

2018, ECLI:NL:RVS:2018:3788). Bij deze laatste uitspraak speelde ook nog de overweging dat – in dat geval – politieambtenaren vooral worden bedreigd als zij met naam en toenaam bekend zijn. Een risico dat bij BOA's evenmin denkbeeldig is.

3. In de hier gepubliceerde uitspraak speelt dat de namen van de ondertekenaars van de mandaatbesluiten al openbaar zijn en dat daarbij openbaarmaking van de handtekening het risico van misbruik van de handtekening/identiteitsfraude met zich meebrengt. Dat risico lijkt mij evenzeer aanwezig indien de namen van de ondertekenaars niet bekend zouden zijn. Niet iedere handtekening is immers per definitie onleesbaar. De uitzondering van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e van de Wob resp. van het gelijkkluidende artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e van de Wet open overheid geldt niet alleen voor namen van personen die niet vanwege hun functie in de openbaarheid treden, maar ook voor andere identificerende gegevens, zoals e-mail adressen, e.d. Hoe verantwoordigd betrokkene ook geweest mag zijn over het wegvoeren van zijn fiets, zijn individueel belang speelt geen rol bij de belangenafweging in het kader van de Wob (vgl. ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2635, AB 2022/3, m.nt. P.J. Stolk).

4. De Afdeling neemt in dit geval een ander standpunt in dan in ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2883:

“Voor zover de burgemeester betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat onvoldoende is gemotiveerd dat ten aanzien van de namen van ambtenaren die de in de documenten 4 en 5 vervatte besluiten hebben ondertekend een beroep mocht worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer, faalt dit betoog. Omdat die ambtenaren die besluiten krachtens mandaat hebben ondertekend, moeten zij in beginsel aanvaarden dat hun namen met de ondertekening van de besluiten naar buiten komen. Hierbij is van belang dat de burger moet kunnen controleren of die ambtenaren tot de ondertekening van die besluiten bevoegd waren. Gelet daarop heeft de burgemeester zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob vervatte belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de namen van die ambtenaren in de documenten 4 en 5 prevaleert boven het belang van openbaarmaking van die gegevens.”

Sinds 2013 is de bejegening van handhavers een stuk agressiever geworden en geeft m.i. het risico van bedreiging, alsmede het risico van identiteitsfraude voldoende aanleiding tot een terug-

houdende(r) openbaarheid van handtekeningen anno 2022.

P.J. Stolk

AB 2023/70

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

3 augustus 2022, nr. 202105933/1/A3

(Mrs. C.M. Wissels, H.C.P. Venema,

E.A. Minderhoud)

m.nt. B. van der Vorm*

Art. 2:59 APV Maassluis 2019; art. 425 Sr

ECLI:NL:RVS:2022:2261

Bestuursstrafrecht: rechtmatigheid aanlijn- en muilkorfgebod hond.

Anders dan in de strafrechtelijke procedure, geldt in de bestuursrechtelijke procedure de vrije bewijsleer. Dit betekent concreet dat er in deze bestuursrechtelijke procedure meer ruimte is om betekenis toe te kennen aan andere soortgelijke meldingen over Gappa. De burgemeester heeft daarom in zijn oordeel over Gappa de andere meldingen over incidenten en bijtincidenten en het eenduidige karakter daarvan mogen betrekken.

De rechtbank heeft verder terecht geoordeeld dat de burgemeester zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat Gappa in elk geval aan Phoebe ernstig letsel heeft toegebracht, daarom het bijtincident als ernstig heeft kunnen aanmerken zoals bedoeld in het Protocol en Gappa gevaarlijk heeft kunnen achten als bedoeld in artikel 2:59, eerste lid, van de Apv. De rechtbank heeft terecht overwogen dat uit de patiënteninformatie van de dierenkliniek blijkt dat op 5 juni 2019 sprake was van meerdere bijt-wonden van 1 tot 2 cm diep in de linker voorpoot, hals en borst en dat de linker voorpoot tot aan de pees open lag. Uit dezelfde informatie blijkt dat alle wonden onder narcose zijn geschoren, schoon gemaakt en gehecht en dat een spoedopname noodzakelijk was. In het Protocol is niet gedefinieerd wat onder ernstig letsel moet worden verstaan, maar de burgemeester heeft van ernstig letsel mogen uitgaan gelet op de hoeveelheid bijt-wonden en de aard daarvan. Anders dan appellant betoogt, is verder niet doorslaggevend welke hond het incident is begonnen. Gelet op de aan Phoebe toegebrachte verwondingen heeft de burgemeester Gappa als veroorzaker van een ernstig bijtincident mogen aanmerken.

* B. van der Vorm is universitair docent Straff(proces)- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht.

Van belang is verder dat het hier gaat om een preventieve bestuurlijke maatregel die er niet op is gericht iemand te bestraffen maar de veiligheid op straat tegen gevaarlijke honden te waarborgen.

De burgemeester was gelet op het bovenstaande bevoegd om voor de hond Gappa een aanlijn- en muilkorfgebod op te leggen. De burgemeester heeft in de gegeven omstandigheden gebruik kunnen maken van zijn bevoegdheid tot oplegging van de betreffende maatregel. De betogen slagen niet.

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, te Den Haag, tegen de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 26 juli 2021 in zaak nr. 20/3312 in het geding tussen:

Appellant,
en

De burgemeester van Maassluis.

Procesverloop

Bij besluit van 1 augustus 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) voor de hond Gappa een aanlijn- en muilkorfgebod opgelegd.

Bij besluit van 21 februari 2020 heeft de burgemeester het door appellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 juli 2021 heeft de rechtbank het door appellante daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellante hoger beroep ingesteld.

Appellant heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 18 maart 2022, waar appellant, bijgestaan door mr. P.H.J. Körver, advocaat te Den Haag, is verschenen. De burgemeester, vertegenwoordigd door mr. B.M. den Engelsman, heeft via een videoverbinding deelgenomen aan de zitting. Partner, de partner van appellante, en A.M. Gacek, fungerend als tolk, zijn ook verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Appellant en zijn partner zijn eigenaar van de hond Gappa, een American Stafford terrier. Op 5 juni 2019 heeft een incident plaatsgevonden waarbij de partner, Gappa, de pitbull Phoebe en de eigenaar daarvan, eigenaar, betrokken zijn geraakt.

De politie heeft op 1 juli 2019 een bestuurlijke rapportage opgemaakt over het incident en de burgemeester in overweging gegeven een muilkorf- en aanlijngebod op te leggen voor Gappa. In de bestuurlijke rapportage staat dat eigenaar aan-

gifte heeft gedaan van het incident. Hij liep in een natuurgebied. Phoebe liep los. Volgens de aangifte kwam Gappa aanrennen en greep hij Phoebe in de nek/borst en daarna in de poot die hij niet meer los liet. Eigenaar en de partner van appellant probeerden de honden uit elkaar te halen, waarbij eigenaar door Gappa in zijn hand zou zijn gebeten. In de bestuurlijke rapportage staat verder dat een buurvrouw tegen eigenaar heeft verklaard dat haar twee kleine hondjes ook gebeten zijn door Gappa, maar zij hiervan geen aangifte heeft gedaan.

Naar aanleiding van de bestuurlijke rapportage heeft het college voor Gappa een aanlijn- en muilkorfgebod opgelegd. Omdat hij Phoebe en eigenaar heeft gebeten en daarbij ernstig letsel heeft veroorzaakt wordt hij gevaarlijk geacht als bedoeld in artikel 2:59, eerste lid, van de Algemene plaatselijke verordening Maassluis 2019 (hierna: Apv) gelezen in samenhang met het Protocol bijtincidenten agressieve honden (hierna: Protocol). In bezwaar is het gebod onder verwijzing naar het advies van de commissie voor de bezwaarschriften gehandhaafd. De burgemeester heeft het besluit van het college van 1 augustus 2019 bekrachtigd, omdat hij en niet het college bevoegd is tot het opleggen van het gebod.

Hoger beroep

2. Appellant betoogt primair dat de burgemeester niet bevoegd was tot oplegging van het aanlijn- en muilkorfgebod en subsidiair dat hij in redelijkheid geen gebruik heeft kunnen maken van deze bevoegdheid. Het besluit van 21 februari 2020 en het advies van de commissie voor de bezwaarschriften zijn volgens appellant gebaseerd op aannames en niet op feiten. Phoebe is volgens hem de veroorzaker van het bijtincident. Niet kan worden vastgesteld dat Gappa de veroorzaker van het bijtincident was, omdat niet vaststaat op welke manier en naar aanleiding waarvan het incident heeft plaatsgevonden. Het proces-verbaal van de aangifte geeft geen duidelijkheid, nu daarin alleen de verklaring van eigenaar is opgenomen en deze verklaring wordt tegengesproken door de verklaring van de partner van appellant.

Appellant betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat Gappa in elk geval aan Phoebe ernstig letsel heeft toegebracht en de burgemeester het bijtincident daarom heeft kunnen aanmerken als ernstig. Gelet op de patiënteninformatie van Dierenkliniek Zwarte Zee kan niet worden gesproken van ernstig letsel. In het protocol is geen definitie gegeven van wat ernstig is.

Appellant betoogt ook dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij zijn stelling dat Phoebe de veroorzaker was onvoldoende aanneemelijk heeft gemaakt. Dat hij en zijn partner geen aangifte hebben gedaan kan worden verklaard door het feit dat zij prioriteit gaven aan de medische verzorging die zij nodig had door het incident en daarnaast haar gedachte dat zij als Poolse die de Nederlandse taal niet goed beheerst niet serieus genomen zou worden en contact met de politie moest vermijden. Over het verhoor van zijn partner betoogt appellant dat daarbij geen tolk aanwezig was en haar verklaring dat Phoebe het incident heeft veroorzaakt niet in het proces-verbaal is opgenomen. Tijdens de zitting in beroep en in de strafzaak tegenover de kantonrechter is toegelicht dat Phoebe de veroorzaker is volgens de partner.

Toetsingskader

3. Ingevolge artikel 2:59, eerste lid, van de Apv kan de burgemeester indien hij een hond in verband met zijn gedrag gevaarlijk of hinderlijk acht, de eigenaar of houder van die hond een aanlijngebod of een aanlijn- en muilkorfgebod opleggen voor zover die hond verblijft of loopt op een openbare plaats of op het terrein van een ander.

In het Protocol staan de volgende definities:

- Bijtincident: van een bijtincident is sprake wanneer een hond een persoon bijt of een ander dier, veelal een hond, maar daarbij geen sprake is van ernstig letsel of ernstige gevolgen, dat gezien de context van de situatie verklaarbaar is.
- Ernstig bijtincident: Bij een ernstig bijtincident brengt de hond ernstig letsel toe aan een persoon of een ander dier, veelal een hond. Meerdere bijtincidenten binnen een periode van twee jaar kunnen ook worden aangemerkt als een ernstig bijtincident.
- Gevaarlijke hond: Een hond, die een ernstig bijtincident heeft veroorzaakt.
- Hinderlijke hond: Een hond, die een bijtincident heeft veroorzaakt.

Beoordeling van de gronden van het hoger beroep

4. In geschil is of de burgemeester bevoegd was om voor de hond Gappa een aanlijn- en muilkorfgebod op te leggen en van deze bevoegdheid gebruik heeft mogen maken.

5. Zoals de rechtbank terecht onder verwijzing naar de uitspraak van 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:168, heeft overwogen is het vaste rechtspraak van de Afdeling dat de burgemeester beoordelingsruimte heeft bij de beoordeling of hij een hond gevaarlijk of hinderlijk acht als bedoeld in artikel 2:59, eerste lid, van de Apv. Hij heeft ook beleidsruimte bij zijn beslissing om al dan niet een aanlijn- en muilkorfgebod op te

leggen. De bestuursrechter toetst of de burgemeester redelijkerwijs tot zijn beoordeling heeft kunnen komen en van zijn bevoegdheden gebruik heeft mogen maken.

6. In hoger beroep heeft appellant een afschrift van een op tegenspraak gewezen arrest van de enkelvoudige strafkamer van het Gerechtshof Den Haag (hierna: Hof) van 19 oktober 2021 ingebracht. Zijn partner is volgens dat arrest door het Hof op vordering van de advocaat-generaal alsnog vrijgesproken van het tenlastegelegde: het niet voldoende zorg dragen voor het onschadelijk houden van een onder haar hoede staand gevaarlijk dier, een en ander als kennelijk bedoeld in artikel 425, aanhef en onder twee, van het Wetboek van Strafrecht.

6.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:486, kan, indien een bestuursorgaan vooruitlopend op het oordeel van de strafrechter feiten uit een strafdossier aan een besluit ten grondslag legt, de uitkomst van de strafzaak nader licht werpen op die feiten. Een latere uitspraak van de strafrechter over die feiten is namelijk een bewijsstuk over de feiten waarop het besluit is gebaseerd. Verder verwijst de Afdeling naar de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep (zie bijvoorbeeld de 21 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2577). Het feit dat een verband tussen de strafrechtelijke procedure en de latere bejegening door een bestuurlijke autoriteit of de latere gerechtelijke procedure is vastgesteld is op zichzelf niet voldoende voor de conclusie dat het oordeel van de strafrechter eraan in de weg staat dat in een latere bestuursrechtelijke procedure de gedragingen waarvan de betrokkene is vrijgesproken – als gevolg van minder strenge bewijsregels of op grond van aanvullend bewijs – bewezen worden verklaard. Daarbij is wel van belang dat de rechterlijke autoriteiten door hun optreden, de motivering van hun beslissing of de door hen gebruikte bewoordingen geen twijfel dienen te doen ontstaan over de juistheid van de vrijspraak van wat de betrokkene in de strafzaak werd verweten. Daarbij is tevens van belang dat de rechterlijke autoriteiten zich dienen te onthouden van strafrechtelijke karakterisering van de gedraging van de betrokkene en hun eigen forum niet te buiten gaan.

6.2. Er is een aantal redenen waarom het arrest van de strafkamer van het Hof hier geen afbreuk doet aan de rechtmatigheid van het besluit van de burgemeester.

6.2.1. Het Hof heeft beoordeeld of op basis van het in het strafdossier aanwezige bewijsmateriaal wettig en overtuigend door het openbaar ministerie kon worden bewezen dat Gappa een gevaarlijk dier is als bedoeld in artikel 425, aanhef

en onder twee, van het Wetboek van Strafrecht. Wanneer die vraag bevestigend zou worden beantwoord zou dat hebben kunnen leiden tot de oplegging van een strafrechtelijke sanctie, hechtenis of een geldboete van de derde categorie. Het Hof achtte daarbij van belang welke hond begon met bijten en heeft verder vastgesteld dat andere, soortgelijke meldingen over Gappa niet nader waren onderzocht. In dit hoger beroep moet door de bestuursrechter echter worden beoordeeld of de burgemeester Gappa gevaarlijk heeft kunnen achten als bedoeld in artikel 2:59, eerste lid, van de Apv. Voor de beoordeling van die gevaarzetting heeft de burgemeester acht mogen slaan op het Protocol en de daarin opgenomen definities van (ernstig) bijtincident.

6.2.2. Strafrechter en bestuursrechter hanteren bij de vraag of Gappa als een "gevaarlijk dier" moet worden aangemerkt dus een andere bewijsmaatstaf. Het Hof heeft de partner van appellant in dit geval vrijgesproken, omdat het openbaar ministerie op basis van het in het strafdossier aanwezige bewijsmateriaal niet wettig en overtuigend bewezen heeft geacht dat Gappa inderdaad moest worden aangemerkt als gevaarlijk dier, terwijl het in dit hoger beroep gaat om de vraag of de burgemeester met zijn beoordelingsruimte Gappa een gevaarlijke hond heeft kunnen achten als bedoeld in artikel 2:59, eerste lid, van de Apv.

6.2.3. Anders dan in de strafrechtelijke procedure, geldt in de bestuursrechtelijke procedure de vrije bewijsleer. Dit betekent concreet dat er in deze bestuursrechtelijke procedure meer ruimte is om betekenis toe te kennen aan andere soortgelijke meldingen over Gappa. De burgemeester heeft daarom in zijn oordeel over Gappa de andere meldingen over incidenten en bijtincidenten en het eenduidige karakter daarvan mogen betrekken.

De rechtbank heeft verder terecht geoordeeld dat de burgemeester zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat Gappa in elk geval aan Phoebe ernstig letsel heeft toegebracht, daarom het bijtincident als ernstig heeft kunnen aanmerken zoals bedoeld in het Protocol en Gappa gevaarlijk heeft kunnen achten als bedoeld in artikel 2:59, eerste lid, van de Apv. De rechtbank heeft terecht overwogen dat uit de patiënteninformatie van de dierenkliniek blijkt dat op 5 juni 2019 sprake was van meerdere bijtonden van 1 tot 2 cm diep in de linker voorpoot, hals en borst en dat de linker voorpoot tot aan de pees open lag. Uit dezelfde informatie blijkt dat alle wonden onder narcose zijn geschoren, schoon gemaakt en gehecht en dat een spoedopname noodzakelijk was. In het Protocol is niet gedefinieerd wat onder ernstig letsel moet worden verstaan, maar de burge-

meester heeft van ernstig letsel mogen uitgaan gelet op de hoeveelheid bijtonden en de aard daarvan. Anders dan appellant betoogt, is verder niet doorslaggevend welke hond het incident is begonnen. Gelet op de aan Phoebe toegebrachte verwondingen heeft de burgemeester Gappa als veroorzaker van een ernstig bijtincident mogen aanmerken.

6.2.4. Van belang is verder dat het hier gaat om een preventieve bestuurlijke maatregel die er niet op is gericht iemand te bestraffen maar de veiligheid op straat tegen gevaarlijke honden te waarborgen.

7. De burgemeester was gelet op het bovenstaande bevoegd om voor de hond Gappa een aanlijn- en muilkorfgebod op te leggen. De burgemeester heeft in de gegeven omstandigheden gebruik kunnen maken van zijn bevoegdheid tot oplegging van de betreffende maatregel. De betoegen slagen niet.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

9. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Hoewel het rechtsgebied 'bestuursstrafrecht' alom wordt geaccepteerd, heb ik de indruk dat vanuit een dogmatisch perspectief het niet goed meer wordt doordacht. Door Hartmann en Van Russen Groen wordt het bestuursstrafrecht op de volgende wijze gedefinieerd:

"het van het strafrecht en bestuursrecht te onderscheiden deel van het recht waarin publiekrechtelijke bestuursorganen, zonder tussenkomst van de betrokkene of een onafhankelijke rechter, sancties met een bestraffend karakter kunnen opleggen" (A.R. Hartmann & P.M. van Russen Groen, *Contouren van het bestuursstrafrecht* (diss. Rotterdam), Deventer: Gouda Quint 1998, 73–74).

Mein en ik hebben over deze definitie aangegeven dat die voor discussie vatbaar is, onder andere omdat de oplegging van een bestuurlijke boete door een bestuursorgaan moet worden aangemerkt als bestuursrecht, zo men wil, bestraffend bestuursrecht. Van een apart rechtsgebied is evenwel geen sprake. Anders wordt ook de oplegging van de bestuurlijke herstelsanctie onder

het bestuursstrafrecht geschaard. Het tegenwoordige begrip 'bestuursstrafrecht' is tamelijk diffuus geworden (B. van der Vorm & A.G. Mein, 'De conflictoplossende rol van bestuursorganen in het bestuursstrafrecht', in: M.J. Dubelaar, L.R. Glas, A.B. Terlouw & M.J. ter Voert (red.), *Conflictoplossing: het domein van rechters? Een vergelijkende studie naar rechterlijke en alternatieve conflictoplossing in verschillende rechtsgebieden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 257–258). Naar mijn mening kan onderstaande zaak worden aangemerkt als een voorbeeld van 'bestuursstrafrecht', maar illustreert het ook treffend dat de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke procedure nog steeds van elkaar verschillen.

2. De feiten in deze zaak zijn als volgt: de politie heeft op 1 juli 2019 een bestuurlijke rapportage opgemaakt, waaruit blijkt dat er een bijtincident heeft plaatsgevonden en dat de hond Gappa de boosdoener is. Naar aanleiding van de bestuurlijke rapportage heeft het college van burgemeester en wethouders voor Gappa een aanlijn- en muilkorfgebod opgelegd, omdat hij een andere hond en de eigenaar ervan heeft gebeten. Gappa heeft naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders ernstig letsel veroorzaakt en wordt daarom gevaarlijk geacht, zoals bedoeld in artikel 2:59, eerste lid, APV Maassluis 2019 in samenhang gelezen met het Protocol bijtincidenten agressieve honden. De burgemeester heeft het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 1 augustus 2019 bekrachtigd, omdat hij en niet het college bevoegd is tot het opleggen van het gebod (r.o. 1).

3. Deze uitspraak is interessant, omdat parallel aan deze bestuursrechtelijke procedure ook een strafrechtelijke procedure plaatsvond. De partner van de appellante is in hoger beroep door de strafkamer van het Gerechtshof Den Haag vrijgesproken van het tenlastegelegde feit, omdat het Openbaar Ministerie op basis van het in het strafdossier aanwezige bewijsmateriaal niet wettig en overtuigend bewezen heeft geacht dat Gappa moet worden aangemerkt als een 'gevaarlijk dier', zoals bedoeld in artikel 425, aanhef en onder twee, Sr (r.o. 6.2.2.). De vraag ligt nu voor wat de betekenis van dit arrest is voor de rechtmatigheid van het aanlijn- en muilkorfgebod. Nu in de strafrechtelijke procedure niet kan worden bewezen dat Gappa een 'gevaarlijk dier' is, kan Gappa dan wel worden beschouwd als een 'gevaarlijke hond' zoals bedoeld in artikel 2:59, eerste lid, APV Maassluis 2019? De Afdeling overweegt dat dit inderdaad kan en geeft hiervoor verschillende redenen. Ten eerste geldt – anders dan in de strafrechtelijke procedure – in het bestuursrecht de vrije bewijsleer, waardoor de burgemeester in zijn oordeel ook andere meldingen over incidenten en

bijtincidenten en het eenduidige karakter daarvan mocht betrekken. Ten tweede heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de burgemeester zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat Gappa aan de andere hond ernstig letsel heeft toegebracht en daarom het bijtincident als ernstig heeft kunnen aanmerken (r.o. 6.2.3). Tot slot merkt de Afdeling op dat het aanlijn- en muilkorfgebod een preventieve bestuurlijke maatregel is die niet gericht is op bestraffing, maar de veiligheid op straat tegen gevaarlijke honden beoogt te waarborgen (r.o. 6.2.4).

4. Het lijkt mij juist dat de Afdeling bij de vraag in hoeverre sprake is van een 'gevaarlijke hond' zich niet laat leiden door de uitkomst van de strafrechtelijke procedure. Dit heeft ermee te maken dat ten aanzien van het bewijzen van het bestanddeel 'gevaarlijk dier' in artikel 425, aanhef en onder 2, Sr, nu eenmaal een andere maatstaf wordt gehanteerd dan het aanmerken van dezelfde hond als een 'gevaarlijke hond', zoals bedoeld in artikel 2:59, eerste lid, APV Maassluis 2019. Vanuit een procedurele aanvieligroute kan de Afdeling naar mijn mening goed worden gevolgd. Het is een andere vraag in hoeverre er inhoudelijk een verschil bestaat tussen 'een gevaarlijk dier' en een 'gevaarlijke hond'. Hoewel veel jurisprudentie over artikel 425, aanhef en onder 2, Sr, gaat over honden (zie bijvoorbeeld HR 21 september 2021, ECLI:NL:HR:2021:1287, *NJB* 2021/2543 en HR 13 december 2022, ECLI:NL:HR:2022:1851, *NJ* 2023/17), strekt deze bepaling zich niet uitsluitend tot honden. Met 'gevaarlijke dieren' worden dieren bedoeld waarvan schade voor lijf of goed te duchten is. Artikel 2:59, eerste lid, APV Maassluis 2019 is wel uitsluitend gericht op honden. De conclusie is dan ook dat de begrippen 'gevaarlijke dieren' en 'gevaarlijke honden' inhoudelijk ook verschillend van elkaar zijn en niet op dezelfde manier moeten worden uitgelegd.

5. De Afdeling merkt ook op dat het aanlijn- en muilkorfgebod is aan te merken als een preventieve bestuurlijke maatregel en niet is gericht op bestraffing. Hoewel de term 'preventieve bestuurlijke maatregel' "geen gangbaar taalgebruik" in de rechtspraak van de Afdeling is (zie zesde opmerking van C.M.M. Mill onder ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1748, *AB* 2021/346), vraag ik me af of het aanmerken van het aanlijn- en muilkorfgebod als een preventieve bestuurlijke maatregel, met als doel het waarborgen van de veiligheid op straat tegen gevaarlijke honden, als zodanig nu betekent dat geen sprake is van bestraffing. Het doel van de strafbaarstelling van artikel 425 Sr is namelijk gelegen in de bescherming van de veiligheid van personen tegen in het bijzonder baldadig of onzorgvuldig gedrag. Het doel van beide bepalingen lijkt grotendeels over-

een te komen, maar door de Afdeling wordt bepaald dat geen sprake is van bestraffing, terwijl als artikel 425, aanhef en onder 2, Sr, strafrechtelijk wordt gehandhaafd, middels de oplegging van een geldboete, het wel bestraffend van aard is. Hier is naar mijn mening een spanningsveld te bespeuren, waarvan ik mezelf afvraag of dit te rechtvaardigen is (vgl. B. van der Vorm, 'Tussen bestuursrecht en strafrecht: de educatieve maatregel gedrag en verkeer als bestraffende sanctie?', in: B.V.G. Eggen, M.I. Fedorova, P.H.P.H.M.C. van Kempen, A.J. Machielse, & P.C. Vegter (red.), *Bijzonderheden in het strafrecht: Liber amicorum Henny Sackers*, Wolters Kluwer 2022, p. 303–313).

6. Er kan ook enige aandacht worden besteed aan het 'evenredigheidsbeginsel nieuwe stijl'. Door appelland wordt betoogd dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat Gappa in elk geval aan de andere hond ernstig letsel heeft toegebracht en de burgemeester het bijtincident daarom heeft kunnen aanmerken als ernstig (r.o. 2). Wordt hier door appelland de evenwichtigheid van de maatregel betwist? Wel in de zinsnede: subsidiair dat hij in redelijkheid geen gebruik heeft kunnen maken van deze bevoegdheid (r.o. 2). De Afdeling overweegt dat de burgemeester in de gegeven omstandigheden gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid tot oplegging van de maatregel (r.o. 7). Had de Afdeling hier geen gebruik dienen te maken van de drietraps-toetsing, zoals uiteengezet in de Harderwijk-uitspraak (ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten). Uit de Harderwijk-uitspraak blijkt in essentie dat de Afdeling twee zaken beslist, namelijk dat bij rechterlijke toetsing van besluiten aan artikel 3:4, tweede lid, Awb, een onderscheid zal worden gemaakt tussen geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid, hoewel dat niet in alle zaken even duidelijk zal blijken. Ten aanzien van de geschiktheidstoetsing gaat het om de vraag of het besluit geschikt is om het doel te bereiken (inhoudende een effectiviteitstoets en een coherentietoets). De noodzakelijkheidstoetsing toetst concreet of het besluit noodzakelijk is om het doel te bereiken ('Is een keuze mogelijk tussen meer geschikte maatregelen, dan moet op basis van deze toets die maatregel worden gekozen die de belanghebbenden het minst belast'). Tot slot gaat de evenwichtigheidstoetsing na of de op zichzelf geschikte en noodzakelijke maatregel in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend is voor de belanghebbende. Het is duidelijk dat de Afdeling niet specifiek de drietraps-toetsing toepast, terwijl appelland ook de

evenwichtigheid van de maatregel betwist (r.o. 2). In artikel 13b Opiumwet-zaken heeft deze toetsing haar weg gevonden (zie bijvoorbeeld ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1913), maar in de onderhavige uitspraak is niets terug te vinden van het 'evenredigheidsbeginsel nieuwe stijl'. Hoewel ik zeker niet zou willen betogen dat in deze zaak de oplegging van het aanlijn- en muilkorfgebod in de gegeven omstandigheden onredelijk bezwarend is, zou de drietraps-toetsing deze vraag naar de evenredigheid van de maatregel wel inzichtelijker en systematischer hebben gemaakt. Ik zie in ieder geval geen reden waarom de drietraps-toetsing in deze zaak achterwege zou moeten blijven.

7. Tot slot volgen nog enkele opmerkingen over de beoordelingsruimte en beleidsruimte. De Afdeling maakt in r.o. 5 een onderscheid tussen de beoordelingsruimte en de beleidsruimte:

"Zoals de rechtbank terecht onder verwijzing naar de uitspraak van 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:168, heeft overwogen is het vaste rechtspraak van de Afdeling dat de burgemeester beoordelingsruimte heeft bij de beoordeling of hij een hond gevaarlijk of hinderlijk acht als bedoeld in artikel 2:59, eerste lid, van de Apv. Hij heeft ook beleidsruimte bij zijn beslissing om al dan niet een aanlijn- en muilkorfgebod op te leggen. De bestuursrechter toetst of de burgemeester redelijkerwijs tot zijn beoordeling heeft kunnen komen en van zijn bevoegdheden gebruik heeft mogen maken."

Indien een blik wordt geworpen op r.o. 6, valt op dat deze gaat over het gebruik van de beoordelingsruimte met een conclusie in de eerste zin van r.o. 7:

"De burgemeester was gelet op het bovenstaande bevoegd om voor de hond Gappa een aanlijn- en muilkorfgebod op te leggen".

Echter, op het gebruik van de beleidsruimte wordt door de Afdeling in het geheel niet ingegaan, behalve de conclusie in de tweede zin van r.o. 7:

"De burgemeester heeft in de gegeven omstandigheden gebruik kunnen maken van zijn bevoegdheid tot oplegging van de betreffende maatregel."

Deze conclusie is geheel ongemotiveerd. Er vindt dus niet alleen geen drietraps-toetsing plaats, maar er is helemaal geen toetsing. Althans, deze is ongemotiveerd en dus oncontroleerbaar. In dat perspectief is er wat toetsing betreft nog veel te winnen.

B. van der Vorm