

Toelichting behorende bij de Beleidsregels bijtincidenten honden Heemstede 2022

Artikel 1

In dit artikel worden verschillende definities gegeven. Op grond van deze definities is sprake van een ernstig bijtincident indien naar aanleiding van het bijtincident sprake is van ernstig letsel of in ieder ander geval waarin de burgemeester het bijtincident aanmerkt als ernstig. Er kan sprake zijn van bijkomende omstandigheden waardoor, ondanks dat geen sprake is van ernstig letsel door de beet, het bijtincident toch als ernstig dient te worden aangemerkt. Bijvoorbeeld indien naast een beet de hond agressief gedrag vertoont door een persoon te bespringen, waardoor deze persoon ten val komt en andere vormen van letsel oploopt dan beschreven bij de definitie van ernstig letsel.

Voor de definitie van ernstig letsel is, naar aanleiding van informatie van het Riskassessmentteam van de Universiteit van Utrecht, aangesloten bij de 'Dog Bite Scale' van dr. Ian Dunbar. Het Riskassessmentteam kwalificeert bijtincidenten vanaf level 3 van deze 'scale' als ernstig.

Zoals volgt uit de definities van hinderlijke en gevaarlijke hond is het plaatsvinden van een bijtincident geen vereiste om door de burgemeester als hinderlijk of gevaarlijk te kunnen worden aangemerkt. De burgemeester kan een hond ook om andere redenen als zodanig kwalificeren. Bijvoorbeeld indien een ter zake kundige, zoals een dierenarts, dat oordeelt.

Daarnaast verdient opmerking dat, om de hond als hinderlijk of gevaarlijk aan te kunnen merken, ook niet is vereist dat, indien er wel een bijtincident heeft plaatsgevonden, dit bijtincident heeft plaatsgevonden binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Heemstede. Een opgelegde sanctie geldt wel alleen binnen de gemeentegrenzen van de gemeente die deze sanctie heeft opgelegd. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat een eigenaar of houder die naar aanleiding van een bijtincident in een gemeente een sanctie opgelegd heeft gekregen, met zijn hond naar een naastgelegen gemeente gaat waar deze sanctie niet geldt. Uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie bijvoorbeeld ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:983) volgt dat het in dat geval mogelijk is om naar aanleiding van het bijtincident in de andere gemeente een sanctie op te leggen. Hierbij zal de burgemeester wel een eigen afweging dienen te maken.

Artikel 2

De sanctie die wordt opgelegd, wordt zwaarder al naargelang er meer bijtincidenten hebben plaatsgevonden. Daarnaast wordt er tegen een bijtincident met een persoon eerder en zwaarder opgetreden dan tegen een bijtincident met een ander dier. Uitgangspunt bij de opstelling van dit beleid is namelijk dat, indien het bijtincidenten tussen dieren onderling betreft (denk aan twee honden), de verantwoordelijkheid bij de eigenaren van deze dieren dient te liggen. Een eigenaar zal zelf moeten inschatten of het verstandig is om zijn hond in het bijzijn van andere dieren los te laten lopen (uiteraard mag dit alleen in losloopgebied). Eventuele schade kan via de civielrechtelijke weg worden verhaald.

Tabel I ziet alleen op lichte bijtincidenten. Het kan natuurlijk ook voorkomen dat een hond eerst bij een licht bijtincident betrokken raakt en vervolgens bij een ernstig bijtincident (of andersom). Met het voordoen van een ernstig bijtincident kwalificeert een hond niet langer als hinderlijk maar als gevaarlijk en dient dus altijd naar tabel II gekeken te worden. Daarnaast kan als regel worden aangehouden dat twee lichte bijtincidenten gelijk staan aan één ernstig bijtincident.

Indien een hond eerst een licht bijtincident begaat, dient nog te worden gekeken naar tabel I en kan in geval van een bijtincident met een persoon een waarschuwing worden gegeven en in geval van een bijtincident met een ander dier een registratie worden aangemaakt. Indien zich daarna een ernstig bijtincident voordoet, dient er van tabel I over te worden gegaan naar tabel II. In dat geval wordt (nog) gekeken naar trede 1 (er hebben zich immers nog geen twee lichte bijtincidenten voorgedaan).

In geval het een bijtincident met een persoon betreft, kan er een aanlijn- en muilkorfgebod voor de hond worden opgelegd. In geval het een bijtincident met een ander dier betreft, kan er een schriftelijke

waarschuwing worden gegeven. Is er al eerder een schriftelijke waarschuwing gegeven omdat het lichte bijtincident betrekking had op een persoon, dan wordt een tweede waarschuwing niet achterwege gelaten. Er wordt een nieuwe schriftelijke waarschuwing gegeven waarin wordt aangegeven dat de burgemeester de hond als gevaarlijk aanmerkt in plaats van hinderlijk.

In geval er zich daarna nogmaals een licht bijtincident voordoet is er, gelet op de regel dat twee lichte bijtincidenten gelijk staan aan één ernstig bijtincident, eigenlijk sprake van twee ernstige bijtincidenten en dient te worden gekeken naar trede 2 uit tabel II. Hetzelfde geldt uiteraard indien er zich nogmaals een ernstig bijtincident voordoet.

Resulteert dit erin dat er twee keer op een aanlijn- en muilkorfgebod wordt uitgekomen, dan wordt bij het tweede aanlijn- en muilkorfgebod het eerste aanlijn- en muilkorfgebod ingetrokken. In het nieuwe aanlijn- en muilkorfgebod wordt de hond als gevaarlijk aangemerkt in plaats van hinderlijk. Daarnaast kan aan het nieuwe aanlijn- en muilkorfgebod al direct een last onder dwangsom worden verbonden (zie artikel 6, tweede lid). Het eerste aanlijn- en muilkorfgebod is immers overtreden (anders had er geen nieuw bijtincident kunnen plaatsvinden). Het betreft een last ter voorkoming van herhaling.

Indien de hond door de burgemeester om andere redenen dan een bijtincident als hinderlijk wordt aangemerkt, kan de burgemeester de sanctie opleggen die hij in de gegeven omstandigheden het meest passend acht. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij tabel I (zie tweede lid). Indien er een advies ligt van een ter zake kundige, verdient het aanbeveling om hierbij aan te sluiten. Hierdoor kan het zo zijn dat de burgemeester al na een eerste feit, in plaats van het geven van een waarschuwing of het aanmaken van een registratie, overgaat tot het opleggen van een sanctie.

Artikel 3

Ook in het geval van kwalificatie als gevaarlijke hond, bepaalt de hoeveelheid bijtincidenten en het subject van het bijtincident welke sanctie wordt opgelegd. Tabel II heeft betrekking op ernstige bijtincidenten. Zie voor een combinatie van lichte en ernstige bijtincidenten de toelichting bij artikel 2.

Indien op grond van tabel II kan worden overgegaan tot het opleggen van een aanlijn- en muilkorfgebod, de burgemeester deze sanctie niet toereikend acht en er door de aanwezigheid van de hond tevens sprake is van verstoring van de openbare orde of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, kan de burgemeester gebruikmaken van zijn lichte bevelsbevoegdheid op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet en de hond tijdelijk in beslag nemen (derde lid).

Uit jurisprudentie volgt dat er twee publiekrechtelijke grondslagen zijn op grond waarvan een hond in beslag kan worden genomen. Namelijk door toepassing van de lichte bevelsbevoegdheid en door het opleggen van een last onder bestuursdwang (artikel 125 van de Gemeentewet en afdeling 5.3.1 van de Algemene wet bestuursrecht).

De lichte bevelsbevoegdheid kan worden toegepast in situaties waarin enerzijds geen overtreding van een wettelijk voorschrift ter bewaring van de openbare orde plaatsvindt, terwijl anderzijds sprake is van een zodanige inbreuk op orde en rust dat niet meer van een aanvaardbaar niveau daarvan gesproken kan worden.

Een verstoring van de openbare orde zal veelal een urgente situatie opleveren waarin onmiddellijk ingrijpen is vereist. Uit artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet of de toelichting bij dit artikel, volgt echter niet dat deze bevoegdheid alleen kan worden aangewend in urgente situaties. Ook indien zich een langer durende verstoring van de openbare orde voordoet is de burgemeester, zolang deze verstoring voortduurt, bevoegd om deze bevoegdheid aan te wenden. De lichte bevelsbevoegdheid is ook toepasbaar in gevallen waarin zich geen verstoring van de openbare orde voordoet, maar wel ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan (zie ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3689).

Het door een hond begaan van een bijtincident levert in beginsel geen bestuursrechtelijke overtreding op. Dit is slechts anders indien door het bijtincident een aanlijn- of muilkorfgebod of aanlijn- en

muilkorfgebod wordt overtreden. Indien voor de hond nog geen aanlijn- of muilkorfgebod of aanlijn- en muilkorfgebod geldt, kan de hond naar aanleiding van een bijtincident dan ook niet in beslag worden genomen door middel van bestuursdwang. Bestuursdwang betreft namelijk een herstelsanctie in de zin van artikel 5:21, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht. Een dergelijke sanctie kan worden opgelegd in verband met een (dreigende) overtreding. Er dient derhalve gekeken te worden naar de lichte bevelsbevoegdheid.

Uit jurisprudentie volgt dat de burgemeester niet bevoegd is de lichte bevelsbevoegdheid toe te passen in situaties waarin de Algemene plaatselijke verordening (hierna: Apv) voorziet (zie ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2448). Op grond van de Apv kan de burgemeester een aanlijn- of muilkorfgebod of aanlijn- en muilkorfgebod opleggen. Er kan derhalve alleen van de lichte bevelsbevoegdheid gebruik worden gemaakt indien een dergelijk gebod niet toereikend wordt geacht. Bovendien kan de lichte bevelsbevoegdheid alleen worden ingezet voor tijdelijke en niet voor permanente inbeslagname (zie ABRvS 25 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1266).

Na een tijdelijke inbeslagname legt de burgemeester bij de terugkeer van de hond aan de eigenaar of houder alsnog een aanlijn- en muilkorfgebod op (vierde lid). Indien er zich daarna een bijtincident voordoet kan de hond wel in beslag worden genomen door toepassing van bestuursdwang (zie artikel 6, leden 5 t/m 10, van deze beleidsregels).

Artikelen 4 en 5

Alle sancties worden in beginsel voor onbepaalde tijd opgelegd. Hiertoe is besloten naar aanleiding van informatie van het Riskassessmentteam. Zij hebben aangegeven dat of het gedrag van de hond en dat van de eigenaar/houder verandert in de tijd, afhangt van veel factoren. De achterliggende motivatie voor het getoonde gedrag bepaalt of en in welke mate het gedrag te beïnvloeden is door (her)training/therapie. Sommige achterliggende motivaties, zijn helaas niet middels training te veranderen. Een sanctie als een aanlijn- en muilkorfgebod zal dan altijd een belangrijk onderdeel blijven in de aanpak om de veiligheid voor de maatschappij te borgen. Het verdient derhalve de voorkeur om uit te gaan van een langdurige sanctie, waarbij het aan de eigenaar/houder is om (her)training/therapie vorm te geven met behulp van een goede professional en een gedragstest uit te laten voeren wanneer zij denken dat het vervallen van de maatregel kan.

De gedragstest dient in beginsel te voldoen aan de eisen uit artikel 5. De burgemeester kan ook besluiten dat een opgelegde sanctie alleen wordt opgeheven indien uit een risico-assessment van de faculteit diergeneeskunde van de Universiteit Utrecht blijkt dat de hond niet hinderlijk of gevaarlijk is. Deze eis dient expliciet in de opgelegde sanctie te worden opgenomen. De faculteit diergeneeskunde van de Universiteit Utrecht is gespecialiseerd in het geven van advies aan overheidsinstanties over het treffen van maatregelen naar aanleiding van bijtincidenten. Onderzoek door deze universiteit kan het inzicht bieden dat in bepaalde situaties nodig is.

Artikel 6

In artikel 6:2 van de Apv worden de personen benoemd die belast zijn met het toezicht op de naleving van de opgelegde sancties. Deze personen kunnen naar aanleiding van een overtreding van de opgelegde sanctie een geldboete uitschrijven. Daarnaast kan de burgemeester er ook voor kiezen om in dat geval een last onder dwangsom aan de opgelegde sanctie te verbinden. Wordt niet alleen de opgelegde sanctie overtreden, maar vindt daarnaast ook een nieuw bijtincident plaats, dan kan de burgemeester ook besluiten om in plaats van een last onder dwangsom een last onder bestuursdwang op te leggen. Op deze instrumenten wordt ook ingegaan in de tabellen I en II.

Algemeen

Op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht dient de burgemeester overeenkomstig deze beleidsregels te handelen. Indien handelen overeenkomstig deze beleidsregels voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen, kan de burgemeester afwijken van deze beleidsregels en besluiten om geen dan wel een andere sanctie op te leggen. Voorheen was het zo dat op grond van vaste rechtspraak onder bijzondere omstandigheden geen omstandigheden werden

verstaan die al in de beleidsregel waren verdisconteerd. Sinds oktober 2016 vallen onder bijzondere omstandigheden ook omstandigheden die bij het opstellen van de beleidsregel zijn of moeten worden geacht te zijn verdisconteerd (zie ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840).

Verder volgt uit jurisprudentie (zie ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449) dat een waarschuwing onder omstandigheden een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. De waarschuwingen die op grond van deze beleidsregels worden gegeven betreffen geen besluiten, omdat deze waarschuwingen geen voorwaarden zijn voor de toepassing van de bevoegdheid om een sanctie op te leggen op grond van artikel 2:59 van de Apv.