De motivering beperkt zich daarmee tot de gevolgen van een reeds gekozen oplossing. Daarmee is echter nog niet inzichtelijk waarom juist voor deze uitvoeringsmethode is gekozen.

8.4 De relatie met de Boom Effect Analyse

75. Dit motiveringsgebrek wordt niet weggenomen door de Boom Effect Analyse. De BEA beschrijft uitvoerig welke gevolgen de als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide uitvoeringsmethode heeft voor de bomen. Zij bevat echter geen boom technische vergelijking van verschillende uitvoeringsmethoden en evenmin een beoordeling waarom de gekozen methode, vanuit het uitgangspunt van boombehoud, de voorkeur verdient. De vergunning verwijst daarmee naar een rapport dat de gevolgen van de gekozen uitvoeringswijze beschrijft, maar niet de keuze voor die uitvoeringswijze motiveert.

8.5 De relatie met het verplantingsonderzoek

76. Hetzelfde geldt voor het verplantingsonderzoek. Dit onderzoek maakt inzichtelijk of de bomen technisch kunnen worden verplant en onder welke voorwaarden dit mogelijk is. Het rapport bevat echter geen beoordeling van de vraag of verplanting noodzakelijk is. De technische mogelijkheid om bomen te verplanten vormt op zichzelf geen motivering waarom tot verplanting behoort te worden besloten.

8.6 De motivering is daardoor niet controleerbaar

77. De motivering van een besluit moet zodanig zijn dat derden kunnen nagaan hoe het bestuursorgaan tot zijn keuze is gekomen. In dit geval kan wel worden gevolgd waarom de gekozen

uitvoeringsmethode leidt tot verplanting van de bomen. Niet kan worden gevolgd waarom juist die uitvoeringsmethode is gekozen. Daardoor ontbreekt de dragende motivering van het besluit.

8.7 Conclusie

78. Bezwaarmakers zijn daarom van oordeel dat het bestreden besluit niet voldoet aan de motiveringseis van artikel 3:46 Awb. De aan het besluit ten grondslag gelegde stukken maken wel inzichtelijk **welke gevolgen** de gekozen uitvoeringswijze heeft voor de aanwezige bomen, maar maken niet kenbaar **waarom** juist voor deze uitvoeringswijze is gekozen. Daarmee ontbreekt een essentieel onderdeel van de motivering waarop de vergunning berust.

9. Schending van artikel 3:4 Awb (belangenafweging)

9.1 Toetsingskader

79. Artikel 3:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat het bestuursorgaan de rechtstreeks bij een besluit betrokken belangen afweegt. Op grond van het tweede lid mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Een zorgvuldige belangenafweging veronderstelt dat alle relevante belangen kenbaar zijn betrokken en dat inzichtelijk is hoe deze belangen tegen elkaar zijn afgewogen.

9.2 De betrokken belangen

80. In deze procedure staan verschillende publieke belangen tegenover elkaar. Enerzijds bestaat een zwaarwegend belang bij een veilige en duurzame vernieuwing van de kademuur. Dat belang wordt door bezwaarmakers uitdrukkelijk onderschreven. Daartegenover staan echter eveneens zwaarwegende publieke belangen. De betrokken bomen:
- maken deel uit van de historische grachtengordel;
 - dragen bij aan het UNESCO-werelderfgoed;
 - maken deels onderdeel uit van de gemeentelijke Hoofdbomenstructuur;
 - leveren een bijdrage aan klimaatadaptatie, biodiversiteit en leefbaarheid;
 - verkeren bovendien overwegend in een normale tot goede conditie met een lange resterende levensverwachting.

Deze belangen zijn rechtstreeks bij het besluit betrokken.

9.3 De afweging in het dossier

81. De aan het besluit ten grondslag gelegde stukken beschrijven deze belangen. De Boom Effect Analyse besteedt aandacht aan de beleidsstatus van de bomen, hun cultuurhistorische betekenis en de uitgangspunten van het gemeentelijke bomenbeleid. Het verplantingsonderzoek beschrijft de technische mogelijkheden om de bomen te behouden door middel van verplanting. Wat in het dossier echter niet kenbaar naar voren komt, is op welke wijze deze belangen uiteindelijk zijn afgewogen tegen de keuze voor de gehanteerde uitvoeringsmethode. Met name ontbreekt een inzichtelijke afweging tussen:
- het belang van boombehoud;
 - het belang van de gekozen als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide uitvoeringsmethode;
 - eventuele alternatieve uitvoeringsmethoden;
 - de gevolgen van deze alternatieven voor de verschillende betrokken belangen.

Het college had kenbaar moeten motiveren waarom een methode waarbij de bomen konden blijven staan niet is gekozen.

9.4 Het uitgangspunt "Boombehoud voorop"

82. Deze ontbrekende belangenafweging klemmt temeer nu de gemeente zelf als uitgangspunt hanteert dat bestaande bomen zoveel mogelijk behouden dienen te blijven. Wanneer boombehoud het uitgangspunt vormt, mag worden verwacht dat de besluitvorming zichtbaar maakt hoe dit uitgangspunt in het concrete project is toegepast.

83. De aan het besluit ten grondslag gelegde stukken maken wel inzichtelijk welke gevolgen de gekozen uitvoeringswijze heeft voor de bomen. Zij maken echter niet inzichtelijk op welke wijze het belang van boombehoud daadwerkelijk is afgewogen bij de keuze van de uitvoeringswijze.

9.5 Evenredigheid

84. Het gevolg van het besluit is dat zestien gezonde bomen worden verplant als rechtstreeks gevolg van de gekozen wijze van uitvoering van het project. Of deze ingrijpende gevolgen evenredig zijn aan de met het besluit nagestreefde doelen kan slechts worden beoordeeld indien tevens inzicht bestaat in de beschikbare alternatieven en de redenen waarom deze niet zijn gekozen. Nu deze informatie ontbreekt, kan ook de evenredigheid van het besluit niet volledig worden getoetst.

9.6 Conclusie

85. Bezwaarmakers zijn van oordeel dat uit de aan het besluit ten grondslag gelegde stukken niet blijkt dat alle rechtstreeks betrokken belangen op kenbare wijze in de besluitvorming zijn betrokken en tegen elkaar zijn afgewogen. Het besluit voldoet daarom niet aan de eisen die artikel 3:4 Awb aan een zorgvuldige belangenafweging stelt.
86. Bezwaarmakers stellen niet dat innovatieve uitvoeringsmethoden in alle gevallen gekozen hadden moeten worden. Wel stellen zij dat, gelet op het door het college zelf gehanteerde uitgangspunt van boombehoud, inzichtelijk had moeten worden gemaakt waarom in dit geval niet voor een uitvoeringsmethode is gekozen waarbij de bestaande bomen konden worden behouden.
87. Dat deze keuze ook voor bewoners van wezenlijk belang is, blijkt uit de ingediende 100 raadsadressen dd. 28 mei 2026, waarin niet alleen aandacht wordt gevraagd voor boombehoud, maar tevens voor bereikbaarheid, leefbaarheid, cultuurhistorische waarden en de keuze voor innovatieve uitvoeringsmethoden.

10. De besluitvorming in het licht van het gemeentelijke afwegingskader

10.1 Inleiding

88. In de voorgaande hoofdstukken is beoordeeld of de voorbereiding, motivering en belangenafweging voldoen aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht. Naast deze algemene bestuursrechtelijke normen heeft de gemeente Amsterdam zichzelf ook een inhoudelijk afwegingskader gegeven voor de omgang met bomen bij infrastructurele projecten. Dat afwegingskader vormt geen vrijblijvend beleidsuitgangspunt. Juist wanneer een bestuursorgaan zich daarop beroept, mag worden verwacht dat uit de besluitvorming blijkt op welke wijze dit kader in het concrete project is toegepast.

10.2 Boombehoud als uitgangspunt

89. Uit de Boom Effect Analyse blijkt dat de gemeente Amsterdam uitgaat van het uitgangspunt dat bestaande bomen zoveel mogelijk behouden blijven. De analyse verwijst daarbij naar de Bomenverordening, naar het gemeentelijke bomenbeleid en naar de ontwikkeling van innovatieve uitvoeringsmethoden binnen het Programma Bruggen en Kademuren die juist zijn bedoeld om waardevolle bomen te behouden. Ook wordt vermeld dat voor beschermwaardige bomen moet worden onderzocht of behoud mogelijk is en dat gemotiveerd moet worden waarom alternatieven niet kunnen worden toegepast. Dit uitgangspunt is bovendien in overeenstemming met de door het college en de verantwoordelijke wethouder uitgedragen beleidslijn dat bij vernieuwingsprojecten boombehoud voorop staat.

10.3 Het gemeentelijke afwegingsmodel

90. De Boom Effect Analyse bevat een schematische weergave van het gemeentelijke afwegingsproces. Uit dit schema volgt dat de beoordeling niet begint met de keuze van een uitvoeringsmethode, maar met de vraag hoe bestaande bomen behouden kunnen blijven. Pas nadat mogelijkheden voor behoud zijn onderzocht en beoordeeld, komt de vraag aan de orde of verplanting of, als uiterste maatregel, kap noodzakelijk is. Het schema brengt daarmee tot uitdrukking dat:
- boombehoud het vertrekpunt vormt;
 - alternatieven worden onderzocht;

- de gevolgen van verschillende oplossingen worden vergeleken;
- en pas daarna een keuze wordt gemaakt.

Dit sluit aan bij de algemene uitgangspunten van een zorgvuldige bestuurlijke besluitvorming.

10.4 De feitelijke besluitvorming

91. De aan de vergunning ten grondslag gelegde stukken laten echter een andere volgorde zien. De Boom Effect Analyse gaat uit van de als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide uitvoeringsmethode als projectuitgangspunt. Het verplantingsonderzoek onderzoekt vervolgens de technische mogelijkheid om de bomen te verplanten. De aanvullende memo behandelt de uitvoering van de verplanting van boom 16. De interne projectdocumenten richten zich op projectscope, planning, budget en de verdere uitwerking van het project. Gezamenlijk geven deze documenten inzicht in de uitvoering van het gekozen project. Zij geven echter geen inzicht in de wijze waarop de keuze voor deze uitvoeringsmethode tot stand is gekomen binnen het hiervoor beschreven gemeentelijke afwegingskader.

10.5 De betekenis hiervan

92. Dit betekent niet zonder meer dat geen alternatieven zijn onderzocht. Het betekent wel dat uit de aan het besluit ten grondslag gelegde stukken niet kenbaar blijkt:
- welke alternatieven daadwerkelijk zijn beschouwd;
 - welke beoordelingscriteria daarbij zijn gehanteerd;
 - hoe het uitgangspunt van boombehoud daarin is betrokken;
 - en waarom uiteindelijk is gekozen voor een uitvoeringsmethode die leidt tot het verplanten van zestien gezonde bomen.

Daardoor kan niet worden vastgesteld dat de feitelijke besluitvorming overeenkomstig het eigen gemeentelijke afwegingskader heeft plaatsgevonden.

10.6 Conclusie

93. De gemeente Amsterdam heeft voor infrastructurele projecten een afwegingskader ontwikkeld waarin boombehoud het uitgangspunt vormt en waarin alternatieven worden onderzocht voordat wordt besloten tot verplanting of kap. Uit de aan de vergunning ten grondslag gelegde stukken blijkt echter niet op welke wijze dit afwegingskader in het onderhavige project daadwerkelijk is toegepast. Daarmee ontbreekt een kenbare verbinding tussen het gemeentelijke beleidsuitgangspunt en de uiteindelijke keuze voor een uitvoeringsmethode die leidt tot het verplanten van zestien gezonde bomen.

Synthese van de dossieranalyse

Het verschil tussen beide schema's vormt de kern van dit bezwaar.

Het gemeentelijke afwegingskader

Boombehoud als uitgangspunt



Onderzoek alternatieven



Vergelijk uitvoeringsmethoden



Belangenafweging



Keuze uitvoeringsmethode



Verplanting alleen indien noodzakelijk

De uit het dossier blijken besluitvorming

als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide uitvoeringsmethode



Boom Effect Analyse



Verplantingsonderzoek



Uitvoering verplanting



Vergunning

De bezwaargronden in de hoofdstukken 3 tot en met 10 zijn gebaseerd op de constatering dat deze twee besluitvormingsprocessen, voor zover uit de aan het bestreden besluit ten grondslag gelegde stukken blijkt, niet met elkaar overeenkomen.

De aan het besluit ten grondslag gelegde onderzoeken geven uitvoerig inzicht in de gevolgen van de gekozen als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide uitvoeringsmethode voor de aanwezige bomen en in de technische mogelijkheid om deze bomen te verplanten. De stukken maken echter niet kenbaar op welke wijze voorafgaand aan die keuze is onderzocht welke uitvoeringsmethode, gelet op het gemeentelijke uitgangspunt van boombehoud, de voorkeur verdiende.

11. De kwaliteit van de besluitvorming

11.1 Inleiding

94. De voorgaande hoofdstukken hebben ieder een afzonderlijk onderdeel van de besluitvorming besproken. Gezamenlijk laten zij een consistent beeld zien van de wijze waarop de vergunning tot stand is gekomen. De kern van het bezwaar is niet dat de gemeente een technisch ingewikkeld project uitvoert of dat de noodzaak van kademuurvernieuwing wordt betwist. De kern van het bezwaar betreft de kwaliteit van de besluitvorming die heeft geleid tot de keuze om zestien gezonde bomen te verplanten.

11.2 De opeenvolgende stappen in de besluitvorming

95. De besluitvorming die heeft geleid tot de verlening van de onderhavige omgevingsvergunning kent in essentie drie opeenvolgende stappen:
1. de keuze voor een uitvoeringsmethode voor de vernieuwing van de kademuur;
 2. het onderzoek naar de gevolgen van die uitvoeringsmethode voor de aanwezige bomen;
 3. de beoordeling of, gelet op die gevolgen, een vergunning voor verplanting kan worden verleend.

Uit de aan het besluit ten grondslag gelegde stukken blijkt dat de tweede en derde stap uitvoerig zijn onderzocht. De Boom Effect Analyse beschrijft de gevolgen van de gekozen uitvoeringsmethode voor de bomen en het verplantingsonderzoek beoordeelt de technische uitvoerbaarheid van de verplanting. Uit diezelfde stukken blijkt echter niet op welke wijze de eerste stap – de keuze voor de toegepaste uitvoeringsmethode – tot stand is gekomen en welke alternatieven daarbij zijn afgewogen.

11.3 De samenhang tussen de onderzoeken

96. De aan het besluit ten grondslag gelegde onderzoeken vervullen ieder een eigen onderzoeksopdracht. De Boom Effect Analyse beschrijft de gevolgen van de gekozen als in de BEA 'reguliere kademuurvernieuwing' aangeduide uitvoeringsmethode. Het verplantingsonderzoek onderzoekt de technische mogelijkheid van verplanting. De aanvullende memo behandelt de voorbereiding van één specifieke boom. De overige stukken bevatten feitelijke boomgegevens, kaarten en uitvoeringsvoorschriften. Geen van deze documenten is op zichzelf onbruikbaar. Integendeel. Gezamenlijk vormen zij een omvangrijk technisch dossier. Juist daardoor valt op dat de onderlinge samenhang van deze onderzoeken een essentiële schakel mist.

11.4 De ontbrekende schakel

97. De verschillende onderzoeken sluiten logisch op elkaar aan. De Boom Effect Analyse beschrijft de gevolgen van de gekozen uitvoeringswijze. Het verplantingsonderzoek onderzoekt vervolgens of de bomen technisch kunnen worden verplant. Daarna volgt de vergunning. De vraag die aan deze reeks vooraf behoort te gaan, blijft echter onbeantwoord. Die vraag luidt:

Waarom is gekozen voor een uitvoeringsmethode die leidt tot het verplanten van zestien gezonde bomen, terwijl het gemeentelijke uitgangspunt juist is gericht op behoud van bestaande bomen?

Deze vraag vormt de verbindende schakel tussen het gemeentelijke beleid, de boom technische onderzoeken en het uiteindelijke besluit. Juist deze schakel is in het dossier niet kenbaar terug te vinden.

11.5 De betekenis voor de besluitvorming

98. Hierdoor ontstaat een situatie waarin de gevolgen van een gekozen oplossing uitvoerig zijn onderzocht, terwijl de keuze voor die oplossing zelf niet of nauwelijks controleerbaar is. De bezwaarcommissie en, indien nodig, de bestuursrechter kunnen daardoor wel beoordelen of de gevolgen van de gekozen uitvoeringswijze juist zijn beschreven. Niet kan worden beoordeeld of de gekozen uitvoeringswijze, gelet op de beschikbare alternatieven en het uitgangspunt van boombehoud, daadwerkelijk de meest aangewezen oplossing was.

Dat raakt de kern van een zorgvuldige bestuurlijke besluitvorming.

11.6 Het karakter van dit bezwaar

99. Dit bezwaar is daarom niet gericht tegen de noodzaak van de kademuurvernieuwing. Evenmin wordt betwist dat de gemeente moeilijke keuzes moet maken bij de vernieuwing van de Amsterdamse kademuren. Bezwaarmakers verzoeken uitsluitend om een besluitvorming die inzichtelijk maakt:

- welke uitvoeringsmogelijkheden zijn onderzocht;
- welke belangen daarbij zijn betrokken;
- waarom de gekozen uitvoeringswijze de voorkeur verdient;
- en waarom verplanting van zestien gezonde bomen uiteindelijk noodzakelijk wordt geacht.

Een dergelijke motivering ontbreekt naar het oordeel van bezwaarmakers in de aan het besluit ten grondslag gelegde stukken.

11.7 Conclusie

100. De voorgaande hoofdstukken leiden gezamenlijk tot de conclusie dat de verleende vergunning niet kan worden gedragen door uitsluitend de overgelegde Boom Effect Analyse, het verplantingsonderzoek en de overige boom technische rapportages. Deze stukken beschrijven hoofdzakelijk de gevolgen van de gekozen uitvoeringswijze.
101. Zij maken echter niet kenbaar dat voorafgaand aan die keuze een controleerbare afweging heeft plaatsgevonden waarin het gemeentelijke uitgangspunt van boombehoud daadwerkelijk richting heeft gegeven aan de besluitvorming. Daarmee is de grondslag van het bestreden besluit onvoldoende inzichtelijk.
102. Indien tijdens de bezwaarprocedure alsnog stukken worden overgelegd waarin deze afweging wel is gemaakt, kunnen bezwaarmakers die beoordelen. Op basis van de stukken die aan het bestreden besluit ten grondslag liggen ontbreekt die afweging echter.
103. De overgelegde onderzoeken beantwoorden allemaal de vraag wat de gevolgen zijn van de gekozen uitvoeringsmethode. Geen van de onderzoeken beantwoordt de daaraan voorafgaande vraag of deze uitvoeringsmethode, gelet op het gemeentelijke uitgangspunt van boombehoud, wel de aangewezen uitvoeringsmethode was.

12. Verzoek

Gelet op het voorgaande verzoeken bezwaarmakers het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam:

1. het bezwaar gegrond te verklaren;
2. het bestreden besluit van 26 juni 2026 (zaaknummer Z2026-016083) tot verlening van de omgevingsvergunning voor het verplanten van zestien bomen nabij de Herengracht 111 t/m 169 te Amsterdam te herroepen;
3. voor zover het college meent dat een nieuw besluit kan worden genomen, dit besluit eerst te baseren op een zorgvuldig en volledig onderzoek waarin:

- de verschillende uitvoeringsmethoden voor de vernieuwing van de kademuur kenbaar worden onderzocht;
 - de gevolgen van deze uitvoeringsmethoden voor de bestaande bomen inzichtelijk worden vergeleken;
 - de betrokken belangen op evenwichtige wijze worden afgewogen;
 - en de uiteindelijke keuze voor de uitvoeringsmethode deugdelijk wordt gemotiveerd;
4. bezwaarmakers overeenkomstig artikel 7:2 Awb in de gelegenheid te stellen hun bezwaar mondeling toe te lichten tijdens een hoorzitting;
 5. indien het bezwaar gegrond wordt verklaard en het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid, de proceskosten overeenkomstig artikel 7:15 Awb en het Besluit proceskosten bestuursrecht te vergoeden, waaronder – voor zover aan de wettelijke voorwaarden is voldaan – de kosten van de door de gemachtigde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
 6. in de beslissing op bezwaar uitdrukkelijk een afzonderlijke beslissing te nemen omtrent het verzoek om vergoeding van de proceskosten.

Slot

Bezwaarmakers benadrukken dat dit bezwaar niet is gericht tegen de noodzakelijke vernieuwing van de Herengracht of tegen het publieke belang van een veilige en duurzame kademuur.

Het bezwaar richt zich uitsluitend tegen de wijze waarop de besluitvorming over de verplanting van zestien gezonde bomen heeft plaatsgevonden. Naar het oordeel van bezwaarmakers blijkt uit de aan het besluit ten grondslag gelegde stukken onvoldoende dat voorafgaand aan de vergunningverlening een kenbare afweging heeft plaatsgevonden van de beschikbare uitvoeringsmethoden, waarbij het gemeentelijke uitgangspunt van boombehoud daadwerkelijk richting heeft gegeven aan de uiteindelijke keuze.

Bezwaarmakers verzoeken het college daarom het besluit te heroverwegen en een nieuw besluit te nemen dat voldoet aan de eisen van een zorgvuldige voorbereiding, een kenbare belangenafweging en een deugdelijke motivering.

Bezwaarmakers behouden zich het recht voor op een later tijdstip aanvullende argumenten aan te dragen.

Hoogachtend,

Namens het bestuur van het Comité Westelijke Grachtengordel

w.g.

H.E. van Nierop
Voorzitter

w.g.

J.M. Langedijk
Voorzitter Kerngroep Herengracht Rak 2

NB De machtigingen zullen op een later tijdstip worden overhandigd.