Straatman Koster advocaten

Postbus 717, 3000 AS Rotterdam
Bezoekadres:
Millenniumtoren, Weena 690, Rotterdam

NOTITIE

datum	:	18 juli 2024
aan	:	GS van Utrecht
t.a.v.	:	5.1.2.e 5.1.2.e (provincie Utrecht) 5.1.2.e en 5.1.2.e
van	:	5.1.2.e @straatmankoster.nl 5.1.2.e @straatmankoster.nl
onze ref.	:	09-1256/DMS05-710455381-24
betreft	:	Provincie Utrecht / advies wolf – bevoegdheden afsluiting (deel) Landgoed Den Treek-Henschoten te Leusden

---

I Inleiding en vraagstelling

1. Er is een aantal vragen gerezen in verband met (vooral) de meest recente confrontatie op 16 juli 2024 tussen een wolf en een kind op het Landgoed Den Treek-Henschoten ("**landgoed**"). Om de veiligheid van bezoekers van het landgoed te borgen, wordt gedacht aan het afsluiten van (een deel van) het landgoed voor het publiek door middel van gebruikmaking van het geven van een noodbevel of het instellen van een noodverordening door de burgemeester van Leusden.

2. In dat verband zijn ons (op hoofdlijnen) twee vragen gesteld die we in dit advies beantwoorden:

a. Biedt de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving de bevoegdheid aan GS (of een ander bestuursorgaan) om (een deel van) het landgoed waar de wolf zich bevindt af te sluiten? Zo ja, welke voorwaarden gelden er voor de toepassing van deze bevoegdheid?
b. Wat is het verschil tussen het instellen van een noodverordening en het geven van noodbevel op basis van de Gemeentewet aan het landgoed tot afsluiting?

3. Er zijn ook andere vragen gesteld over het omschrijven van een noodscenario met bijbehorende bevoegdheden om maatregelen te treffen die direct betrekking hebben

Straatman Koster Advocaten is de handelsnaam van Straatman Koster Advocaten B.V., statutair gevestigd te Rotterdam (KvK Rotterdam nr. 24389790). Straatman Koster Advocaten is een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid. De algemene voorwaarden van Straatman Koster Advocaten, waarin een beperking van de aansprakelijkheid is bedongen, zijn op alle opdrachten van toepassing. De algemene voorwaarden worden op verzoek toegezonden en zijn eveneens te vinden op www.straatmankoster.nl. De algemene voorwaarden zijn gedeponeerd bij de rechtbank te Rotterdam.

op de wolf zelf (van afschot tot negatieve conditionering). Ook zijn er vragen over het risico van schadeclaims van het landgoed in verband met een afsluiting. Deze vragen behandelen we in een vervolgadvies.

4. **Opmerking vooraf:** Naar wij begrijpen is het mogelijk dat de afsluiting een groter gebied betreft dan alleen (een deel van) het landgoed. Mogelijk gaat het ook om gronden van de gemeente Woudenberg. In dat geval geldt hetgeen hierna wordt opgemerkt over de bevoegdheden op grond van de Gemeentewet ook voor de burgemeester van Woudenberg.

II Conclusie

5. De Omgevingswet, het Bal en de Omgevingsverordening bevatten geen bevoegdheden voor GS (of een ander bestuursorgaan) om het landgoed geheel of gedeeltelijk af te sluiten.

6. We zien goede aanknopingspunten om voor het afsluiten van het landgoed een noodbevel te geven of een noodverordening in te stellen waarbij de voorkeur uitgaat naar een noodverordening. Ingeval er ook gronden buiten het landgoed moeten worden afgesloten, is een noodverordening een passender instrument dan het noodbevel. Het voordeel van een noodverordening is dat er geen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend tegen het instellen ervan.

III Analyse

Ad a. Bevoegdheden afsluiting landgoed op basis van de Omgevingswet?

7. Op basis van artikel 2.45 lid 1 Ow heeft GS de bevoegdheid om de toegang tot een Natura 2000-gebied geheel of gedeeltelijk beperken of verbieden met het oog op natuurbescherming. Het landgoed maakt geen deel uit van Natura 2000-gebied dus deze bevoegdheid is niet van toepassing.

8. Het landgoed is ook geen bijzonder nationaal natuurgebied waarvoor de minister van Stikstof en Natuur zou kunnen besluiten tot het instellen van toegangsbeperkingen en/of – verboden (artikel 2.45 lid 3 Ow).

9. De Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving ("**Bal**") bevatten geen bevoegdheden om andere natuurgebieden af te sluiten.

10. Het landgoed maakt deel uit van het Natuurnetwerk Nederland. De Omgevingsverordening bevat regels met betrekking tot de bescherming van het

Natuurnetwerk Nederland, maar geen bevoegdheden om de toegang tot dergelijke gebieden te beperken of te verbieden.

Tussenconclusie

11. De Omgevingswet, het Bal en de Omgevingsverordening bevatten geen bevoegdheden voor GS (of een ander bestuursorgaan) om het landgoed geheel of gedeeltelijk af te sluiten.

Ad b. Bevoegdheden afsluiting landgoed op basis van de Gemeentewet

12. De burgemeester van Leusden is bevoegd tot het geven van een noodbevel (artikel 175 Gemeentewet) of het instellen van een noodverordening (artikel 176 Gemeentewet) indien wordt voldaan aan de vereisten voor inzet van deze instrumenten.

13. De vraag is wat het best passende instrument is en of aan de voorwaarden voor toepassing wordt voldaan.

Noodbevel en noodverordening

14. Voor het mogen inzetten van het noodbevel en de noodverordening geldt dat sprake moet zijn van buitengewone omstandigheden: 'oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan' (artikel 175 lid).

15. We zien goede aanknopingspunten voor de redenering dat er sprake is van een ernstige vrees voor de veiligheid van mens en dier door de recente incidenten met de hond en het kind (dreigende ramp). Het is essentieel dat een wolvenexpert onderbouwt dat deze ernstige vrees voor de veiligheid van mensen en honden gegrond is gelet op het gedrag van de wolf en ingrijpen op basis van de Gemeentewet daarom noodzakelijk is.

16. Van belang is verder dat de toepassing van reguliere bevoegdheden van de bestuursorganen van de gemeente ontoereikend.is. Aangezien wij geen andere normale (spoed) bevoegdheden op basis van de Gemeentewet (en de Omgevingswet – zie hiervoor) zien om deze situatie het hoofd te bieden, is aan deze eis voldaan.

Welke bevoegdheid?

17. De omstandigheden waarin een noodbevel of een noodverordening kunnen worden toegepast zijn gelijk maar de instrumenten zijn juridisch wezenlijk verschillend.

Noodbevel	**Noodverordening**
Beschikking	Algemeen verbindend voorschrift
Gericht tot individu of concrete groep personen	Gericht tot onbepaald aantal personen / abstracte groep personen
Direct feitelijk resultaat in concreet geval	Herhaalde toepassing gedurende enige tijd
Bezwaar en beroep mogelijk + voorlopige voorziening	Geen rechtsmiddelen tegen de instelling van de noodverordening zelf

18. **N.B.** Veel situaties die in jurisprudentie aan de orde zijn geweest zien veelal op openbare orde zaken en vertonen weinig gelijkenis met de voorliggende situatie.[1] Een aantal

19. De keuze tussen een noodbevel en een noodverordening is aan de burgemeester van Leusden, maar we merken hier het volgende op.

20. Als het doel is om het landgoed af te sluiten zodat mensen zich niet meer in de buurt van de wolf kunnen bevinden dan zou een noodbevel kunnen worden gegeven aan de eigenaar en de exploitant om het landgoed te sluiten voor het publiek per direct met daarbij een aanduiding van wat precies de bedoeling is (alle ingangen afsluiten/ fietspaden afsluiten / eventuele verblijfsplaatsen ontruimen – er is een camping op het landgoed als wij het goed begrijpen). Het gaat dan om het ingrijpen dat gericht is op één 'object' – dus een situatie die ziet op een afgebakende groep personen (eigenaar / exploitant) en gericht is op een concreet feitelijk resultaat.

21. Het nadeel van het inzetten van deze bevoegdheid is dat het besluit tot het geven van een noodbevel kan worden aangevochten in bezwaar en er hangende bezwaar een voorlopige voorziening kan worden gevraagd door de eigenaar / exploitant van het landgoed.

[1] Denk aan de zaken rond de intocht van Sinterklaas en het bezoek van een Turkse minister aan Nederland (ECLI:NL:RVS:2020:3104 en ECLI:NL:RVS:2019:4275). Deze uitspraken bevatten wel interessante overwegingen over het verschil in rechtskarakter tussen noodbevel en noodverordening die in de tabel onder randnummer 16 zijn weergegeven.

22. We denken dat de toepassing van een noodverordening ook kan ingeval dat het gaat om afsluiting van het landgoed waarbij het een kwestie is van formuleren van de bepalingen van de verordening naar een combinatie van een gebod tot afsluiting en verboden voor eenieder om zich in het afgesloten gebied te bevinden. Het voordeel daarvan is dat er geen bezwaar mogelijk is (al zal dit wel worden geprobeerd).

23. Het inzetten van een noodverordening ligt zeker meer voor de hand dan een noodbevel als niet alleen het landgoed maar ook gebieden eromheen moeten worden afgesloten. De groep personen tot wie zich de geboden en verboden richten is dan te onbepaald voor toepassing van het noodbevel.

24. We stellen voor – indien gewenst – de keuze tussen de beide instrumenten nader in een teams-overleg af te stemmen, omdat de feitelijke omstandigheden ook van belang zijn (scope van de afsluiting).

Evenredigheid

25. Het besluit tot het geven van een noodbevel moet evenredig zijn. In dit geval is van belang om het gebied dat wordt afgesloten zo beperkt mogelijk te houden. Dat geldt ook voor de duur van de afsluiting.

******