

het bestuursorgaan had moeten berusten, dan wordt van het bestuursorgaan verwacht dat zij al het redelijkerwijs mogelijke doet om dat specifieke document alsnog te achterhalen (ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399, AB 2021/283, m.nt. M.H.A. Bakkum en A. Drahmman). Als het beroep van verzoeker zich richt op de zoekslag in *algemene* zin, is het daarentegen juist nagenoeg onmogelijk om aannemelijk te maken dat er meer documenten aanwezig zijn. De verzoeker weet dan immers niet welke documenten ontbreken. Als de zoekslag voldoende is gemotiveerd dan kan de appelland nog wel de zorgvuldigheid ter discussie stellen door bijvoorbeeld documenten aan te wijzen die wel onder de reikwijdte van het verzoek vallen, maar niet naar boven zijn gekomen bij de zoekslag (ABRvS 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:240, AB 2022/82, m.nt. P.J. Stolk). Zulke situaties zullen uiteraard niet vaak voorkomen.

8. Door de standaardformulering ook toe te passen in geschillen over de zoekslag in het algemeen, kon het beeld ontstaan dat een bestuursorgaan relatief eenvoudig aan de motiveringsplicht met betrekking tot de zoekslag kon voldoen. Zo achtte de rechter een mededeling van het bestuursorgaan niet ongeloofwaardig, ondanks dat het bestuursorgaan de zoekslag geheel niet had gemotiveerd (ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:381, r.o. 7.1) of geen zoektermen had geregistreerd (ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1743, r.o. 4.2). Bij de verzoeker rustte vervolgens de vrijwel onhaalbare bewijslast om aannemelijk te maken dat er meer documenten onder het bestuursorgaan berustten (vgl. E.C. Pietermaat en N.N. Bontje, 'Kroniek openbaarheid en behoorlijkheid', *NTB* 2022/75, paragraaf 2 onder 'document'). Motiveren dat de zoekslag onvoldoende zorgvuldig is geweest of onvoldoende is gemotiveerd, is echter aanzienlijk eenvoudiger voor een verzoeker dan aannemelijk te moeten maken dat er meer documenten berusten bij het bestuursorgaan.

9. *Toepassing op de casus.* In deze uitspraak speelt zowel de vraag naar de zoekslag in algemene zin als de vraag naar het bestaan van specifieke documenten. Met betrekking tot de zoekslag overweegt de Afdeling eerst dat informatie over de wijze waarop dat onderzoek heeft plaatsgevonden (zoals de gehanteerde zoektermen) ontbreekt en daarom onvoldoende is gemotiveerd hoe de zoekslag is uitgevoerd (r.o. 8.3). Hier ontbrak dus een motivering die zag op de (onder punt 6 van deze annotatie genoemde) drie aspecten. Daarnaast heeft appelland gevraagd naar het bestaan van bepaalde besluitenlijsten en niet-openbare verslagen. Met betrekking tot de besluitenlijsten oordeelt de Afdeling dat het college vol-

doende aannemelijk heeft gemaakt dat buiten de openbare besluitenlijsten geen besluitenlijsten bestaan waarin informatie staat waarop het verzoek van appelland ziet. Dit geldt echter niet voor de niet-openbare verslagen. Deze horen te worden gemaakt op grond van het Reglement van orde voor de vergadering van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn 2018. De Afdeling is van oordeel dat het college niet kon volstaan met de ontkenning van het bestaan van de documenten ter zitting, maar dit nader had moeten toelichten of onderbouwen (r.o. 8.5). Het college zal een nieuw besluit moeten nemen. Dit besluit zal op grond van de (op 1 mei 2022 in werking getreden) Woo moeten worden genomen, omdat de Woo op dit punt geen overgangsrecht bevat (r.o. 11).

10. *Afronding* In jurisprudentie van de Afdeling lijken de geloofwaardigheid van de motivering dat een (specifiek) document niet bestaat en de zorgvuldigheid van het onderzoek (in algemene zin) door elkaar heen te lopen. Wij willen ervoor pleiten dat de Afdeling een nieuwe standaardformulering introduceert, waarin voor het bestuursorgaan handvatten worden gepresenteerd over de wijze waarop ze de zoekslag moeten motiveren. Dit zou al kunnen door vóór de huidige standaardoverweging een zin toe voegen die ziet op de zorgvuldigheid van het te verrichten onderzoek (die moet worden verricht op grond van artikel 3:2 Awb) en de motivering van dat verrichte onderzoek (artikel 3:46 Awb). Bij omvangrijke verzoeken met een complexe zoekslag mag van een bestuursorgaan worden verwacht dat het expliciet motiveert in welke databases/archieven is gezocht en met welke zoektermen is gewerkt. Idealiter wordt de verzoeker ook bij dit proces betrokken, zodat geschillen over de omvang van de verrichte zoekslag voorkomen worden.

L.F.D. Honée en A. Drahmman

AB 2023/5

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

20 september 2022, nr. 20/882

(Mrs. H.L. van der Beek, W.A.J. van Lierop,

M.C. Stoové)

m.nt. T.N. Sanders

Art. 3:2, 5:1 Awb

ECLI:NL:CBB:2022:621

Verzoeker om handhaving zaait voldoende twijfel over de juistheid van het onderzoek van

de toezichthouder. Moeilijkheid opheffen overtreding rechtvaardigt niet het afzien van onderzoek.

Het College is van oordeel dat het rapport van bevindingen en de veterinaire verklaring niet concludent zijn. Enerzijds wordt vermeld dat de manen en de staarten van de konikpaarden vol zitten en verkleefd zijn met klissen en dat dit in enkele gevallen kan leiden tot een welzijnsaantasting. Anderzijds wordt uitgesloten dat de aanwezigheid van klissen in manen en staarten tot gevolg kan hebben dat de konikpaarden last hebben van tranende ogen of oogontsteking, omdat de manen niet in de ogen hangen, en wordt geconcludeerd dat de klissen onder de gegeven omstandigheden het welzijn van de konikpaarden niet aantasten. Dit terwijl eveneens wordt vermeld dat de paarden in groepen staan en dan met hun staart zwaaien en ook vliegen verjagen met hun staart. Nu de staarten verkleefd zijn met klissen lijkt het heel goed mogelijk dat zo klissen in de ogen van andere paarden terechtkomen. Appellante wijst er daarnaast terecht op dat de konikpaarden grazen tussen de klissen en ook dan met de ogen in de buurt komen van de klissen. Appellante heeft voorts diverse foto's overgelegd in de periode rondom de inspecties door verweerder waarop valt te zien dat de manen en de staarten van de konikpaarden vol zitten met klissen en meerdere dieren last hebben van tranende ogen of een oogontsteking.

Gelet hierop bestaat grond voor twijfel aan de conclusies in het rapport van bevindingen en de veterinaire verklaring. De aanwezigheid van de grote kليس in het Oostvaardersveld vormt mogelijk een aantasting van de gezondheid of het welzijn van de konikpaarden. Daarom had het op de weg van verweerder gelegen om een meer diepgaand onderzoek te doen naar de gevolgen van de grote kليس voor de gezondheid en het welzijn van de konikpaarden in het Oostvaardersveld en voor de beweidbaarheid van het Oostvaardersveld. Ook als de verzorging van konikpaarden met oogschade moeilijk is, vormt dit geen geldige reden voor verweerder om een meer diepgaand onderzoek naar de eventuele aantasting van de gezondheid of het welzijn van de dieren achterwege te laten. Hierbij had verweerder moeten betrekken wat appellante, ook met beeldmateriaal, naar voren heeft gebracht.

Tussenuitspraak van de meervoudige kamer van 20 september 2022 in de zaak tussen:

Stichting Aanpak Misstanden Natuurbeheer, te Doorn, appellante,

en
De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder, (gem.: mr. B.M. Kleijs).

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen:

Staatsbosbeheer (gem.: mr. M. van Egmond).

Procesverloop

Bij besluit van 10 juni 2020 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van appellante om handhavend op te treden tegen Staatsbosbeheer ten aanzien van de konikpaarden in het Oostvaardersveld in Lelystad afgewezen.

Bij besluit van 27 augustus 2020 (het bestreden besluit I) heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard en het primaire besluit gehandhaafd.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit I beroep ingesteld.

Bij besluit van 10 december 2021 (het bestreden besluit II) heeft verweerder het bestreden besluit I herzien. Verweerder heeft het bezwaar van appellante opnieuw ongegrond verklaard en het primaire besluit gehandhaafd.

Appellante heeft de gronden van haar beroep aangevuld en nadere stukken ingediend.

Verweerder heeft geen verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 3 maart 2022. Appellante heeft zich laten vertegenwoordigen door naam 1 en naam 2. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Voor verweerder zijn tevens verschenen naam 3 en naam 4. De derde-partij heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde en naam 5.

Overwegingen

1.1 Het College gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1.2 Appellante is een stichting met als statutaire basisdoelstelling het bestrijden van natuurbeheer daar waar de intrinsieke waarde van elk individueel dier niet wordt gerespecteerd en beschermd. Bij brief van 29 januari 2020 heeft appellante verweerder verzocht handhavend op te treden tegen Staatsbosbeheer ten aanzien van de konikpaarden in het Oostvaardersveld in Lelystad. Volgens appellante wordt de zorgplicht van de Wet dieren geschonden, doordat de dieren, die in de visie van appellante gehouden dieren zijn, al geruime tijd onder de klissenbollen van de grote kليس zitten. Deze klissenbollen beschadigen de ogen van de konikpaarden. Appellante heeft foto's bijgevoegd van dieren met ontstoken ogen en ogen die dicht zitten.

1.3 Bij besluit van 10 juni 2020 heeft verweerder het verzoek om handhaving van appellante afgewezen. Onder verwijzing naar de resul-

taten van een inspectie in het Oostvaardersveld door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) op 21 januari 2020 en contact met Staatsbosbeheer en de praktiserend dierenarts ziet verweerder geen aanleiding voor handhavend optreden omdat geen sprake is van een inbreuk op het dierenwelzijn of van het onthouden van de nodige zorg.

2.1 Bij het bestreden besluit I heeft verweerder het bezwaar van appellante kennelijk ongegrond verklaard en het primaire besluit gehandhaafd. Verweerder stelt dat Staatsbosbeheer niet kan worden gezien als houder van de konikpaarden en voorts dat de paarden in maart 2020 zijn verplaatst. Verweerder stelt tot slot dat geen welzijns- of gezondheidsproblemen zijn vastgesteld.

2.2 Bij het bestreden besluit II heeft verweerder het bestreden besluit I herzien. Verweerder is ten onrechte ervan uitgegaan dat het niet om gehouden dieren gaat. De konikpaarden waarop het handhavingsverzoek ziet staan echter in het Oostvaardersveld en zijn volgens verweerder wel degelijk gehouden dieren. Verweerder heeft vervolgens het bezwaar van appellante ongegrond verklaard en het primaire besluit gehandhaafd. Verweerder stelt hiertoe, onder verwijzing naar de resultaten van een inspectie op 17 september 2021 in het Oostvaardersveld door de NVWA die zijn neergelegd in het rapport van bevindingen van 22 september 2021 en de daarbij behorende veterinaire verklaring, dat geen overtreding is geconstateerd en dat daarom geen aanleiding bestaat voor handhavend optreden.

3. Gelet op het bepaalde in artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft het beroep tegen het bestreden besluit I mede betrekking op het bestreden besluit II. Omdat het bestreden besluit I is vervangen door het bestreden besluit II en ter zitting is komen vast te staan dat appellante geen belang meer heeft bij een inhoudelijke beoordeling van het bestreden besluit I, zal het beroep daartegen bij de einduitspraak niet-ontvankelijk worden verklaard. Het College zal hierna het beroep tegen het bestreden besluit II beoordelen.

4.1 Appellante voert, onder verwijzing naar haar zienswijze van 5 december 2021, aan dat zij het weliswaar eens is met de bevindingen zoals neergelegd in het rapport van bevindingen van 22 september 2021 en de daarbij behorende veterinaire verklaring, maar dat zij zich niet kan vinden in de conclusies die verweerder daaruit trekt. Volgens appellante volgt uit deze bevindingen dat sprake is van welzijns- en gezondheidsaantasting van de konikpaarden en is dit, anders dan verweerder meent, een gevolg van de aanwezigheid van de grote klis. Appellante voert voorts aan dat het risico op oogletsel bij blootstel-

ling aan grote hoeveelheden grote klis zodanig groot is, dat de konikpaarden in wezen worden geweid op onbeweidbaar terrein. Tevens is volgens appellante sprake van het onthouden van de nodige zorg.

4.2 Verweerder stelt dat geen dierenwelzijnsovertreding is vastgesteld vanwege de aanwezigheid van klissen. Daarom kan volgens verweerder niet worden gezegd dat het desbetreffende terrein onbeweidbaar is.

5. Het College is met verweerder van oordeel dat het handhavingsverzoek van appellante betrekking heeft op de artikelen 2.1, eerste en zesde lid, en 2.2, achtste lid, van de Wet dieren en op de artikelen 1.3, aanhef en onder e, en 1.7, aanhef en onder c, van het Besluit houders van dieren (Bhd). De tekst van deze bepalingen is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

5.1 Het College gaat met partijen ervan uit dat de konikpaarden in het Oostvaardersveld gehouden dieren zijn in de zin van de Wet dieren. Tussen partijen is in geschil of de aanwezigheid van de grote klis in het Oostvaardersveld een benadeling van de gezondheid of het welzijn van de daar geweide konikpaarden vormt (artikelen 2.1, eerste lid, van de Wet dieren en 1.3, aanhef en onder e van het Bhd), en of sprake is van het onthouden van de nodige zorg door niet (tijdige) behandeling van oogschade bij de konikpaarden (artikelen 2.1, zesde lid, en 2.2, achtste lid, van de Wet dieren en 1.7, aanhef en onder c, van het Bhd). Het College overweegt hierover het volgende.

5.2 Het rapport van bevindingen van 22 september 2021 vermeldt dat bij de inspectie is geconstateerd dat de manen en staarten van de aanwezige paarden (41 oudere dieren met veulens in het zuidelijke deel van het Oostvaardersveld en elf oudere dieren met veulens in het noordelijke deel) verkleefd waren door klissen. De manen hingen niet in de ogen van de dieren. In het zuidelijke deel van het Oostvaardersveld stond een paard met een traan oog, mogelijk als gevolg van stoten of vechten.

5.3 De veterinaire verklaring van 21 september 2021 behorend bij het rapport van bevindingen van 22 september 2021 vermeldt dat de paarden nieuwsgierig naar de toezichhouders toekwamen, dat in de manen en staarten van de paarden klissen zaten, maar dat de manen met klissen niet in de ogen van de paarden kwamen. De veterinaire verklaring vermeldt voorts dat één paard met een tranend oog en één hengst met een gezwollen oog werd aangetroffen. Daarbij is opgemerkt dat paarden normaliter geen last hebben van klissen die in de maantop blijven hangen. De klissen worden aan bomen, struiken

etc. afgeschuurd. In enkele gevallen, bijvoorbeeld paarden die een allergische reactie ontwikkelen, of bij overmatig klissenbeval (mechanische irritatie van de ogen bij hoofdschudden) kan dit tot een welzijnsaantasting leiden. Een traan oog ook andere (mechanische) oorzaken kan hebben dan klissen in de maantop, bijvoorbeeld als de paarden in een groep staan en met hun staarten kwispelen om vliegen te verjagen, of een oogontsteking. Daarnaast vermeldt de veterinaire verklaring dat de konikpaarden niet te benaderen zijn zoals andere gehouden paarden, zodat het onmogelijk is om de klitten uit de manen te kammen of de ogen van de dieren te behandelen met oogzalf. Het vangen en behandelen van de paarden zou onnodig veel stress voor de dieren betekenen. Ook zouden de klissen direct na het verwijderen weer in de manen en staarten zitten. Daarom is het belangrijk de paarden te observeren en in te grijpen als de situatie uit de hand loopt. Dit gebeurt: de medewerkers van Staatsbosbeheer en de praktiserende dierenarts controleren de paarden regelmatig volgens schema. De klissen tasten onder de gegeven omstandigheden het welzijn van de konikpaarden niet aan.

6.1 Het College is van oordeel dat het rapport van bevindingen en de veterinaire verklaring niet concludent zijn. Enerzijds wordt vermeld dat de manen en de staarten van de konikpaarden vol zitten en verkleefd zijn met klissen en dat dit in enkele gevallen kan leiden tot een welzijnsaantasting. Anderzijds wordt uitgesloten dat de aanwezigheid van klissen in manen en staarten tot gevolg kan hebben dat de konikpaarden last hebben van tranende ogen of oogontsteking, omdat de manen niet in de ogen hangen, en wordt geconcludeerd dat de klissen onder de gegeven omstandigheden het welzijn van de konikpaarden niet aantasten. Dit terwijl eveneens wordt vermeld dat de paarden in groepen staan en dan met hun staart zwaaien en ook vliegen verjagen met hun staart. Nu de staarten verkleefd zijn met klissen lijkt het heel goed mogelijk dat zo klissen in de ogen van andere paarden terecht komen. Appellante wijst er daarnaast terecht op dat de konikpaarden grazen tussen de klissen en ook dan met de ogen in de buurt komen van de klissen. Appellante heeft voorts diverse foto's overgelegd in de periode rondom de inspecties door verweerder waarop valt te zien dat de manen en de staarten van de konikpaarden vol zitten met klissen en meerdere dieren last hebben van tranende ogen of een oogontsteking.

6.2 Gelet hierop bestaat grond voor twijfel aan de conclusies in het rapport van bevindingen en de veterinaire verklaring. De aanwezigheid van de grote klis in het Oostvaardersveld vormt

mogelijk een aantasting van de gezondheid of het welzijn van de konikpaarden. Daarom had het op de weg van verweerder gelegen om een meer diepgaand onderzoek te doen naar de gevolgen van de grote klis voor de gezondheid en het welzijn van de konikpaarden in het Oostvaardersveld en voor de beweidbaarheid van het Oostvaardersveld. Ook als de verzorging van konikpaarden met oogschade moeilijk is, vormt dit geen geldige reden voor verweerder om een meer diepgaand onderzoek naar de eventuele aantasting van de gezondheid of het welzijn van de dieren achterwege te laten. Hierbij had verweerder moeten betrekken wat appellante, ook met beeldmateriaal, naar voren heeft gebracht.

6.3 Het voorgaande leidt tot het oordeel dat verweerder naar aanleiding van het verzoek om handhaving van appellante onvoldoende onderzoek heeft verricht en het handhaven van de afwijzing van dit verzoek in het bestreden besluit II onvoldoende heeft gemotiveerd. Het bestreden besluit II is daarmee in strijd met artikelen 3:2 en 7:12 van de Awb.

6.4 Het College ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding verweerder op te dragen een nieuw besluit te nemen. Om het gebrek te herstellen, moet verweerder meer diepgaand onderzoek doen naar de gevolgen van de grote klis voor de gezondheid en het welzijn van de konikpaarden in het Oostvaardersveld en in het licht van de resultaten van dit onderzoek opnieuw besluiten op het verzoek om handhaving van appellante. Hiertoe zal een termijn van zes maanden worden gesteld na verzending van deze tussenuitspraak. Het College zal vervolgens appellante in de gelegenheid stellen om binnen vier weken schriftelijk haar zienswijze te geven over de wijze waarop het gebrek is hersteld.

7 Het College zal iedere verdere beslissing aanhouden tot de einduitspraak op het beroep. Dat betekent ook dat over de proceskosten en het griffierecht in de einduitspraak zal worden beslist.

Beslissing

Het College:

- draagt verweerder op om binnen zes maanden na verzending van deze tussenuitspraak een ander besluit in de plaats van het bestreden besluit II te nemen met inachtneming van deze tussenuitspraak;
- houdt iedere verdere beslissing aan.

Bijlage – wettelijk kader**Wet dieren***Artikel 2.1. Dierenmishandeling*

1. Het is verboden om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen.

(...)

3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voorts gedragingen worden aangewezen die in ieder geval worden gerekend tot de verboden gedragingen, bedoeld in het eerste lid.

(...)

6. Een ieder verleent een hulpbehoevend dier de nodige zorg.

(...)

Artikel 2.2. Houden van dieren

(...)

8. Het is houders van dieren verboden aan deze dieren de nodige verzorging te onthouden.

Besluit houders van dieren*Artikel 1.3. Verboden gedragingen ten aanzien van dieren*

Als gedragingen als bedoeld in artikel 2.1, derde lid, van de wet worden aangewezen:

(...)

e. het weiden van een dier op niet beweidbaar land of, anders dan voor korte duur, weiden op slecht beweidbaar land;

(...)

Artikel 1.7. Verzorgen van dieren

Degene die een dier houdt, draagt er zorg voor dat een dier:

(...)

c. dat ziek of gewond lijkt onmiddellijk op passende wijze wordt verzorgd;

(...)

Noot

1. De andere naam voor de 'grote klis' is de 'grote klit'. Als het goed is, valt er met de benaming 'grote klit' gelijk wat meer op zijn plaats voor de lezer. Die naam is namelijk de etymologische bron voor 'klitten in je haar' en 'klittenband'. De grote klit is een plant die één ding waanzinnig goed kan: zich vasthaken aan dingen. De minuscule haakjes in de plant zorgen ervoor dat als deze zich eenmaal vastklampt, het lastig is om die weer los te krijgen. Tip: mocht je willen zoe-

ken op internet naar plaatjes van de grote klit, let dan goed op de spelling.

2. Iedereen die weleens heeft geprobeerd om klitten uit zijn haar (of die van anderen) te halen of stukjes stof of haartjes uit klittenband te halen, kan zich denk ik goed voorstellen dat de grote klit ook heel vervelend kan zijn voor dieren. De klitten komen namelijk goed vast te zitten in de haren. Daarbij komt: de meeste dieren hebben – anders dan mensen – niet eens vingers om klitten los te krijgen.

3. Ook de konikpaarden in het Oostvaardersveld ontbreekt het aan vingers. Een bezorgde stichting vraagt de minister van LNV dus om te handhaven. Als gevolg van de vele klitten krijgen de paarden namelijk oogontstekingen. Het niet verwijderen van de klitten is daarom in strijd met de zorgplicht voor (gehouden) dieren. De stichting onderbouwt het verzoek met allerlei foto's waarop te zien is dat de paarden inderdaad veel klitten hebben en dat er een paard is met een oogontsteking.

4. Genoeg reden om op onderzoek uit te gaan. De toezichhouders en een dierenarts gaan daarom een kijkje nemen bij de paarden en constateren dat de manen en de staarten inderdaad vol zitten met klitten. Zij erkennen dat die klitten schadelijk kunnen zijn voor de (oog)gezondheid van de paarden. Tegelijkertijd stellen zij dat de klitten feitelijk geen gevaar zijn. Want, zo legt de dierenarts uit, de klitten zitten in de manen en de staarten, en die bedekken de ogen van de konikpaarden niet. De klitten komen dus niet in de buurt van de ogen. Er is dus geen overtreding. Bovendien, het zijn weliswaar 'gehouden dieren' in de zin van de Wet dieren (waar je dus voor moet zorgen), maar het zijn toch echt wilde paarden die je niet zomaar kan benaderen. Die zouden enorm gestrest raken van een geneeskundige behandeling. Al zou er dus een overtreding zijn in verband met oogontstekingen veroorzaakt door klitten – je wil het eigenlijk niet oplossen omdat het middel erger is dan de kwaal.

5. Het CBb ziet dat (met de stichting) anders. Immers, als de paarden op een kluitje zitten – zo valt ook op foto's te zien – dan komt de staart van de één praktisch in het gezicht van de ander. Zo is het best voorstelbaar dat de grote klitten oogletsel veroorzaken bij de paarden. Dat had aanleiding moeten zijn voor de minister om diepgaander onderzoek te doen naar de vraag of hier nu sprake is van een overtreding of niet.

6. Los van de interessante casuïstiek, is deze uitspraak ook handhavingsrechtelijk interessant. Het gebeurt namelijk niet vaak dat een belanghebbende erin slaagt om twijfel te zaaien over (i) het rapport van een toezichhouder of (ii) het rapport van een deskundige, laat staan over alle-

bei en al helemaal niet zonder hulp van een eigen deskundige. In dit geval slaagt de stichting hier echter wel in en dat alleen al is het signaleren waard. De minister moet dus meer onderzoek gaan doen. Ik denk alleen niet dat we op dit punt lessen kunnen trekken voor de bredere praktijk – het is immers een hele specifieke casus.

7. Waar we wel in bredere zin iets aan hebben, is de opmerking van het CBb over de relevantie van de door de minister gestelde (on)wenselijkheid om een eventuele overtreding op te heffen. Het feit dat de (mogelijke) overtreding wellicht niet te beëindigen is (zonder grotere schade aan te richten), is geen reden om de overtreding niet nader te onderzoeken. Dat is een interessant oordeel van het CBb. Vanuit praktisch oogpunt valt er namelijk best wat voor de opstelling van de minister te zeggen. Als je nu al met zekerheid weet dat de enige manier van het opheffen van de overtreding een grotere overtreding is, dan zou je kunnen verdedigen dat je nu ook al weet dat het evenredigheidsbeginsel zich waarschijnlijk zal verzetten tegen handhaving. Moet je dan schaarse capaciteit gaan inzetten om het tot in detail uit te gaan zoeken? Anderzijds is de benadering van het CBb dogmatisch gewoon juist. Eerst vaststellen of en wat voor overtreding er is (en hoe ernstig die is). Dan kijken of er redenen zijn om niet te handhaven. Bovendien: de uitspraak lezend, bekriipt mij een beetje het gevoel dat de minister het argument 'ten overvloede' benoemt. Er lijkt niet echt grondig onderzoek gedaan te zijn naar de vraag of het inderdaad zo is. Als leek heb ik dan bovendien gelijk een vraag. Leeuwen en olifanten kunnen toch ook in het wild geneeskundig worden verzorgd – waarom konikpaarden dan niet? Dat zal je wel goed moeten uitleggen wil handhaving hierop afstuiten. Het lijkt mij dan ook dat het CBb het hier dus bij het juiste eind heeft. De minister zal gewoon weer op pad moeten en meer onderzoek moeten doen.

T.N. Sanders

AB 2023/6

RECHTBANK AMSTERDAM

30 augustus 2022, nr. AWB - 21 _ 2417

(Mrs. L.H. Waller, M.F. Ferdinandusse, A.K. Glerum)

m.nt. C.E.J. van Es en K. de Goede*

Art. 5 EVRM; art. 7 WOM; art. 175, 176a Gemw; art. 15 Gw

* C.E.J. van Es en K. de Goede zijn junior docenten Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

ECLI:NL:RBAMS:2022:5080

Burgemeester heeft op grond van art. 175 Gemeentewet geen bevoegdheid om tot bestuurlijke verplaatsing over te gaan bij niet-naleving rechtmatig noodbevel.

Bestuurlijke verplaatsing van demonstratie.

Verweerder heeft [op de zitting] ook niet betwist dat de demonstranten niet vrij waren om de bus te verlaten. Daarmee zaten de demonstranten feitelijk in de bus opgesloten. Dat de demonstranten nog hun mobiele telefoon of smartphone in hun bezit hadden en die konden gebruiken terwijl ze in de bus zaten, doet hier niet aan af. Deze situatie van opsluiting duurde in eerste instantie tot de bus vertrok, terwijl de demonstranten niet op de hoogte waren van de bestemming. Vervolgens is de bus gaan rijden naar de bestemming in Amsterdam-Noord. Pas daar mochten de demonstranten de bus verlaten. In het geval van eiser-1 heeft het, gerekend vanaf het moment dat de eerste persoon in de bus werd geplaatst, ongeveer een uur geduurd voordat de bus waarin hij zat wegreed. De reis vanaf de Zuidas naar Amsterdam-Noord duurde 30 minuten. De rechtbank betreft deze periodes bij haar beoordeling en neemt als uitgangspunt dat eisers gedurende ongeveer anderhalf uur hun vrijheid is ontnomen. Het mag zo zijn dat dit een relatief korte periode betreft, maar de duur van de maatregel vormt in dit geval naar het oordeel van de rechtbank geen doorslaggevende factor. Wat de rechtbank doorslaggevend acht is de feitelijke opsluiting. De rechtbank vindt steun voor haar oordeel in de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Gemeentewet ter verbetering van de mogelijkheden tot bestrijding van grootschalige verstoringen van de openbare orde, waarnaar eisers hebben verwezen. Ook in dat verband werd het verplicht vervoeren van personen als vrijheidsontneming beschouwd. De rechtbank volgt verweerder dus niet in haar standpunt dat de beperking in de bewegingsvrijheid van de demonstranten te gering was om van vrijheidsontneming te kunnen spreken.

Het is voor de rechtbank duidelijk dat verweerder het bestuurlijk verplaatsen van demonstranten een geëigend middel vindt om een door demonstranten gecreëerde blokkade op een kruispunt op te heffen. De gebruikte wettelijke grondslag voldoet echter niet aan de voorwaarden van artikel 5 van het EVRM. De wettelijk voorgeschreven procedure is in dit geval gegeven door artikel 175 van de Gemeentewet. De rechtbank is van oordeel dat artikel 175 van de Gemeentewet te algemeen geformuleerd is en daarmee onvoldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar is om als grondslag voor vrijheidsontneming te kunnen dienen. Voor eisers was