

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet dieren met het oog op de versterking en aanvulling van het instrumentarium ten behoeve van de opsporing, vervolging en bestuursrechtelijke sanctionering van dierenmishandeling, dierverwaarlozing en overtreding van bepalingen inzake dierenwelzijn, diergezondheid en het aanhitsen van dieren (Wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Het verheugt mij dat door veel van de fracties steun wordt uitgesproken over de met dit wetsvoorstel te bereiken doelen, zoals het beter beschermen van dieren en het daadkrachtiger kunnen aanpakken van dierenmishandeling en -verwaarlozing. Graag beantwoord ik de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Bij de beantwoording is zoveel mogelijk de indeling van het verslag gevolgd.

ALGEMEEN DEEL

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat met dit wetsvoorstel eindelijk invulling is gegeven aan de jarenlange inzet van hun fractie voor een zelfstandig houdverbod voor mensen die dierenleed veroorzaken. Zij memoreren hierbij in het bijzonder graag de motie-Van der Ham, welke in 2010 al aan de regering vroeg om voorstellen te doen voor een wetswijziging ten behoeve van het zelfstandige houdverbod (Kamerstukken II 2009/10, 30511, nr. 36). Gezien de lange voorgeschiedenis van dit dossier zien zij deze graag zo snel mogelijk doorgevoerd. Wel hebben zij nog enkele vragen en opmerkingen, welke in het navolgende worden beantwoord.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij onderschrijven het beoogde doel. Zij hebben nog enkele vragen, die ik hierna graag beantwoord.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat strekt tot het versterken van de aanpak van dierenmishandeling en dierverwaarlozing. Deze leden zijn verheugd dat er nu eindelijk een wetsvoorstel ligt om dierenmishandeling en dierverwaarlozing beter aan te kunnen pakken, maar zij wijzen er ook op dat de totstandkoming van deze wet wel vele jaren in beslag heeft genomen. Al in 2010 werd namelijk de motie-Van der Ham aangenomen waarin de regering werd verzocht een rechterlijke zelfstandige maatregel te introduceren om een houdverbod op te leggen aan diegene die zich schuldig maakt aan dierenmishandeling. Deze bevoegdheid wordt nu eindelijk in deze wet gecreëerd. Deze leden hebben over onderdelen van dit wetsvoorstel nog enkele vragen, die ik in het navolgende van een antwoord zal voorzien.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing en willen de regering nog een aantal kritische vragen voorleggen, welke ik graag beantwoord.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met instemming het wetsvoorstel gelezen. Deze leden vinden het belangrijk dat met de wetswijzigingen een aantal zaken omtrent dierenwelzijn en dierenmishandeling beter geregeld worden. Recente incidenten met agressieve dieren waarbij soms zelfs dodelijke slachtoffers te betreuren waren, laten zien dat strenge wet- en regelgeving nodig is. Het bestempelen van het aanhitsen van dieren als een misdrijf is daarin een goede stap. Mensen hebben namelijk de verantwoordelijkheid om op een goede manier om te gaan met dieren.

Wel hebben deze leden de behoefte aan het stellen van enkele vragen, die ik in het navolgende graag beantwoord.

De leden van de fractie van JA21 hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vinden het een goede zaak dat met dit wetsvoorstel nieuwe stappen worden gezet in het beschermen van dieren en het aanpakken van mishandeling en verwaarlozing. Wel hebben deze leden de volgende vragen, waarop ik hierna graag inga.

Het lid van de BoerBurgerBeweging-fractie heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel en heeft hierover nog enkele vragen. Ook deze vragen zullen in het navolgende van een antwoord worden voorzien.

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de regering heeft nagedacht over het monitoren van de toepassing van de rechterlijke zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregelen, in het bijzonder het zelfstandig houdverbod. Deze leden vragen de regering of het mogelijk is om een rapportage hiervan jaarlijks naar de Tweede Kamer te sturen, waarin deze toepassing op hoofdlijnen en ook cijfermatig wordt beschreven. Zij geven aan het belangrijk te vinden hoe vaak de maatregelen zijn opgelegd, onderverdeeld naar dierenmishandeling – dierverwaarlozing, en voor welke duur.

Het zelfstandig houdverbod kan nu nog niet als maatregel worden opgelegd. De reeds bestaande rechterlijke zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel van artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) wordt niet als zodanig geregistreerd in de datasystemen. De vrijheidsbeperkende maatregel van artikel 38z Sr, de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM), is niet vaak opgelegd in dierenwelzijnszaken. Het registreren van het houdverbod vereist een IT-aanpassing. Hier zijn kosten aan verbonden. Bovendien is een uitgebreide werkinstructie nodig op de gerechten om de registratie goed en betrouwbaar te krijgen. Daarom kan ik op dit moment geen jaarlijkse rapportage toezeggen.

De leden van de D66-fractie hechten eraan eerst te onderstrepen waarom deze wetswijziging zo belangrijk is. Deze leden markeren dat dieren zowel in de Nederlandse wet als in het Europese recht worden erkend als wezens met gevoel en een intrinsieke waarde, welke in Nederland onder andere is vertaald in een zorgplicht. Dat is niet voor niets: dieren hebben fysieke behoeften, een rijk gevoelsleven en de meeste dieren kennen een geavanceerde cognitie. Mensen die besluiten dieren te houden, hebben daarom een belangrijke verantwoordelijkheid en plicht om goed voor dieren te zorgen, en dienen rekening te houden met al deze aspecten. In veel gevallen gaat dit goed. Toch zien deze leden dat mishandeling of verwaarlozing van dieren nog te vaak voorkomt. Het Landelijk Informatie Centrum Gezelschapsdieren (LICG) schat dat het om tienduizenden gevallen per jaar gaat. Ook in de media zien deze leden nog met te grote regelmaat vreselijke beelden en verhalen van dieren die mishandeld of verwaarloosd zijn. Wat de leden van de D66-fractie betreft is elk geval van dierenmishandeling er één te veel. Daarom is het ook van groot belang dat dierenmishandeling goed wordt bestraft en dat dieren worden beschermd tegen herhalingen met een houdverbod dat niet kan worden afgekocht door het betalen van een boete. Dit wetsvoorstel is hierbij een belangrijke stap voorwaarts en een die deze leden daarom van harte ondersteunen. De voorgaande overwegingen van de D66-fractie deel ik van harte.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat het wetsvoorstel lang op zich heeft laten wachten. Zij memoreren dat al in 2010 – elf jaar geleden – de gehele Tweede Kamer stemde voor een motie waarin de regering werd verzocht om een wetswijziging die het mogelijk zou maken om een houdverbod als zelfstandige straf op te leggen. Deze leden constateren dat het vervolgens tot 2018 duurde voor het wetsvoorstel door de regering in consultatie werd gebracht. Daarna duurde het tot eind 2020 voor de regering de consultatieadviezen had verwerkt en het wetsvoorstel naar de Raad van State stuurde, ondanks het feit dat de Tweede Kamer al meermaals naar de voortgang van het wetsvoorstel had gevraagd en had aangedrongen op spoedige behandeling. Deze leden zijn erg bedroefd dat handhavers, het openbaar ministerie (hierna: het OM) en de rechter in de tussenliggende jaren niet de mogelijkheid hebben gehad het houdverbod

als zelfstandige maatregel te eisen dan wel op te leggen. Deze leden lezen dat de regering in eerste instantie geen prioriteit gaf aan het wetsvoorstel, en dat er later nog naar financiering gezocht moest worden. Kan de regering toelichten waarom het zo lang heeft geduurd voor het wetsvoorstel gereed was? Waarom kreeg het wetsvoorstel geen prioriteit bij het ministerie, niet alleen gedurende de coronapandemie, maar ook de in periode daarvoor?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie alsook de leden van de SP-fractie wijzen terecht op de lange doorlooptijd die dit wetsvoorstel kent en vragen om een reflectie op de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Ik betreur het ten zeerste dat het niet mogelijk is gebleken dit wetsvoorstel eerder bij uw Kamer in te dienen. De lange doorlooptijd in de voorbereiding van dit wetstraject verdient dan ook niet de schoonheidsprijs. Er zijn verschillende omstandigheden aan te wijzen die daaraan hebben bijgedragen.

In 2010 heeft uw Kamer de motie-Van der Ham aangenomen, die de regering verzoekt voorstellen te doen om een houdverbod als zelfstandige straf of maatregel mogelijk te maken bij herhaaldelijke overtredingen van wetgeving tegen dierenmishandeling (Kamerstukken II 2009/10, 30511, nr. 36). Het kabinet was aanvankelijk voornemens opvolging aan deze motie te geven door het zelfstandig houdverbod onderdeel te laten zijn van de uitwerking van een generieke rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel, in reactie op het WODC-onderzoek "Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief" (Kamerstukken II 2011/12, 29279, nr. 132). Vervolgens is per 1 oktober 2012 de wetswijziging in werking getreden waarmee de maximale proeftijd bij een voorwaardelijke veroordeling in dierenwelzijnszaken is verhoogd naar tien jaar (Stb. 2012, 392). Vanaf dat moment was het mogelijk om een zeer langdurig houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een (gedeeltelijk) voorwaardelijke straf op te leggen. In reactie op schriftelijke vragen van de leden Van Gerven en Schouw heeft mijn ambtsvoorganger in juni 2014 aangegeven de evaluatie van deze uitbreiding te vervroegen en de daaruit voortkomende bevindingen over de doeltreffendheid en de effectiviteit van deze uitbreiding te willen betrekken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel dat een zelfstandige houdverbod mogelijk maakt (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2239). In de beleidsreactie bij het rapport "Dieren Verboden" van Bureau Beke (Kamerstukken II 2015/16, 28286, nr. 853) is vervolgens een 'samenhangend wetsvoorstel' aangekondigd waarin onder meer het zelfstandige houdverbod zou worden opgenomen. Hieraan is op 30 juni 2017 opvolging gegeven met de Contourenbrief houdverbod (Kamerstukken II 2016/17, 28286, nr. 921), waarin werd aangekondigd welke wetswijzigingen in het onderhavige wetsvoorstel zouden worden gebundeld. Een conceptversie van dit wetsvoorstel is vervolgens in de zomer van 2018 in (internet)consultatie gegeven.

Zowel naar aanleiding van de internetconsultatie als de gerichte adviesaanvragen zijn veel reacties op de consultatieversie van het wetsvoorstel ontvangen. Hoewel de met dit wetsvoorstel beoogde doelen in grote mate werden onderschreven, werd op onderdelen van het wetsvoorstel niettemin zeer kritisch gereageerd. Met de verwerking van deze adviezen is de nodige tijd gemoeid geweest. Naar aanleiding hiervan is het wetsvoorstel grondig aangepast. Deze aangepaste versie van het wetsvoorstel is nadien voorgelegd aan verschillende uitvoeringsorganisaties in het kader van de uitvoeringstoets. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, hebben de extra werkzaamheden in het kader van de coronacrisis geleid tot vertraging bij lopende wetstrajecten, waaronder de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel (Kamerstukken II 2020/21, 35570 VI, nr. 19, p. 9). Tot slot heeft het vinden van de benodigde financiering van dit wetsvoorstel verder nog voor extra vertraging gezorgd.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat het onderzoek 'Dieren Verboden' van Bureau Beke uit 2015 naar de toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf inmiddels verouderde cijfers bevat (periode 2010 - 2015), omdat het wetsvoorstel zo lang is blijven liggen. Kan de regering aangeven hoeveel dierenwelzijnszaken de afgelopen vijf jaar door de rechter zijn afgedaan, of er sprake is van een toename of een afname en op welke strafbare feiten de zaken betrekking hadden? Hoeveel dierenwelzijnszaken werden door het OM in de afgelopen vijf jaar geseponeerd en wat waren hier de redenen voor? In hoeveel van de zaken volgde strafoplegging en om welke straffen ging het? Hoe vaak is het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf opgelegd? Hoe vaak werd het houdverbod vervolgens overtreden? Is het de regering bekend waarom het houdverbod in bepaalde zaken niet

werd geëist dan wel opgelegd? Hoe lang was de gemiddelde proeftijd? Gemiddeld hoeveel maanden na het misdrijf volgde een vonnis?

In onderstaande tabel wordt het aantal zaken weergegeven waarin dierenwelzijnsfeiten ten laste zijn gelegd, per jaar van afdoening door de Rechtspraak. Het aantal zaken fluctueert per jaar, maar is ongeveer gelijk gebleven in de afgelopen jaren. In 2020 kan het aantal zaken zijn beïnvloed door de gedeeltelijke sluiting van de Rechtbanken als gevolg van de coronamaatregelen.

Tabel 1. Aantal zaken waarin een dierenwelzijnsfeit ten laste is gelegd, afgedaan door de Rechtspraak in eerste aanleg

	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Ontuchtige handelingen met een dier (artikel 254 Wetboek van Strafrecht)	3	2	1	3	3	7
Porno tussen mens en dier (artikel 254a Wetboek van Strafrecht)	38	56	41	33	28	45
Doden of mishandelen van dieren van een ander (artikel 350, tweede lid, Wetboek van Strafrecht)	13	14	8	13	9	11
Aanhitsen van een dier (artikel 425, eerste lid, Wetboek van Strafrecht)	11	10	9	11	9	8
Onschadelijk houden van een dier (artikel 425, tweede lid, Wetboek van Strafrecht)	84	100	93	94	49	83
Zorgplicht voor dieren (artikel 1.4 Wet dieren)**						
Dierenmishandeling (artikel 2.1 Wet dieren)	108	109	97	121	77	124
Houden van verboden dieren of deze dieren aan zorg te onthouden (artikel 2.2 Wet dieren)	153	193	143	171	116	143
Doden van dieren (artikel 2.10 Wet dieren)	5	2	6	5	7	8
Verbod op dierengevechten (artikel 2.14 Wet dieren)				4		
						-
Totaal***	395	464	377	424	275	397
waarvan overtredingen	86	98	94	98	48	78
waarvan misdrijven	309	366	283	326	227	319

* voorlopige aantallen, mogelijk is de registratie nog niet helemaal bijgewerkt

** dit artikel is nog niet in werking getreden

*** het totaal komt iets lager uit dan de optelling van alle zaken erboven, dit omdat er soms meerder dierenwelzijn feiten ten laste worden gelegd in één zaak

In tabel 2 wordt het aantal dierenwelzijnszaken weergegeven waarin is gekomen tot een bewezenverklaring met strafoplegging. Daaronder wordt in tabel 3 weergegeven met de soorten straffen voor deze zaken. In een zaak kunnen meerdere straffen worden opgelegd, het aantal straffen komt daarom iets hoger uit dan het aantal zaken met strafoplegging. In sommige zaken worden meerdere feiten bewezenverklaard, dat kunnen meerdere feiten zijn met betrekking tot dierenwelzijn, maar ook andere feiten. Deze andere feiten kunnen de soort en de hoogte van de opgelegde straf hebben beïnvloed. In de periode 2016-2021 werden in 671 zaken (van de in totaal 1731 zaken) meerdere feiten bewezenverklaard. Zaken waarin zowel een misdrijf als een overtreding bewezen zijn verklaard, vallen in de tabellen onder misdrijven.

Tabel 2. Aantal zaken waarin een dierenwelzijnsfeit bewezen is verklaard met strafoplegging, afgedaan door de Rechtspraak in eerste aanleg

	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Overtredingen	64	79	76	75	41	65
Misdrijven	217	277	223	239	160	215
Totaal	281	356	299	314	201	280

*voorlopige aantallen, mogelijk is de registratie nog niet helemaal bijgewerkt

Tabel 3. Aantal zaken met soort opgelegde straf in zaken waarin een dierenwelzijnsfeit bewezen is verklaard met strafoplegging

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vrijheidsstraf						
Overtredingen	1	5	5	6	10	4
Misdrijven	56	72	66	67	52	72
Totaal	57	77	71	73	62	76
Taakstraf						
Overtredingen	18	17	14	21	18	31
Misdrijven	124	160	109	130	91	116
Totaal	142	177	123	151	109	147
Geldboete						
Overtredingen	47	59	57	52	22	34
Misdrijven	74	99	88	90	44	66
Totaal	121	158	145	142	66	100

De vraag hoe vaak het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf is opgelegd kan niet beantwoord worden. Deze bijzondere voorwaarde wordt niet apart geregistreerd in de datasystemen. Het is daarom ook niet mogelijk om aan te geven hoe lang de gemiddelde proeftijd was. Het antwoord op de vraag waarom het houdverbod in bepaalde zaken niet werd geëist dan wel opgelegd kan niet door een geautomatiseerde zoekvraag worden beantwoord. Dit vergt uitgebreid dossieronderzoek.

In zaken waarin een dierenwelzijnsfeit ten laste was gelegd in de periode 2016-2021, volgde gemiddeld na 17 tot 18 maanden na het plegen van het misdrijf of overtreding het eindvonnis in eerste aanleg. Echter worden doorlooptijden in de strafrechtketen meestal vanaf het eerste verhoor berekend, omdat een overtreding of misdrijf pas een tijd na het plegen kan worden ontdekt en/of er een verdachte naar voren kan komen. De doorlooptijd voor dierenwelzijnszaken vanaf eerste verhoor tot eindvonnis in eerste aanleg was gemiddeld 13 tot 14 maanden.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen voorts hoeveel dierenwelzijnszaken bestuursrechtelijk werden afgedaan en welke sancties in die zaken zijn opgelegd. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) verzorgt de bestuursrechtelijke afhandeling van zaken naar aanleiding van toezichtsrapporten van de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (hierna: LID), die voornamelijk gericht zijn op gezelschapsdieren en paarden. Het totaal aan bestuursrechtelijke maatregelen die door RVO vanaf 2017 zijn opgelegd in dierenwelzijnszaken blijkt uit tabel 4.

Tabel 4. Aantal zaken en bestuursrechtelijke maatregelen die vanaf 2017 door de RVO zijn opgelegd.

	2017*	2018	2019	2022	2021
Aantal zaken**	1086	557	461	559	738
Last onder bestuursdwang	567	313	253	237	252
Last onder dwangsom	324	151	134	189	270
Last ter voorkoming van herhaling	28	15	23	54	121
Bestuurlijke boete	4	1	0	2	0
Waarschuwing	29	3	2	5	0
Zaak niet opgepakt***	48	25	17	25	20
In bewaring name	74	38	25	55	57

Hersteld op locatie	86	40	51	63	60
---------------------	----	----	----	----	----

- * Tot en met 2017 verzorgde de RVO de bestuursrechtelijke handhaving voor de NVWA, daarom zijn de cijfers voor 2017 niet voor de RVO en NVWA afzonderlijk weergegeven.
- ** Het totale aantal zaken komt niet overeen met het totale aantal toegepast bestuursrechtelijke maatregelen, omdat in één zaak meerdere maatregelen opgelegd kunnen worden.
- *** De overtreding was hersteld tussen het opmaken van het toezichtsrapport en het opstellen van de bestuursrechtelijke maatregel.

De NVWA verzorgt de bestuursrechtelijk afhandeling van zaken die gericht zijn op landbouwhuisdieren en hondenhandel. Het totaal aan bestuursrechtelijke maatregelen die door de NVWA vanaf 2017 zijn opgelegd in dierenwelzijnszaken blijkt uit tabel 5.

Tabel 5. Aantal bestuursrechtelijke maatregelen die vanaf 2018 door de NVWA zijn opgelegd.

	2018	2019	2020	2021
Brief	1	1	7	2
Herstelbrief	169	76	45	5
In bewaring name	9	21	22	37
Last onder dwangsom	0	1	0	1
Rapport van Bevindingen (BB, LOD of LOB)*	310	504	291	317
Schriftelijke waarschuwing	252	533	385	392
Schriftelijke waarschuwing incl. herstelmaatregelen (LOB of LOD)	14	81	91	143
Totaal	755	1217	841	897

* Rapporten van bevindingen kunnen hebben geleid tot een bestuurlijke boete (BB), last onder dwangsom (LOD) of last onder bestuursdwang (LOB).

Voorts vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie of de regering verwacht dat met het voorliggende wetsvoorstel het houdverbod als zelfstandige maatregel vaker zal worden opgelegd, omdat het effectiever is dan het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf?

Hoewel de beslissing om een houdverbod op te leggen in individuele zaken altijd aan de strafrechter is, is de verwachting dat het onderhavige wetsvoorstel in algemene zin ertoe kan leiden dat vaker dan voorheen een houdverbod zal worden opgelegd. De belangrijkste reden hiervoor is dat voor oplegging van het houdverbod niet langer is vereist dat een (deels) voorwaardelijke straf wordt opgelegd. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel kan de rechter ook in geval van een geheel onvoorwaardelijke veroordeling een houdverbod opleggen, al dan niet in combinatie met andere maatregelen en straffen. Dit is op dit moment nog niet mogelijk. Daarnaast zal een expliciete regeling van het houdverbod als zelfstandige maatregel in de Wet dieren er naar verwachting voor zorgen dat rechters meer bekend worden met de mogelijkheid van het opleggen van deze maatregel en om die reden daartoe vaker overgaan. Tot slot kan ook de omstandigheid dat overtreding van het zelfstandige houdverbod strafbaar wordt gesteld, ertoe leiden dat het houdverbod in de praktijk vaker zal worden opgelegd. De potentiële gevolgen die het overtreden van het houdverbod kan hebben, vormen een steviger stok achter de deur, hetgeen naar verwachting de effectiviteit van de maatregel ten goede komt.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat in de Tweede Kamer al meer dan elf jaar wordt gesproken over de noodzaak van het kunnen opleggen van een houdverbod als zelfstandige straf. Hierbij is regelmatig benadrukt dat dit zou moeten kunnen gelden voor ieder geval van dierenmishandeling of -verwaarlozing, zowel bij particuliere als bij bedrijfsmatige houders van dieren. Deze leden hebben de regering bij herhaling gevraagd naar de mogelijkheden voor een beroepsverbod voor veehouders die zich in binnen- en buitenland bij herhaling schuldig maken aan (ernstige) dierenmishandeling en/of -verwaarlozing. Toch lezen deze leden in de memorie van toelichting dat de voorgestelde wijzigingen “voor zover deze het houdverbod betreffen, zien op particuliere houders.” Op welk moment en door wie is besloten dat het houdverbod als zelfstandige maatregel uitsluitend voor particuliere en niet voor bedrijfsmatige houders van dieren hoeft te gelden, en wat was hiervoor de reden? Erkent de regering dat de aangenomen motie-Van der Ham uit 2010, waarin de regering werd verzocht met een wetswijziging te komen die het mogelijk maakt om een houdverbod als zelfstandige straf of maatregel op te leggen bij herhaaldelijk overtreden van de wetgeving tegen dierenmishandeling, geen onderscheid maakt tussen particuliere en bedrijfsmatige houders van dieren? Erkent de

regering dat de aangenomen motie-Graus/Wassenberg (Kamerstukken II 2021/21, 35570 XIV, nr. 16) over een levenslang houd- en beroepsverbod voor recidiverende dierenbeulen evenmin dit onderscheid maakte?

Met de door deze leden aangehaalde passage uit de memorie van toelichting is bedoeld te benadrukken dat de toegevoegde waarde van het voorgestelde zelfstandige houdverbod primair is gelegen in de mogelijkheid om de maatregel aan particuliere houders op te leggen. Op grond van de Wet op de economische delicten (hierna: WED) is het immers al mogelijk dat in geval van veroordeling wegens een economisch delict als bijkomende straf de gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming waarin het economische delict is begaan op te leggen (artikel 7, aanhef en onder c, WED). In geval van bedrijfsmatige houders van dieren komt dit de facto neer op een houdverbod. Hierop wordt later in deze nota uitgebreider ingegaan.

Dit betekent echter niet dat het nieuwe zelfstandige houdverbod niet aan bedrijfsmatige houders van dieren kan worden opgelegd. Indien aan de wettelijke voorwaarden voor oplegging van een zelfstandig houdverbod is voldaan, kan de strafrechter het zelfstandige houdverbod zowel aan particuliere als aan bedrijfsmatige houders van dieren opleggen. Het zelfstandige houdverbod verschilt ten aanzien van bedrijfsmatige houders van dieren op twee belangrijke punten ten opzichte van de genoemde bijkomende straf in de WED. Ten eerste is voor oplegging van het zelfstandige houdverbod niet vereist dat een economisch delict is begaan. Het zelfstandige houdverbod kan daarmee ook worden opgelegd in geval van veroordeling voor strafbare feiten die geen economisch delict zijn. Ten tweede kan het zelfstandige houdverbod eveneens een gebiedsverbod inhouden, hetgeen op grond van de WED niet mogelijk is.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat in het rapport 'Dieren Verboden' van Bureau Beke als knelpunt werd beschreven dat het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf komt te vervallen zodra de voorwaardelijke straf ten uitvoer is gelegd. Dit werd met het oog op dierenwelzijn en het risico op herhaling over het algemeen een onwenselijk effect gevonden. De veroordeelde kan dan immers weer ongestraft dieren houden en er zal een nieuw strafrechtelijk dossier moeten worden aangelegd. Dieren kunnen, nadat het houdverbod is komen te vervallen, alleen dan weer worden weggehaald als sprake is van strafbaar gedrag van de eigenaar jegens die dieren. Als voornaamste voordeel van een zelfstandige maatregel ten opzichte van een bijzondere voorwaarde noemt het rapport dat een overtreding van het houdverbod vervolgd kan worden als een nieuw strafbaar feit, terwijl het houdverbod blijft doorlopen. Met het oog op de handhaving van dierenwelzijn en het voorkomen van recidive kan dit een krachtiger werking hebben dan een bijzondere voorwaarde. Erkent de regering dat dit zowel geldt voor particuliere als voor bedrijfsmatige houders van dieren? Wat voegt dit wetsvoorstel toe aan het bestaande instrumentarium als het gaat om gevallen van dierenmishandeling of -verwaarlozing door professionele, ofwel bedrijfsmatige houders van dieren?

Ik ben het eens met de leden van de Partij voor de Dieren-fractie dat het zelfstandige houdverbod een krachtiger werking kan hebben dan het houdverbod als bijzondere voorwaarde, in het bijzonder met het oog op het voorkomen van recidive. Een van de voordelen van het zelfstandige houdverbod ten opzichte van het houdverbod als bijzondere voorwaarde is inderdaad gelegen in het feit dat overtreding van het zelfstandige houdverbod als strafbaar feit kan worden vervolgd, terwijl het houdverbod van kracht blijft. Dit geldt voor zowel particuliere als bedrijfsmatige houders van dieren. Het overtreden van een zelfstandig houdverbod kan daarmee ingrijpendere consequenties hebben in vergelijking met een houdverbod dat als bijzondere voorwaarde is opgelegd. Een ander voordeel van het zelfstandige houdverbod is dat deze maatregel ook opgelegd kan worden bij een (volledig) onvoorwaardelijke veroordeling. Daarnaast biedt het zelfstandige houdverbod veel ruimte voor maatwerk. Zo kan het houdverbod bijvoorbeeld betrekking hebben op bepaalde diersoorten en kan ook een gebiedsverbod onderdeel uitmaken van de maatregel. Ten aanzien van bedrijfsmatige houders van dieren is van belang dat het zelfstandige houdverbod voor een fors langere duur (ten hoogste tien jaar) kan worden opgelegd in vergelijking met de stillegging van de onderneming op grond van de WED (ten hoogste een jaar). Gelet op het voorgaande is het zelfstandige houdverbod zowel voor particuliere als bedrijfsmatige houders een belangrijke toevoeging aan het strafrechtelijke instrumentarium waarmee kan worden

bewerkstelligd dat als een houder de gezondheid of het welzijn van dieren ernstig schaadt, voor een lange tijd kan worden voorkomen dat diegene opnieuw dieren zal gaan houden.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in de memorie van toelichting dat een houdverbod voor bedrijfsmatige houders van dieren al mogelijk is op grond van de Wet economische delicten, maar dan als bijkomende straf. Kan de regering uitgebreider toelichten op welke manier de Wet economische delicten voorziet in een beroeps-/houdverbod in het geval van dierenmishandeling of -verwaarlozing?

Artikel 7, aanhef en onder c, van de WED biedt de mogelijkheid om als bijkomende straf de gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming van de veroordeelde op te leggen voor de duur van ten hoogste een jaar. Deze bijkomende straf kan door de strafrechter worden opgelegd aan diegene die voor een economisch delict wordt veroordeeld, dat wil zeggen een overtreding die valt onder de artikelen 1 en 1a van de WED. Hieronder valt onder meer een groot aantal specifieke overtredingen van voorschriften uit de Wet dieren die primair zien op bedrijfsmatige houders. Voorbeelden hiervan zijn overtredingen van voorschriften die zien op de ruimte of het terrein waar dieren worden gehouden, de wijze waarop dieren worden gehouden en de wijze waarop dieren dienen te worden verzorgd (artikel 2.2, tiende lid, onderdelen b, c en d, van de Wet dieren). Dierenmishandeling als bedoeld in artikel 2.1 van de Wet dieren is niet strafbaar gesteld krachtens de WED, maar is strafbaar op grond van artikel 8.11, eerste lid, van de Wet dieren. Omdat dierenmishandeling geen economisch delict is, kan de hierboven genoemde bijkomende straf niet worden opgelegd in geval van overtreding van het verbod op dierenmishandeling als bedoeld in artikel 2.1 van de Wet dieren. Naar huidig recht kan in geval van dierenmishandeling wel een houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf worden opgelegd. Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk om onder meer bij overtreding van het verbod op dierenmishandeling het houdverbod als zelfstandige maatregel op te leggen. Indien dieren door een professionele houder worden verwaarloosd, zal veelal sprake zijn overtreding van een of meerdere voorschriften die krachtens de WED strafbaar zijn gesteld. Op grond van die wet kan onder meer de (gedeeltelijke) stillegging van de onderneming worden opgelegd, wat kan inhouden dat het de veroordeelde voor ten hoogste een jaar niet is toegestaan om bedrijfsmatig dieren te houden. Dit kan dus de facto neerkomen op een houdverbod. Opmerking verdient dat op grond van de WED niet is vereist dat de veroordeelde de eigenaar is van de desbetreffende onderneming. Zo oordeelde de Hoge Raad in 2003, onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis, dat de stillegging van de onderneming ook kan worden opgelegd aan degene die het bedrijf in de onderneming uitoefende (HR 20 mei 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF6244, *NJ* 2003, 510, r.o. 3.3 tot en met 3.7).

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de regering uiteen te zetten hoe vaak een dergelijk houdverbod in de afgelopen tien jaar is opgelegd aan professionele houders van dieren, waaronder veehouders. Ook vragen deze leden hoe vaak gevallen van dierenmishandeling of -verwaarlozing door professionele, ofwel bedrijfsmatige houders van dieren strafrechtelijk zijn afgedaan en hoe vaak deze bestuursrechtelijk zijn afgedaan.

In antwoord op deze vragen wordt opgemerkt dat door het OM en de Raad voor de rechtspraak wat betreft de registratie van de strafrechtelijke afdoening in dierenwelzijnszaken geen onderscheid wordt gemaakt tussen bedrijfsmatige en niet-bedrijfsmatige houders van dieren. Ook wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende typen bedrijfsmatige houders, zoals veehouders. In de periode 1 januari 2014 tot 1 januari 2022 heeft de LID bij 1.003 bedrijfsmatige houders van gezelschapsdieren (excl. hondenhandel) 1.774 keer bestuursrechtelijk of strafrechtelijk opgetreden. Hiervan is bij 1.349 inspecties bestuursrechtelijk opgetreden en bij 425 inspecties is een proces-verbaal opgemaakt dat aan het OM is toegestuurd met het oog op strafrechtelijke afdoening. In de periode 1 januari 2018 tot 1 januari 2022 heeft de NVWA inspecties bij houders van landbouwhuisdieren en/of hondenhandelaren 3.710 keer bestuursrechtelijk afgedaan. In 433 gevallen is een proces-verbaal opgemaakt dat aan het OM is toegestuurd met het oog op strafrechtelijke afdoening.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen voorts of de regering kan aangeven of een professionele houder die bedrijfsmatig een houd- of beroepsverbod opgelegd krijgt voor dierenmishandeling, als particulier nog dieren zou mogen houden.

Bij het antwoord op de vraag van deze leden dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de situatie dat een houdverbod als bijzondere voorwaarde is opgelegd en de situatie dat de bijkomende straf van stillegging van de onderneming overeenkomstig de WED is opgelegd (hierboven is uiteengezet dat dit laatste geldt bij overtredingen inzake dierenverwaarlozing, niet in gevallen van dierenmishandeling). In algemene zin is het de veroordeelde in laatstgenoemde situatie, waarbij de bijkomende straf op grond van de WED is opgelegd, toegestaan om als particulier dieren te (blijven) houden. De bijkomende straf ziet immers enkel op het drijven van de onderneming en niet op particulier houderschap. Dit kan anders liggen indien het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling of – na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – als zelfstandige maatregel wordt opgelegd. In algemene zin heeft dat houdverbod zowel betrekking op het houden van dieren in de privésfeer als het bedrijfsmatig houden van dieren. Daarbij wordt opgemerkt dat de rechter de mogelijkheid heeft om maatwerk te leveren bij het bepalen van de omvang van het houdverbod indien dat gelet op de omstandigheden in een specifieke zaak wenselijk is. Zo kan het houdverbod een algeheel verbod op het houden van dieren inhouden, maar ook uitsluitend een verbod behelzen om bedrijfsmatig dieren te houden of een verbod om specifieke diersoorten te houden.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen voorts wat het voorliggende wetsvoorstel toevoegt aan het handavingsinstrumentarium in de strijd tegen illegale puppyhandel genoemd in de inleiding bij het wetsvoorstel, andere malafide fokkers (zoals fokkers van rassen met ongezonde fysieke kenmerken), handelaren, trainers (van bijvoorbeeld politiehonden) en dierenartsen. Klopt het dat het houdverbod als zelfstandige maatregel op deze bedrijfsmatige houders van dieren niet van toepassing zal zijn? Klopt het dat dit wetsvoorstel ook geen instrumenten biedt om de internationale malafide dierenhandel in wilde en exotische (beschermd) dieren aan te pakken?

Het wetsvoorstel versterkt het instrumentarium op het gebied van de handhaving bij dierenmishandeling en dierverwaarlozing. Ook houders van honden vallen hieronder. In antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie is aangegeven dat het zelfstandige houdverbod ook kan worden opgelegd aan bedrijfsmatige houders van dieren, alsook wat de verschillen zijn tussen het houdverbod als zelfstandige maatregel en de gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming die op grond van de WED als bijkomende straf kan worden opgelegd. Dit wetsvoorstel bevat daarmee nieuwe, naar verwachting effectieve instrumenten om (illegale) puppyhandel aan te pakken.

2. Algemene uitgangspunten handhaving Wet dieren

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of is overwogen om dit wetsvoorstel aan te grijpen om te kijken naar de hoogte van de strafmaat bij overtreding van het verbod op dierenmishandeling, het houden van risicovolle dieren, het verbod op ingrepen, het verbod op het doden van dieren en het verbod op het onthouden van de nodige zorg. Zo nee, waarom niet?

Ik heb bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel geen aanleiding gezien om daarin een verhoging van de wettelijke strafmaxima van de door deze leden genoemde feiten voor te stellen. In de praktijk blijken de huidige strafmaxima voldoende armslag te bieden om passende straffen op te leggen. Ook de in de memorie van toelichting aangehaalde rapporten van Bureau Beke en de Raad voor Dierenaangelegenheden (hierna: RDA) – waarop de inhoud van dit wetsvoorstel in grote mate gebaseerd is – strekken niet tot verhoging van de genoemde strafmaxima.¹ Wel strekt dit wetsvoorstel tot ophoging van het strafmaximum van het aanhitsen van een dier op een mens of een ander dier (het nieuwe artikel 306a Sr), mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de RDA.² Daarnaast merk ik op dat het OM per 1 december 2021 de Richtlijn voor strafvordering

¹ Dit betreft het rapport “Verantwoord Honden Houden – Paal en perk aan onaanvaardbaar gedrag van honden en hun houders”, RDA 2013_02, het rapport “Dieren Verboden”, Bureau Beke, 2016, het rapport “Hondenbeten aan de kaak gesteld – Preventie van ernstige hondenbeten bij mens en dier”, RDA 2017_02 en het rapport “Hoog-risico honden, een bijtend probleem?”, Bureau Beke, 2019.

dierenmishandeling en dierenverwaarlozing heeft aangescherpt (Stcrt. 2021, 47162). Hierdoor worden er voortaan hogere straffen geëist in dierenwelzijnszaken.

3. Ontvangen adviezen en internetconsultatie

De leden van de D66-fractie hebben vernomen dat de reacties op de internetconsultatie overwegend positief zijn, maar dat het OM en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) nog twee adviezen hadden welke niet zijn opgevolgd. Het eerste betreft zoals eerder gevraagd het schrappen van de mogelijkheid tot een voorwaardelijke maatregel, zoals geadviseerd door het OM. Het tweede betreft het advies van de NOvA met dit voorstel aparte regels in het leven te roepen voor de inbeslagneming van dieren, zodat dit zoveel mogelijk beperkt kan worden. De leden ondersteunen de bevinding van de regering dat het voor het welzijn van het inbeslaggenomen dier van belang is dat de inbeslagneming zo snel als mogelijk wordt beëindigd en het dier ofwel wordt teruggegeven ofwel wordt herplaatst. De leden van de D66-fractie vragen dan ook hoe met deze wetswijziging gegarandeerd kan worden dat dit ook gebeurt. Bovendien vragen deze leden de regering verder te concretiseren hoe het proces voor in beslag genomen dieren eruitziet en hoe gegarandeerd wordt dat hier het welzijn van het dier, niet de straf voor de houder of het belang van de houder, vooropstaat.

Het OM heeft in reactie op de consultatieversie van het wetsvoorstel bepleit om het houdverbod slechts op één manier (una via) op te kunnen leggen, namelijk door oplegging van de zelfstandige maatregel. Ook was het OM kritisch op het aanvankelijke voorstel om een houdverbod dat is opgelegd als bijzondere voorwaarde dadelijk uitvoerbaar te kunnen laten verklaren. Naar aanleiding van de opmerkingen van het OM is in de memorie van toelichting benadrukt dat het de voorkeur verdient dat een houdverbod als zelfstandige maatregel wordt opgelegd. Bij gelegenheid van het nader rapport is – mede in navolging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Raad van State) – afgezien van de wijziging die ertoe strekt dat (ook) bijzondere voorwaarden in dierenwelzijnszaken door de rechter uitvoerbaar bij voorraad kunnen worden verklaard.

Met de leden van de D66-fractie ben ik van mening dat het van belang is dat de inbeslagneming van dieren niet langer duurt dan noodzakelijk en dat de dieren na inbeslagneming zo spoedig mogelijk worden teruggegeven (mits dit veilig en verantwoord is), dan wel worden herplaatst. Het advies van de NOvA om een aparte strafvorderlijke beslagregeling voor dieren in het wetsvoorstel op te nemen is niet opgevolgd. Naar het oordeel van het kabinet staat de huidige, algemene wettelijke beslagregeling er namelijk niet aan in de weg dat gedurende de inbeslagneming dieren op een goede wijze worden behandeld en dat zij na eindiging van het beslag zo spoedig mogelijk worden teruggegeven of herplaatst. In dit verband wordt erop gewezen dat in het strafrecht dieren alleen met een strafvorderlijk doel in beslag genomen worden. Voordat opsporingsambtenaren overgaan tot inbeslagneming van levende dieren, plegen zij hierover overleg met de officier van justitie. Dit overleg betreft geen wettelijke verplichting, maar een in de praktijk gemaakte werkafpraak in het belang van de gezondheid en het welzijn van de in beslag te nemen dieren. Ter voorbereiding van de inbeslagneming overlegt de opsporingsambtenaar met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) over een passende opvangplek voor het dier. De RVO heeft met het oog hierop een groot aantal opslaghouders gecontracteerd waardoor het mogelijk is voor dieren een geschikte locatie te kiezen die tegemoetkomt aan de zorgbehoefte van het dier.

Indien tot inbeslagneming van levende dieren wordt overgegaan, worden de dieren naar een opslaghouder vervoerd. Na inbeslagneming worden ze onderzocht door een dierenarts. Dit onderzoek vindt plaats om te controleren in welke staat de dieren binnenkomen, mede met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding, en om aan dieren eventuele noodzakelijk medische zorg te verlenen. De opslaghouder neemt de gezondheid en het welzijn van het dier in ogenschouw. Mocht na beëindiging van het beslag teruggave aan het dier aan de verdachte niet mogelijk zijn, dan wordt door de RVO gezocht naar een passende locatie waar het dier kan worden herplaatst.

² “Verantwoord Honden Houden – Paal en perk aan onaanvaardbaar gedrag van honden en hun houders”, RDA 2013_02.

De leden van de D66-fractie lezen dat ook de mogelijkheid van het opleggen van een houdverbod als bijzondere voorwaarde mogelijk blijft, ondanks dat het OM adviseerde deze te schrappen. Zij geven aan de overweging van de regering te begrijpen, maar zien graag nog een verdere concretisering. Kan de regering een aantal situaties als voorbeeld noemen waarin zij meent dat deze mogelijkheid toepassen gepaster is voor de bescherming van het dier dan het opleggen van een houdverbod als nieuwe maatregel?

Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verweven en in werking treedt, is het uitgangspunt dat een houdverbod als zelfstandige maatregel wordt opgelegd. Tegelijkertijd kunnen zich specifieke omstandigheden voordoen die maken dat het in bepaalde gevallen wenselijk is om een houdverbod niet als zelfstandige maatregel, maar als bijzondere voorwaarde in het kader van een (deels) voorwaardelijke veroordeling op te leggen. Te denken valt aan de situatie waarin een rechter voornemens is een voorwaardelijke straf op te leggen en het geboden acht een koppeling te leggen tussen de tenuitvoerlegging van die voorwaardelijke straf en het al dan niet overtreden van het houdverbod. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in relatief lichte zaken. In dat geval kan het aangewezen zijn om het houdverbod als bijzondere voorwaarde op te leggen: het voorwaardelijke strafdeel kan dan pas ten uitvoer worden gelegd op het moment dat de bijzondere voorwaarde wordt overtreden. Ook komt oplegging als bijzondere voorwaarde in beeld op het moment dat de rechter voornemens is een combinatie van verschillende bijzondere voorwaarden te stellen, waaronder een houdverbod.

De verwachting is dat de wens om een houdverbod als bijzondere voorwaarde op te leggen slechts in een klein aantal zaken aan de orde zal zijn. Omdat verdachten in dierenwelzijnszaken relatief vaak te maken hebben met meervoudige psychosociale problematiek, is het van belang dat de strafrechter in staat wordt gesteld om maatwerk te kunnen bieden. Mede daarom is ervoor gekozen de mogelijkheid tot oplegging van het houdverbod als bijzondere voorwaarde in het wetsvoorstel niet uit te sluiten.

De leden van de CDA-fractie en van de Partij voor de Dieren-fractie begrijpen dat de regering in eerste instantie voornemens was om ook artikel 67, eerste lid, Sv aan te vullen, zodat inbeslagneming van dieren buiten heterdaad mogelijk zou worden bij de verdenking van het aanhitsen of het opzettelijk onvoldoende terughouden van een dier. Deze aanbeveling is naar aanleiding van de consultatie van het wetsvoorstel echter niet overgenomen. Verschillende partijen zouden dit als een te vergaand middel zien. De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten met welk doel zij in eerste instantie voornemens was om ook inbeslagneming buiten heterdaad, voorlopige hechtenis van een verdachte en bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk te maken. Acht zij dit eveneens als een te vergaand middel? Welke (praktische) uitvoeringsproblemen zijn te verwachten, indien inbeslagneming buiten heterdaad niet mogelijk zal zijn of voorlopige hechtenis niet toegepast kan worden? Kan de regering aangeven wat de politie en het OM ervan vinden dat dit voornemen niet is voortgezet? De leden van de Partij van de Dieren-fractie achten niet duidelijk waarom de regering heeft afgezien van de wijziging en vragen de regering toe te lichten waarom dit bij nader inzien als een te vergaand middel wordt gezien. Kan de regering tevens toelichten of op een alternatieve wijze invulling gegeven is aan de doelstelling van het wijzigen van artikel 67 Sv, zoals omschreven in de 'Contourenbrief houdverbod' (Kamerstukken II 2016/17, 28286, nr. 921)? Kan de regering het bovenstaande toelichten aan de hand van een praktijkvoorbeeld?

De door deze leden aangehaalde wijziging van artikel 67, eerste lid, Sv vloeide voort uit één van de aanbevelingen van de RDA in het rapport "Verantwoord honden houden".³ De RDA adviseerde artikel 425 Sr aan te merken als misdrijf in plaats van als overtreding, zodat inbeslagneming buiten heterdaad mogelijk zou worden gemaakt in geval van het aanhitsen of het onvoldoende terughouden van gevaarlijke honden. Het enkele omvormen van artikel 425 Sr van overtreding tot misdrijf, maakt echter nog niet dat inbeslagneming buiten heterdaad mogelijk wordt. Op grond van artikel 96, eerste lid, Sv, kan inbeslagneming buiten heterdaad door een opsporingsambtenaar enkel plaatsvinden indien sprake is van verdenking van een misdrijf dat is opgenomen in artikel 67,

³ "Verantwoord Honden Houden – Paal en perk aan onaanvaardbaar gedrag van honden en hun houders", RDA 2013_02.

eerste lid, Sv. Gelet hierop, bevatte de consultatieversie van dit wetsvoorstel een wijziging waarmee artikel 425 Sr werd toegevoegd aan artikel 67, eerste lid, Sv. Hierdoor zou inbeslagneming buiten heterdaad door een opsporingsambtenaar mogelijk worden gemaakt.

De Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten wezen erop dat met deze wijziging eveneens het in voorlopige hechtenis nemen van de verdachte en de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk worden. Het opnemen van artikel 425 Sr in artikel 67, eerste lid, Sr heeft dus meer gevolgen dan alleen het mogelijk maken van inbeslagname buiten heterdaad. Met de betreffende adviesorganen is het kabinet bij nader inzien van mening dat het mogelijk maken van voorlopige hechtenis en het toepassen van bijzondere opsporingsbevoegdheid in verband met een verdenking van artikel 425 Sr een te vergaand middel is. Dit laat onverlet dat het van belang is dat in geval van een bijtincident het desbetreffende dier in beslag moet kunnen worden genomen. Dit is naar huidig recht reeds mogelijk. Bij ontdekking op heterdaad kan een opsporingsambtenaar tot inbeslagneming overgaan (artikel 96 Sv). Het OM heeft met instemming kennisgenomen van de beslissing om in navolging van de consultatiereactie de voorgenomen wijziging van artikel 67 Sv uit het wetsvoorstel te schrappen. De politie heeft de voorkeur uitgesproken voor behoud van de wijziging van artikel 67 Sv, omdat dit de inbeslagneming buiten heterdaad zou vergemakkelijken.

Opgemerkt wordt dat van ontdekking op heterdaad niet alleen sprake is indien het strafbare feit wordt ontdekt terwijl het wordt begaan, maar ook 'terstond nadat het feit is begaan' (artikel 128 Sv). Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan dit een betrekkelijk lange tijd betreffen. Zo volgt uit de jurisprudentie dat indien na de aangifte onafgebroken opsporingsactiviteiten zijn verricht, er ook sprake kan zijn van een heterdaadsituatie indien enkele uren zijn verstreken tussen het moment van aangifte doen en het toepassen van een strafvorderlijke bevoegdheid (Vgl. HR 17 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:100). Als geen sprake is van onafgebroken opsporingsactiviteiten – en dus geen heterdaadsituatie – betekent dat echter niet dat geen inbeslagneming kan plaatsvinden. Naar huidig recht is immers de rechter-commissaris bevoegd om op vordering van de officier van justitie ook buiten gevallen van heterdaad een woning te doorzoeken ter inbeslagneming (artikelen 104 en 110 Sv).

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de voorgestelde wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet dieren voor zover deze het houdverbod betreffen, zien op particuliere houders. Voor professionele houders zou een gedragsaanwijzing of een houdverbod neerkomen op een geheel of gedeeltelijk beroepsverbod en dit is reeds geregeld in de Wet op de economische delicten (WED). Kan de regering uiteenzetten welke delen van het wetsvoorstel wél gevolgen hebben voor professionele veehouders? Verwacht de regering dat voorliggend wetsvoorstel gevolgen heeft voor de professionele veehouderij? Zo ja, welke? Is onderhavig wetsvoorstel besproken met vertegenwoordigers van de veehouderijsector? Wat was de reactie van deze sector? Indien dit niet het geval is, wil de regering dit alsnog doen?

De in dit wetsvoorstel vervatte wijzigingen betreffende de uitbreiding van artikel 5.12 van de Wet dieren (de sluiting van bedrijfsmatige inrichtingen), artikel 5.10a van de Wet dieren (de educatieve maatregel), de gedragsaanwijzing en het zelfstandige houdverbod hebben ook betrekking op professionele houders. Naar verwachting van het kabinet zal de grootste meerwaarde van dit wetsvoorstel gelegen zijn in de versterking van de mogelijkheden om op te treden tegen particuliere houders, nu oplegging van een houdverbod aan professionele houders de facto reeds mogelijk is in de vorm van de bijkomende straf stillegging van de onderneming op grond van de WED. In dit verband verwijs ik naar mijn eerdere antwoord op vragen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie. Er is – gelet op de primaire focus van dit wetsvoorstel op particuliere houders – niet afzonderlijk met de veehouderijsectoren gesproken over dit wetsvoorstel. Wel heeft LTO Nederland gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het leveren van inbreng tijdens de internetconsultatie en die is – net als alle inbreng – betrokken bij het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te verduidelijken hoe er met inbeslaggenomen dieren omgegaan zal worden door het OM. Is het OM toegerust op deze taak? Is hier gedacht aan de praktische knelpunten die komen kijken bij het in beslag nemen van dieren?

Het feitelijke proces van inbeslagneming van levende dieren is eerder omschreven in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie. Mij hebben geen signalen bereikt dat het OM niet op deze taak zou zijn toegerust.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren lezen dat 40 reacties zijn ontvangen bij de internetconsultatie over het voorliggende wetsvoorstel. Hoeveel reacties zijn ontvangen van partijen uit de vee- en vleessector en om welke partijen gaat dit? Wat was de strekking van deze reacties? Deze leden vragen de regering per ingebracht punt toe te lichten of en, zo ja, op welke wijze deze reacties hebben geleid tot aanpassing van dit wetsvoorstel.

De reactie op het wetsvoorstel vanuit deze sectoren betreft de input die LTO Nederland heeft geleverd op de openbare internetconsultatie. LTO heeft daarin een aantal inhoudelijke vragen gesteld over de educatieve maatregel, over de uitbreiding van het tentoonstellingsverbod voor dieren die een aangewezen lichamelijke ingreep hebben ondergaan en het interventiebeleid van de NVWA ten aanzien van de handhaving van het nieuwe artikel 5.10a en het gewijzigde artikel 5.12 van de Wet dieren. Net als alle input die bij de internetconsultatie naar voren is gebracht, zijn deze vragen van LTO bezien en waar nodig geacht, verduidelijkt en verwerkt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Tot aanpassingen van het wetsvoorstel heeft de input van LTO niet geleid.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat de regering niet ingaat op de adviezen over de onderdelen die naar aanleiding van de consultatie zijn vervallen. Kan de regering aangeven om welke onderdelen het gaat, wat de adviezen waren en waarom de regering ervoor heeft gekozen deze onderdelen te laten vervallen?

Op het vervallen van de voorgestelde wijziging van artikel 67, eerste lid, Sv, is reeds ingegaan in antwoord op eerdere vragen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie en de CDA-fractie. Daarnaast bevatte de consultatieversie van het wetsvoorstel een wijziging van artikel 184a Sr die het mogelijk maakte om verdachten in voorlopige hechtenis te nemen in geval van overtreding van een gedragsaanwijzing die is gegeven in verband met – kort samengevat – herhaald gevaar voor dieren. De redenen die het kabinet hebben bewogen tot het schrappen van de wijziging van artikel 67, eerste lid, Sv, gelden in de kern ook voor de oorspronkelijk voorgestelde wijziging van artikel 184a Sr. Het in voorkomende gevallen mogelijk maken van het in voorlopige hechtenis nemen van de verdachte en het kunnen toepassen van bijzondere opsporingsbevoegdheden wordt als een te vergaand middel gezien. Daarom is in lijn met het advies van het OM op dit punt afgezien van de oorspronkelijk voorgestelde wijziging van artikel 184a Sr. Ook is in lijn met de adviezen van het OM en de Raad voor de rechtspraak ervan afgezien om het niet terughouden van een onder iemands hoede staand dier wanneer het een mens aanvalt (het huidige artikel 425, sub 1°, Sr) en het nalaten van voldoende zorg voor het onschadelijk houden van een onder zijn hoede staand gevaarlijk dier (het huidige artikel 425, sub 2°, Sr) om te vormen tot misdrijf, dit om de juridisch complexe figuur van opzet door nalaten te voorkomen. De genoemde feiten blijven in artikel 425 Sr strafbaar gesteld als overtreding.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het omgaan met bijtincidenten aan gemeenten wordt overgelaten, bijvoorbeeld door middel van het regelen van een meldpunt. Waarom denkt de regering dat het beter is dat gemeenten bijtincidenten afhandelen?

Het beleid over het voorkomen van en het optreden tegen bijtincidenten is een gemeentelijke aangelegenheid. Dit beleid wordt gevoerd als onderdeel van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Of een hond agressief wordt, hangt af van verschillende factoren en risicomomenten in het leven van een hond. De eigenaar en de omgeving van het dier zijn factoren die hier onlosmakelijk mee verbonden zijn. Dit in acht nemend zijn gemeenten als geen ander in staat hier adequaat mee om te gaan, zij beschikken immers over informatie over lokale omstandigheden. Een laagdrempelig meldpunt zal gemeenten al in een vroeg stadium informatie kunnen verschaffen over mogelijke specifieke problemen met bepaalde honden en eigenaren. Elke gemeente kan het beleid zo vormgeven dat in de desbetreffende gemeente bijtincidenten zo goed mogelijk worden tegengegaan.

Deze leden lezen in het advies van de NOvA dat het wetsvoorstel moet worden aangegrepen om aparte regels te maken voor de inbeslagname van dieren. Nu wordt het inbeslaggenomen dier hetzelfde behandeld als een voorwerp, wat niet wenselijk lijkt met de lijn van de rest van het wetsvoorstel om meer te doen aan dierenwelzijn en om de intrinsieke waarde van een dier het uitgangspunt te laten zijn. Hoe gaat de regering inbeslagname van dieren zoveel mogelijk terugdringen? Deze leden vragen hoe ervoor wordt gezorgd dat het welzijn van dieren zoveel mogelijk centraal staat.

De in dit wetsvoorstel vervatte educatieve maatregel kan eraan bijdragen dat houders die eerder voorschriften op het gebied van dierenwelzijn hebben overtreden, zullen leren op een goede manier te zorgen voor hun dieren. Ook van de andere in dit wetsvoorstel vervatte wijziging zal naar verwachting een preventieve werking uitgaan, wat ertoe leidt dat minder gevallen van dierenmishandeling en -verwaarlozing zullen plaatsvinden en dientengevolge minder vaak tot inbeslagneming zal worden overgegaan.

Inbeslaggenomen dieren worden niet hetzelfde behandeld als voorwerpen. De afdeling inbeslaggenomen Goederen (IBG) van de RVO draagt er zorg voor dat inbeslaggenomen dieren op een goede wijze terecht komen bij een opslaghouder. Een opslaghouder moet zich houden aan de Wet dieren. Bovendien stelt IBG door middel van een aanbesteding eisen aan de opslaghouder, onder andere met betrekking tot de huisvesting en verzorging. Voor een omschrijving van het feitelijke werkproces bij de inbeslagneming van levende dieren wordt verwezen naar een eerder antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie.

4. De gedragsaanwijzing van de officier van justitie

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de officier van justitie ingevolge artikel 509hh, eerste lid, Sv een gedragsaanwijzing kan geven ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Deze gedragsaanwijzing strekt ertoe om het gedrag van de verdachte, in afwachting van de strafrechtelijke afdoening door de rechter, te beïnvloeden door de verdachte een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldingsplicht op te leggen, dan wel de aanwijzing te geven om zich te doen begeleiden bij hulpverlening ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. Deze leden constateren voorts dat de gedragsaanwijzing maximaal 90 dagen van kracht blijft en drie keer met maximaal 90 dagen kan worden verlengd. Deze leden vragen de regering hoeveel van dergelijke zaken thans niet binnen de gestelde maximale termijn (inclusief verlengingen) op zitting komen. Wat gebeurt er indien een zaak niet binnen de gestelde maximale termijn (inclusief verlengingen) op zitting wordt gebracht? Welke praktische gevolgen heeft dit voor het houdverbod en voor het gebiedsverbod?

De gedragsaanwijzing is een bevel dat niet is geautomatiseerd en wordt niet geregistreerd in de systemen. De vraag hoeveel van deze zaken niet binnen de gestelde maximale termijn op zitting komen kan daarom niet worden beantwoord. Na verloop van de maximale termijn van 360 dagen komt de gedragsaanwijzing na die termijn te vervallen. Dit betekent dat de aan de gedragsaanwijzing verbonden verplichtingen niet langer gelden. Nu in zaken waarin een gedragsaanwijzing is opgelegd nagenoeg altijd binnen 360 dagen het vonnis wordt gewezen, leidt de thans geldende maximumtermijn in de praktijk niet tot problemen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn verheugd te lezen dat in het voorliggende wetsvoorstel de officier van justitie de mogelijkheid wordt gegeven een gedragsaanwijzing op te leggen aan de verdachte om de periode voorafgaand aan de rechterlijke veroordeling te overbruggen. Deze leden lezen dat er bij dierenmishandelingszaken vaak geen gronden zijn voor voorlopige hechtenis. In de 'Contourenbrief houdverbod' (Kamerstukken II 2016/17, 28286, nr. 921) lezen zij dat voorlopige hechtenis in dierenwelzijnszaken zelden of nooit wordt toegepast. Kan de regering dit toelichten? Deze leden zien namelijk graag dat het strafrechtelijk instrumentarium ten volle wordt benut bij dierenmishandelingszaken. Deze leden lezen dat het overtreden van de gedragsaanwijzing strafbaar is. Welke sancties staan hierop? Kan een verdachte bijvoorbeeld in voorlopige hechtenis worden genomen wanneer hij of zij herhaaldelijk de gedragsaanwijzing overtreedt? Zo nee, waarom niet?

Het in voorlopige hechtenis nemen van een verdachte is een vrijheidsbenemende maatregel die voorafgaand aan de uitspraak van de strafrechter kan worden bevolen. Uit de onschuldpresumptie volgt dat bij het bevelen van voorlopige hechtenis in beginsel terughoudendheid geboden is. De toepassing van voorlopige hechtenis is aan een viertal voorwaarden verbonden. Ten eerste is vereist dat sprake is van een geval van voorlopige hechtenis, te weten een verdenking van een van de in artikel 67, eerste lid, opgenomen misdrijven. Ten tweede moeten er ernstige bezwaren tegen de verdachte bestaan (artikel 67, derde lid, Sv). Ten derde dient een grond voor voorlopige hechtenis aanwezig te zijn (een doel met het oog waarop de voorlopige hechtenis mag worden bevolen, artikel 67a Sv). Ten vierde dient te zijn voldaan aan het anticipatiegebod, wat wil zeggen dat geen voorlopige hechtenis mag worden toegepast wanneer er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat aan de verdachte in geval van veroordeling een kortere vrijheidsstraf zal worden opgelegd dan de duur waarvoor de voorlopige hechtenis wordt bevolen (artikel 67a, derde lid, Sv). Indien de officier van justitie een vordering tot inbewaringstelling (de eerste veertien dagen van de voorlopige hechtenis) indient, is het aan de rechter-commissaris om te beoordelen of aan deze voorwaarden is voldaan. In veel dierenwelzijnszaken, in het bijzonder zaken waarin geen sprake is van recidive, staan het vereiste van een grond voor voorlopige hechtenis en het anticipatiegebod in de weg aan de toepassing van voorlopige hechtenis. Dit laat onverlet dat de rechter-commissaris – indien aan de wettelijke voorwaarden is voldaan – wel degelijk de mogelijkheid heeft om ook in dierenwelzijnszaken een verdachte in voorlopige hechtenis te nemen (zie artikel 67, eerste lid, onderdeel c, Sv, waarin wordt verwezen naar de misdrijven omschreven in de artikelen 8.12, eerste en tweede lid, van de Wet dieren).

Deze leden stellen voorts enkele vragen over de sancties in geval van overtreding van de gedragsaanwijzing. Het opzettelijk handelen in strijd met een door de officier van justitie op basis van het nieuwe artikel 509hh, eerste lid, onderdeel d, Sv, gegeven gedragsaanwijzing is strafbaar op grond van artikel 184 Sr. Dit wordt bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie. Een verdenking wegens overtreding van artikel 184 Sr valt niet onder artikel 67, eerste lid, Sv, en levert daarmee geen geval van voorlopige hechtenis op. Mede gelet op het voorgaande kan een verdachte die verdacht wordt van overtreding van de gedragsaanwijzing niet in voorlopige hechtenis worden genomen.

Deze leden lezen dat de gedragsaanwijzing maximaal 90 dagen van kracht blijft en daarna maximaal drie keer met 90 dagen kan worden verlengd. Deze leden constateren dat de gedragsaanwijzing daarmee maximaal 360 dagen van kracht kan zijn. In de “Contourenbrief houdverbod” (Kamerstukken II 2016/17, 28286, nr. 921) lezen deze leden dat deze termijn gebaseerd is op de gemiddelde duur waarmee dierenwelzijnszaken op zitting komen. Echter, in het rapport ‘Dieren Verboden’ van Bureau Beke lezen zij dat het vonnis in zaken waarin een houdverbod is opgelegd gemiddeld dertien maanden na het misdrijf volgt. Hoe verklaart de regering deze discrepantie? Zijn recentere cijfers beschikbaar over de gemiddelde duur waarmee dierenwelzijnszaken op zitting komen? Waarom is deze termijn niet gebaseerd op de maximale duur waarmee dierenwelzijnszaken in het verleden op zitting zijn gekomen? Deze leden zijn van mening dat voorkomen moet worden dat de gedragsaanwijzing zou komen te vervallen, indien het onverhoopt langer duurt voor een dierenwelzijnszaak tot zitting komt.

De maximale termijn van 360 dagen is dezelfde als de maximale termijn die geldt voor de vergelijkbare maatregel op grond van artikel 509hh Sv. In de periode 2016-2021 was de doorlooptijd voor dierenwelzijnszaken vanaf eerste verhoor tot eindvonnis in eerste aanleg gemiddeld dertien tot veertien maanden. Het betreft hier echter een gemiddelde: de meeste zaken komen binnen een jaar op zitting. Daarnaast bestaat niet in elke dierenwelzijnszaak aanleiding om een gedragsaanwijzing op te leggen. Omdat de gedragsaanwijzing een vrijheidsbeperking betreft die voorafgaand aan de berechting door de strafrechter wordt opgelegd, is het onwenselijk dat de maximale duur van de gedragsaanwijzing langer is dan 360 dagen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat het toezicht op de naleving van een gedragsaanwijzing een taak is van de politie, maar dat in de praktijk veelal door de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming zal gebeuren. Ook lezen zij dat de reclassering “een rol kan spelen”. Deze leden wijzen de regering op de passage in het rapport ‘Dieren Verboden’ van Bureau Beke, waarin expliciet wordt gewaarschuwd voor een onduidelijke taakverdeling tussen

handhavingspartijen: “Er bestaan geen afspraken rondom de handhaving van het houdverbod. Hierdoor is het onduidelijk welke partij in dat kader moet optreden, met het risico dat geen enkele partij zich voor de handhaving verantwoordelijk voelt. Door die onduidelijkheid blijft een actieve handhaving van het houdverbod vaak achterwege.” Deze leden vinden dat dit evengoed geldt voor de gedragsaanwijzing voorafgaand aan een rechterlijke uitspraak. Daarom verbaast het deze leden dat de regering de handhavingstaak niet expliciet belegt bij één partij, uiteraard met oog voor individueel maatwerk. Waarom heeft de regering hier niet voor gekozen? De regering schrijft dat het OM bij het vorderen van het houdverbod aan de rechter zal verzoeken om bij de oplegging te bepalen welke instantie toezicht dient te houden op het naleven van het houdverbod. Deze leden vragen of de officier van justitie eenzelfde taak zou kunnen vervullen bij het bepalen welke instantie toezicht dient te houden op de gedragsaanwijzing.

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de officier van justitie een gedragsaanwijzing kan opleggen indien gevreesd wordt dat de verdachte gedrag zal vertonen dat herhaald gevaar voor de gezondheid of het welzijn van dieren oplevert. Bij deze wijziging is nauwe aansluiting gezocht bij de bestaande wettelijke regeling van de gedragsaanwijzing, die sinds 2010 geldt ter bestrijding van voetbalvandalisme (beter bekend als ‘de Voetbalwet’). Daarbij is er bewust voor gekozen dat toezicht op de naleving van de gedragsaanwijzing door verschillende partijen kan plaatsvinden, afhankelijk van de inhoud van de gedragsaanwijzing en overige omstandigheden van het geval. Gelet op de wens om ook in dierenwelzijnszaken maatwerk te kunnen bieden bij (de naleving van) de gedragsaanwijzing, is het onwenselijk dat op wetsniveau één toezichthoudende instantie wordt aangewezen. Met de leden van de Partij voor de Dieren-fractie ben ik van mening dat het wenselijk is dat in de praktijk zoveel mogelijk een instantie met het toezicht op een gedragsaanwijzing in een individuele zaak wordt belast, juist om te voorkomen dat vanwege de benodigde afstemming tussen verschillende instanties effectief toezicht achterwege blijft. De door deze leden gesuggereerde taak van de officier van justitie komt naar verwachting de effectiviteit van het toezicht ten goede en is in lijn met het toezicht op het (zelfstandige) houdverbod, waarbij de rechter kan bepalen welke instantie belast is met het houden van toezicht.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe de gedragsaanwijzing in de praktijk zal worden toegepast. Waar het bij een particuliere houder van dieren relatief eenvoudig is om een hond of een kat in beslag te nemen, zal dit bij een bedrijfsmatige houder met 11.000 varkens gecompliceerder zijn.

De gedragsaanwijzing die op grond van artikel 509hh Sv aan een verdachte kan worden opgelegd, kan verschillende maatregelen inhouden: (a) een gebiedsverbod, (b) een contactverbod, (c) een meldplicht, (d) een plicht om begeleiding door hulpverlening te aanvaarden en – na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – (e) een houdverbod. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kunnen meerdere van deze maatregelen worden opgelegd in de gedragsaanwijzing. In het door de leden van de Partij voor de Dieren-fractie genoemde voorbeeld waarin een bedrijfsmatige houder een zeer groot aantal varkens houdt, kan het in de rede liggen om bij de oplegging van een gedragsaanwijzing een houdverbod te combineren met een gebiedsverbod. Op die manier kan totdat een onherroepelijk vonnis wordt verkregen worden voorkomen dat de betreffende houder zich op het bedrijf begeeft waar de dieren aanwezig zijn. Indien de verdachte door de rechtbank wordt veroordeeld, kan de veroordeelde in voorkomende gevallen uit zijn beroep worden ontzet of kan de stillegging van de onderneming worden uitgesproken. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is ook het opleggen van een zelfstandig houdverbod mogelijk.

Ook vragen deze leden een nadere toelichting op de mogelijkheden die het voorliggende voorstel zal bieden om zaken van terugkerende dierenmishandeling en ernstige verwaarlozing in de veehouderij aan te pakken. Voornoemde leden hebben in de afgelopen jaren diverse keren gevraagd naar de mogelijkheden om een omstreden varkenshouder aan te pakken die in Duitsland een beroepsverbod kreeg voor ernstige dierenwelzijnsovertredingen. Ook in Nederland zijn bij stallen van deze varkenshouder tussen 2007 en 2020 diverse ernstige overtredingen geconstateerd door de NVWA waar bestuursrechtelijk en strafrechtelijk tegen is opgetreden. Deze leden vinden het onverteerbaar dat een dergelijke veroordeelde recidivist in Nederland gewoon

zijn gang mag blijven gaan. Hoe gaat het voorliggende wetsvoorstel helpen om een einde te maken aan deze voortdurende misstanden?

Het voorliggende wetsvoorstel biedt een uitbreiding van het instrumentarium om op te treden tegen recidivisten. Het zelfstandig houdverbod kan namelijk in meer situaties en voor een langere duur worden opgelegd ten opzichte van respectievelijk het houdverbod als bijzondere voorwaarde of de bijkomende straf betreffende de gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming op grond van artikel 7, aanhef en onder c van de WED. Daarnaast is aanleiding gezien een nota van wijziging bij dit wetsvoorstel in te dienen waarmee een langer zelfstandig houdverbod kan worden opgelegd in geval van recidive. Hierop wordt in hoofdstuk 6 van deze nota naar aanleiding van het verslag nader ingegaan.

Voorts vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie wat de stand van zaken met betrekking tot de Europese zwarte lijst voor dierhouders met een beroepsverbod is.

In november 2020 is uw Kamer geïnformeerd over welke stappen er zijn ondernomen om een Europese zwarte lijst op te stellen voor houders van dieren die in een EU-lidstaat een beroepsverbod hebben gekregen (Kamerstukken II 2020/21, 28286, nr. 1137). Er is nieuwe EU-regelgeving nodig om zo'n zwarte lijst te kunnen opstellen. De in 2019 gepolste lidstaten bleken, vanwege mogelijke strijdigheid met de privacywetgeving, niet bereid om met Nederland bij de Europese Commissie te pleiten voor de totstandkoming van deze regelgeving. Ook uitwisseling van gegevens tussen lidstaten over houders met een houdverbod stuit op problemen vanwege privacywetgeving (de Algemene Verordening Gegevensbescherming). Uit de gegevens van de onderzochte lidstaten blijkt tevens dat er per jaar aan gemiddeld vijf veehouders een houdverbod wordt opgelegd, vooral aan niet-bedrijfsmatige houders of veehouders met een kleinschalig bedrijf.

Tot slot vragen deze leden of de aanwijzing om geen dieren te houden wanneer de gezondheid of het welzijn van dieren wordt bedreigd, ook zal kunnen worden gegeven bij constatering van een zeer ernstige misdraging richting andere dieren op een bedrijfslocatie. Zo stuitte de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) afgelopen zomer bij een boerderij in Gelderland op een illegale (onverdoofde) slachting van schapen in het kader van het Offerfeest. Inspecteurs betraptten de verdachten hierbij op heterdaad bij het onverdoofd slachten van schapen. Zij hadden op dat moment al vijf schapen op gruwelijke wijze gedood. Naast de vijf reeds gedode schapen, stonden nog achttien schapen klaar om illegaal geslacht te worden. Toch konden de nog levende dieren niet in beslag worden genomen, omdat hier geen rechtsgrond voor was. Zal het voorliggende voorstel daar wel een mogelijkheid toe bieden en, zo nee, is de regering bereid deze mogelijkheid te creëren?

Als minister kan ik geen uitspraken doen over de inbeslagneming van dieren in deze individuele zaak. In algemene zin kunnen levende dieren in beslag worden genomen met een strafvorderlijk doel, bijvoorbeeld met het oog op waarheidsvinding, de verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer van die dieren of met het oog op een maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (de artikelen 94 en 94a Sv). Daarnaast kunnen binnen het bestuursrecht levende dieren onder omstandigheden in bewaring worden genomen (artikel 5:29 van de Algemene wet bestuursrecht). Mij hebben geen signalen bereikt dat de huidige wettelijke mogelijkheden voor inbeslagneming in voorkomende gevallen ontoereikend zijn. Daarnaast maakt dit wetsvoorstel het mogelijk dat op het moment dat een strafbaar feit wordt geconstateerd waarbij de gezondheid of het welzijn van dieren is geschaad en er kans op herhaling bestaat, een gedragsaanwijzing inhoudende een houdverbod en/of een gebiedsverbod kan worden opgelegd. Daarmee kan worden voorkomen dat de betreffende houder opnieuw schade aan dieren berokkent.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het wetsvoorstel een gedragsaanwijzing bevat waardoor de verdachte een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldingsplicht dan wel aanwijzing om zich te melden voor begeleiding kan krijgen. Deze gedragswijziging blijft 90 dagen van kracht, wat driemaal verlengd kan worden. Wat gebeurt in de tussentijd met het dier, nu de dader bijvoorbeeld geen contact meer met het dier mag hebben? Wie neemt de zorg voor het dier op zich? Hoe wordt voorkomen dat het dier nog verder verwaarloosd wordt?

Levende dieren kunnen naar huidig recht met een strafvorderlijk doel in beslag worden genomen. Voor een feitelijke weergave van de wijzen waarop de gezondheid en het welzijn van levende dieren gedurende de periode van inbeslagneming worden gewaarborgd, wordt verwezen naar het antwoord op eerdere vragen van de leden van de D66-fractie.

5. Aanhitsen als misdrijf

De leden van de D66-fractie ondersteunen de keuze om aanhitsen als misdrijf aan te merken en hebben begrip voor het uitsluiten van het niet terughouden van een dier en het nalaten van voldoende zorg voor het onschadelijk houden van een onder zijn hoede staand gevaarlijk dier als misdrijf. Dit omdat hierbij vaak geen sprake is van opzet of het moeilijk te bepalen is of sprake is van opzet. Met betrekking tot het nalaten van voldoende zorg voor het onschadelijk houden van een dier vragen deze leden nog wel of hierbij in alle gevallen uitgesloten kan worden dat er geen opzet in het spel is. Daarbij vragen deze leden ook of onder aanhitsen ook het trainen van een dier om agressief gedrag te vertonen valt, of dat het alleen om niet-structureel aanjagen of opzetten tot agressief gedrag gaat.

Bij het niet terughouden van een dier en het nalaten om voldoende zorg voor het onschadelijk houden van een gevaarlijk dier kan niet in alle gevallen worden uitgesloten dat er opzet in het spel is. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies echter aangegeven dat opzet in combinatie met nalaten in de praktijk niet veel voorkomt en dat dit tot juridische complicaties leidt. Het OM heeft in zijn advies aangegeven dat dit opzet nauwelijks te bewijzen zal zijn. Deze gedragingen worden niet tot misdrijf verheven, maar blijven strafbaar als overtreding en kunnen als zodanig worden vervolgd.

Wat betreft het voorstel om aanhitsen als misdrijf aan te merken, is expliciet beoogd om de extra strafwaardigheid uit te drukken van personen die hun dieren specifiek trainen om agressief gedrag te vertonen. Deze vraag van de D66-fractie kan dan ook bevestigend worden beantwoord: onder aanhitsen valt ook het (structureel) trainen van een dier om agressief gedrag te vertonen.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren delen de mening van de regering dat niet elk bijtincident, hoe tragisch deze ook zijn voor mens en dier, gekarakteriseerd moet worden als opzettelijk. Daarom kunnen deze leden zich vinden in het onderscheid tussen het opzettelijk aanhitsen als misdrijf en de overige gedragingen uit artikel 425 Sr die strafbaar zijn als overtreding. Deze leden vinden het goed dat de regering aanhitsen tegen andere (wilde) dieren tevens strafbaar stelt. Deze leden vragen wat op het gebied van preventie gedaan wordt om aanhitsen en bijtincidenten te voorkomen.

Het doel van het preventiebeleid is om te komen tot gezonde en sociale honden. Onderdeel hiervan is het voorkomen van aanhitsen en van bijtincidenten. Om deze doelen te bereiken zijn er verschillende onderzoeken gedaan, onder meer naar gedragsontwikkeling en de karakteristieken van hoog- risicohonden. Ook zijn er cursussen ontwikkeld, bijvoorbeeld voor toezichthouders van gemeenten en politie, over het gedrag van (hoog-risico)honden. Hierover kunt u meer lezen in eerdere Kamerbrieven (Kamerstukken II 2018/19, 28286, nr. 1056, Kamerstukken II 2018/19, 28286, nr. 1003, Kamerstukken II 2020/21, 28286, nr. 1126).

6. De rechterlijke zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel

De leden van de SP-fractie geven aan eerder te hebben gepleit voor de mogelijkheid een levenslang houdverbod op te leggen door de rechter aan daders, zeker wanneer het recidivisten betreft. Daarbij zou dan eventueel nog gedacht kunnen worden aan een jaarlijkse toetsing van de rechter om te bepalen of het verbod in stand moet worden gehouden. Kan de regering uitgebreid motiveren waarom niet voor deze optie is gekozen, maar slechts voor een houdverbod van maximaal tien jaar?

De mogelijkheid om een houdverbod voor een langere duur dan tien jaar of zelfs levenslang op te leggen, wordt door het kabinet zeer onwenselijk geacht. Het houdverbod is een gerichte vrijheidsbeperkende maatregel die ertoe strekt de maatschappij te beschermen en nieuw

dierenleed te voorkomen. De inhoud en de duur van het houdverbod dienen proportioneel te zijn in het licht van de doelen die met het houdverbod worden gediend. Het Nederlandse strafrecht kent geen vrijheidsbeperkende maatregelen die op voorhand voor een langere periode dan tien jaar of zelfs levenslang kunnen worden opgelegd. Gelet op de relatieve ernst van de strafbare feiten betreffende dierenmishandeling en -verwaarlozing ten opzichte van andere strafbare feiten zoals levens- en zedendelicten, wordt de mogelijkheid om op voorhand een houdverbod voor een langere duur dan tien jaar op te leggen dan ook niet proportioneel geacht. In de praktijk blijkt daaraan ook geen behoefte te bestaan, nu door strafrechters zelden een houdverbod voor een langere duur dan drie jaar wordt opgelegd. Gelet hierop is ook niet gekozen voor een systeem waarin een opgelegd houdverbod jaarlijks door een rechter wordt getoetst. In de praktijk zal door een daartoe aangewezen toezichthouder toezicht worden gehouden op de naleving van het houdverbod. Het kabinet verkiest deze vorm van periodieke controle boven een periodieke rechterlijke toets.

Deze leden vragen voorts te verduidelijken aan wie een zelfstandig houdverbod opgelegd kan worden en vragen in dit verband of deze maatregel ook kan worden opgelegd aan iemand die ontoerekeningsvatbaar is. In antwoord op eerdere vragen van leden van de Partij voor de Dieren-fractie heb ik aangegeven dat het zelfstandige houdverbod zowel aan natuurlijke personen als aan rechtspersonen kan worden opgelegd. Een voorwaarde voor oplegging van het zelfstandige houdverbod is dat betrokkene is veroordeeld wegens een strafbaar feit. Indien de rechter de ontoerekeningsvatbaarheid van de verdachte uitspreekt (artikel 39 Sr), wordt laatstgenoemde ontslagen van alle rechtsvervolging. In dat geval is geen sprake van een veroordeling en kan geen zelfstandig houdverbod worden opgelegd. Dit betreft echter een theoretische situatie die zich naar verwachting slechts zelden zal voordoen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering te verduidelijken welke maatregelen, hangende een uitspraak van de rechter, kunnen worden genomen tegen iemand die verdacht wordt van dierenmishandeling dan wel dierverwaarlozing om het directe gevaar van voortzetting van mishandeling of verwaarlozing dan wel nieuwe mishandelingen/verwaarlozingen te voorkomen?

Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de gedragsaanwijzing ex artikel 509hh Sv eveneens kan worden opgelegd in situaties waarin betrokkene wordt verdacht van een strafbaar feit in verband waarmee vrees bestaat voor herhaald gevaar voor de gezondheid of het welzijn van dieren. De gedragsaanwijzing kan inhouden dat de verdachte geen of minder dieren mag houden, maar kan eveneens een locatie- of contactverbod inhouden. De gedragsaanwijzing is daarmee het meest in het oog springende instrument om lopende een strafrechtelijk onderzoek en de berechting herhaald gevaar voor dieren te voorkomen.

Daarnaast is het mogelijk dat, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, andere maatregelen worden ingezet. Zo kunnen dieren tijdens een strafrechtelijk onderzoek in beslag worden genomen en kunnen indien tegen een verdachte van een economisch delict ernstige bezwaren bestaan, ook voorlopige maatregelen op grond van de WED worden opgelegd. Daarnaast kunnen in bepaalde gevallen ook bestuursrechtelijke maatregelen worden ingezet die nieuw gevaar voor dierenleed tegengaan.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat in strafzaken naar aanleiding van bijtincidenten, dierenmishandeling en dierverwaarlozing relatief lage strafmaxima gelden. Deze leden delen die inschatting. Het schokt deze leden dat ernstige dierenmishandeling en -verwaarlozing regelmatig afgedaan worden met een taakstraf of korte celstraf, waarbij zelfs de huidige strafmaxima niet geëist dan wel opgelegd worden. Deelt de regering deze mening? Kan de regering toelichten waarom het OM en de rechters weinig gebruikmaken van de huidige strafmogelijkheden? Deelt de regering de mening dat er een grote discrepantie bestaat tussen het extreme dierenleed en de maatschappelijke onrust, onvrede en woede over dierenmishandeling en -verwaarlozing, en de hoogte van de straffen die worden opgelegd? Hoe verklaart de regering dit? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen met dit wetsvoorstel ook de strafmaxima te verhogen om het handavingsinstrumentarium te versterken?

Ik acht het niet gepast om als minister een inhoudelijk oordeel uit te spreken over de wijze waarop in de rechtspraak de straftoemeting vorm zou moeten krijgen. Het is aan de wetgever om met behulp van de verschillende sanctiemodaliteiten en wettelijke strafmaxima de kaders vast te leggen waarbinnen die straftoemeting plaatsvindt. Daarbij geldt een ruime straftoemetingsvrijheid voor de strafrechter. Op die manier is het mogelijk steeds per individueel geval maatwerk te leveren en een passende straf op te leggen. Naar mijn mening doet de strafrechter dat uiterst consciëntieus en professioneel. Mij hebben geen signalen bereikt dat de huidige wettelijke strafmaxima in de weg staan aan een passende strafoplegging in dierenwelzijnszaken. Het OM heeft wel in de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel mede aanleiding gezien om met ingang van 1 december 2021 (Stcrt. 2021, 47162) de strafvorderingsrichtlijn voor dierenmishandeling en dierenverwaarlozing aan te scherpen. Als gevolg hiervan zullen door het OM voortaan hogere straffen worden geëist in dierenwelzijnszaken.

Gelet op de specifieke problematiek omtrent het ophitsen van dieren en het trainen van dieren op agressiviteit bevat dit wetsvoorstel een verdubbeling van het strafmaximum voor ophitsen van dieren (van zes maanden naar een jaar gevangenisstraf). Tevens wordt deze overtreding omgevormd tot misdrijf, waarmee de strafwaardigheid van dergelijke gedragingen wordt onderstreept.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering nader kan toelichten op welke wijze inbeslagname van dieren bij verdenking van verwaarlozing of mishandeling met dit wetsvoorstel sneller en effectiever plaats kan vinden? Welke gevolgen zal snellere en effectievere inbeslagname hebben voor de opvanglocaties? Heeft de regering geïnformeerd bij de opvanglocaties wat zij nodig hebben om de gevolgen van dit wetsvoorstel te ondervangen en kan de regering die informatie met de Kamer delen?

Dit wetsvoorstel brengt geen verandering aan in de wijze van inbeslagneming van dieren. Het wetsvoorstel is met het oog op een uitvoeringstoets voorgelegd aan de RVO die verantwoordelijk is voor de afzonderlijke opvanglocaties. Omdat dit wetsvoorstel geen wetswijzigingen bevat die specifiek gericht zijn op de inbeslagneming van dieren, is door het kabinet in de voorbereiding van dit wetsvoorstel niet noodzakelijk geacht om te informeren bij de opvanglocaties wat zij nodig hebben om de gevolgen van dit wetsvoorstel te ondervangen.

Deze leden vragen tevens op welke manier wordt gewaarborgd dat de officier van justitie een zorgvuldig en weloverwogen besluit neemt met betrekking tot inbeslagname en daaropvolgend teruggave van dieren (na een eventuele educatieve maatregel), herplaatsing of euthanasie. Deze leden ontvangen signalen dat dieren regelmatig worden geëuthanaseerd of herplaatst door de officier van justitie vanwege hoge bewaarkosten, soms zelfs voor de inhoudelijke zitting heeft plaatsgevonden of tegen het vonnis van de rechter in. Kan de regering aangeven of zij deze signalen herkent en wat zij doet om te bevorderen dat inbeslaggenomen dieren zorgvuldig en weloverwogen worden behandeld?

Alle officieren van justitie hebben binnen het opleidingscentrum SSR de mogelijkheid om een module dierenwelzijnszaken te volgen. Bij gevaarlijke dieren volgt een risk assessment die ziet op mogelijk gevaar en mogelijkheden tot herplaatsing. De door deze leden genoemde signalen met betrekking tot het euthanaseren van inbeslaggenomen dieren wordt niet herkend. Het OM hanteert een beleid waarin het uitgangspunt geldt dat gezonde dieren niet worden euthanaseerd. Hoewel niet kan worden uitgesloten dat dit in een enkel individueel geval is voorgekomen, is het beleid dit te voorkomen.

De leden van de JA21-fractie lezen dat de rechter maatwerk kan toepassen met betrekking tot het aantal of type dieren waarvoor een houdverbod kan worden opgelegd. Waarom is gekozen voor de mogelijkheid van een houdverbod voor een bepaald type diersoort? Hoe gedetailleerd ziet het onderscheid dat de regering hiermee maakt er in de praktijk uit? Wordt het met dit wetsvoorstel mogelijk om bijvoorbeeld een houdverbod op te leggen voor één specifiek huisdier, terwijl het houden van een ander type huisdier wel toegestaan blijft? Indien dit laatste het geval is, is de regering dan niet van mening dat een potentieel gevaarlijke situatie in stand wordt gehouden? In de memorie van toelichting schrijft de regering dat bij het opzettelijk toebrengen van pijn of leed

“een (algeheel) houdverbod meer voor de hand ligt”. Kan zij een situatie schetsen waarin sprake is van het opzettelijk toebrengen van pijn of leed aan een dier, maar waarbij geen (algeheel) houdverbod opgelegd wordt? Heeft de regering overwogen om bij het opzettelijk toebrengen van pijn of leed standaard over te gaan tot het opleggen van een (algeheel) houdverbod? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat zijn de beweegredenen geweest om hier niet toe over te gaan?

Zowel bij het bestaande houdverbod als bijzondere voorwaarde als bij het nieuwe, zelfstandige houdverbod geldt dat deze maatregel een algeheel verbod op het houden van dieren kan inhouden, maar ook kan inhouden dat betrokkene niet langer specifieke dieren of specifieke diersoorten mag houden. Dit biedt de mogelijkheid om maatwerk te leveren, gelet op de specifieke omstandigheden van individuele dierenwelzijnszaken. In algemene zin geldt daarbij dat in geval van ernstige dierenmishandeling of -verwaarlozing het voor de hand ligt dat een algeheel houdverbod wordt opgelegd. Daarbij kan het in sommige zaken het echter gepaster zijn om een houdverbod van beperktere omvang op te leggen. Uit de jurisprudentie volgt dat strafrechters hier regelmatig voor kiezen. Zo werd in oktober 2021 door de rechtbank Overijssel een houdverbod opgelegd dat betrekking had op het houden van honden en paarden, nu de gepleegde strafbare feiten uitsluitend op die diersoorten betrekking had.⁴ In augustus 2021 legde het gerechtshof Amsterdam een houdverbod op bepalend dat betrokkene niet meer dan vier honden mocht houden.⁵ Een vergelijkbare uitspraak werd in augustus 2019 gedaan door de rechtbank Zeeland-West Brabant. In deze zaak werd een houdverbod opgelegd dat inhield dat betrokkene niet meer dan zes honden tegelijk in zijn woning mocht houden.⁶ Uit beide uitspraken kan worden afgeleid dat de rechters betrokkenen in beginsel in staat achtten om op een verantwoorde wijze voor honden te zorgen, maar dat het aantal honden dat betrokkenen in hun huis hielden met het oog op het welzijn van de honden sterk diende te worden teruggebracht.

Bij de oplegging van een houdverbod dient een zorgvuldige balans te worden gezocht. Enerzijds dient de inhoud van de maatregel voldoende effectief te zijn om nieuw dierenleed te voorkomen. Anderzijds dient in het licht van de proportionaliteitstoets telkens te worden bepaald of met een minder vergaand houdverbod hetzelfde resultaat kan worden bereikt. Gelet op deze balans en de grote verscheidenheid in dierenwelzijnszaken is er niet voor gekozen om in bepaalde gevallen standaard over te gaan tot het opleggen van een algeheel houdverbod. Het is van belang dat strafrechters de mogelijkheid hebben om, alle omstandigheden afwegend, een houdverbod met een passende omvang en duur op te leggen. Daarom is ervoor gekozen de huidige mogelijkheden om maatwerk te bieden ook bij het houdverbod als zelfstandige maatregel te behouden.

De leden van de JA21-fractie vragen de regering waarom zij van mening is dat een langer of levenslang houdverbod, in plaats van het maximum van tien jaar dat nu wordt voorgesteld, “niet in verhouding staat tot de beperkte en gerichte vrijheidsbeperking die de zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel in essentie is”. Kan de regering reflecteren op het feit dat in veel andere landen, waaronder de buurlanden België en Duitsland, die een zelfstandig houdverbod kennen wel sprake is van een permanent houdverbod? Waarom zou een permanent houdverbod in Nederland disproportioneel zijn, terwijl dit in vergelijkbare landen niet als zodanig wordt beschouwd?

De maximale duur van tien jaar biedt de rechter ruimte om maatwerk te leveren en in ernstige gevallen of indien sprake is van recidive een houdverbod voor een lange duur op te leggen. Daarbij wordt opgemerkt dat de maximale duur van tien jaar een verdubbeling is van de maximale duur van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel die op grond van artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht kan worden opgelegd. De mogelijkheid om een levenslang houdverbod op te leggen, wordt door het kabinet zeer onwenselijk geacht. Een van de strafdoelen in het Nederlandse strafrecht betreft de resocialisatie van de veroordeelde. De tenuitvoerlegging van een door de strafrechter opgelegde straf heeft naast vergelding, bijzondere preventie en generale preventie als doel om de terugkeer van de veroordeelde in de samenleving mogelijk te maken. Ook veroordeelden in dierenwelzijnszaken verdienen een tweede kans nadat een eerder opgelegde

⁴ Rb Overijssel 18 oktober 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:3959.

⁵ Hof Amsterdam 3 augustus 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:2237.

⁶ Rb Zeeland-West-Brabant 2 augustus 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3544.

straf ten uitvoer is gelegd. Het Nederlandse strafrecht kent slechts een beperkt aantal, zeer ernstige strafbare feiten waarvoor een levenslange straf kan worden opgelegd. Ook met het oog op een doelmatige inzet van toezicht- en handhaving capaciteit wordt de mogelijkheid van een levenslang houdverbod niet wenselijk geacht. Bij het opleggen van een levenslang houdverbod dient er immers zorg voor te worden gedragen dat gedurende de rest van het leven van de veroordeelde periodieke controle dient plaats te vinden op de naleving van het levenslang opgelegde houdverbod. Gelet op het voorgaande wordt een levenslang houdverbod niet proportioneel en daarmee niet wenselijk geacht. De Belgische en Duitse wettelijke regeling over het dierenhoudverbod doen daar niet aan af.

Vermelding verdient in dit verband dat het wetsvoorstel ook de overtreding van het zelfstandige houdverbod strafbaar stelt. Dit betekent dat als iemand na oplegging van een houdverbod toch weer dieren gaat houden, die overtreding van het houdverbod strafrechtelijk kan worden vervolgd. De rechter heeft in die situatie de mogelijkheid om naast een straf meteen een nieuw houdverbod. Het wetsvoorstel maakt het daarmee mogelijk dat recidiverende dierenbeulen veel steviger dan voorheen kunnen worden aangepakt. Tegelijkertijd constateer ik dat door verschillende fracties de wens is uitgesproken om in lijn met de moties Graus/Wassenberg (Kamerstukken II 2021/22, 35925 XIV, nr. 28 en Kamerstukken II 2021/21, 35570 XIV, nr. 16) in geval van recidive een fors langer houdverbod mogelijk te maken. Daarom doe ik uw Kamer gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag een nota van wijziging toekomen waarmee het mogelijk wordt gemaakt om indien een verdachte eerder veroordeeld is in – kort gezegd – een dierenwelzijnszaak, een houdverbod van ten hoogste twintig jaar op te leggen. Dit betreft een verdubbeling van de oorspronkelijke maximale duur van tien jaar in geval van recidive.

De leden van de JA21-fractie lezen in het wetsvoorstel dat verwacht wordt dat de voorgestelde aangescherpte maatregelen zullen helpen recidive te voorkomen. Waarom is er niet voor gekozen om recidive aan de voorkant mee te nemen in dit wetsvoorstel, bijvoorbeeld door invoering van een permanent houdverbod (of standaard de maximale termijn van tien jaar), indien sprake is van recidive na een eerder houdverbod als zelfstandige maatregel?

Het kabinet acht het van groot belang dat strafrechters in staat worden gesteld om maatwerk toe te passen bij het opleggen van een houdverbod. Dit geldt ook in geval van recidive. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om een houdverbod voor een zeer lange tijd op te leggen, het is aan de strafrechter om in individuele gevallen te beoordelen welke inhoud en duur van het houdverbod passend is. Het op voorhand wettelijk vastleggen van een gefixeerde duur van het houdverbod in geval van recidive, is in dat licht onwenselijk. Tegelijkertijd is het kabinet van oordeel dat tegen personen die herhaaldelijk dieren mishandelen of verwaarlozen, hard moet kunnen worden opgetreden. Het wetsvoorstel maakt dit ook mogelijk, omdat het overtreden van het houdverbod afzonderlijk strafbaar is gesteld. Overtreding van het houdverbod wordt bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar. Daarnaast kan daarbij onmiddellijk een nieuw houdverbod van maximaal tien jaar worden opgelegd. Door de eerdergenoemde nota van wijziging kan het houdverbod voor maximaal twintig jaar worden opgelegd indien sprake is van recidive.

Inhoud van de maatregel

De leden van de D66-fractie ondersteunen de inhoud van de maatregel van harte en zijn verheugd dat naast een houdverbod ook een gebiedsverbod mogelijk is gemaakt, gezien het mogelijke karakter van de verschillende overtredingen. Gezien de verschillende instrumenten vooral bedoeld zijn om de aanpak van dierenmishandeling te verbeteren, vragen deze leden hoe en met welke frequentie de effectiviteit van de maatregel zal worden geëvalueerd, ook met het oog op potentieel verdere verscherping. Hoe is de regering van plan de effectiviteit te monitoren en hoe wordt de Kamer hierbij betrokken? Welke KPI's is de regering hierbij voornemens toe te passen om de effectiviteit ook cijfermatig te staven?

Het houdverbod strekt er mede toe te voorkomen dat veroordeelden in dierenwelzijnszaken zich opnieuw schuldig maken aan dierenmishandeling of -verwaarlozing. Bij de monitoring van de effectiviteit van de maatregel in de praktijk ligt het in de rede dat het zwaartepunt ligt op de mate waarin opgelegde houdverboden bijdragen aan het tegengaan van recidive. De exacte vormgeving

van deze monitoring alsook de frequentie waarin die zal plaatsvinden, zijn op dit moment nog in ontwikkeling.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het wetsvoorstel het houdverbod als zelfstandige maatregel introduceert. Dit zal meer dierenleed voorkomen. Een van de implicaties van het houdverbod is dat het verbod direct in werking treedt, zodat dader en het dier direct gescheiden zijn. Deze leden vragen wat met het dier gebeurt als het dier in kwestie een huisdier betreft. Wordt het dier opgevangen en, zo ja, waar?

Huisdieren zullen volgens de reguliere afspraken rondom inbeslagname opgevangen worden bij opslaghouders die onder contract staan van de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO). Bij de opslaghouders ontvangen de dieren alle benodigde zorg. Na vrijgave van de dieren kunnen deze herplaatst worden. Voor een uitgebreidere weergave van de wijzen waarop de gezondheid en het welzijn van levende dieren gedurende de periode van inbeslagneming worden gewaarborgd, wordt verwezen naar het antwoord op eerdere vragen van de leden van de D66-fractie.

Duur van de maatregel

De leden van de D66-fractie begrijpen dat voor een periode van tien jaar is gekozen als maximumtermijn en onderstrepen het belang om tot een juridisch werkbaar systeem te komen. Deze leden vragen de regering echter nog wel te reflecteren op situaties waarin die tien jaar mogelijk niet voldoende is om het welzijn van dieren te beschermen, bijvoorbeeld als na tien jaar nog onvoldoende verbetering heeft plaatsgevonden in de situatie. Alhoewel deze leden begrijpen dat proportionaliteit van groot belang is en de maatregel primair bedoeld is als straf, wensen deze leden toch een bijzondere inachtneming van de positie van dieren als wezens met gevoel en een intrinsieke waarde van de regering. In het verlengde daarvan vragen deze leden welke mogelijkheden er zijn in situaties waar, na het aflopen van het houdverbod zoals opgelegd door de rechter, een langer houdverbod noodzakelijk wordt geacht voor de bescherming van het welzijn van dieren. Kan de regering reflecteren of en, zo ja, hoe hiermee om kan worden gegaan binnen de kaders van het huidige wetsvoorstel? Acht de regering dit voldoende om het dierenwelzijn te beschermen?

De door deze leden geschetste noodzakelijkheid om een houdverbod langer voort te laten duren kan zich naar de verwachting van het kabinet in twee situaties voordoen: doordat geconstateerd wordt dat betrokkene ofwel opnieuw een strafbaar feit heeft gepleegd, ofwel zijn houdverbod heeft overtreden door opnieuw dieren te houden. Zoals eerder aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de fracties van de Partij voor de Dieren en JA21 kan in die beide situaties door de rechter een nieuw houdverbod worden opgelegd. Op grond van de eerdergenoemde nota van wijziging bij dit wetsvoorstel bedraagt de maximale duur van dit nieuwe houdverbod twintig jaar. Het wetsvoorstel biedt daarmee naar het oordeel van het kabinet voldoende mogelijkheden om aan betrokkene een langer durend houdverbod op te leggen indien daartoe gedurende looptijd van het oorspronkelijke houdverbod aanleiding bestaat.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn teleurgesteld dat de regering ervoor kiest de termijn voor het houdverbod als zelfstandige maatregel te maximeren op tien jaar. De regering geeft hiervoor als reden dat aansluiting wordt gezocht bij de thans geldende maximale duur van tien jaar, indien het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf wordt opgelegd. Deze leden begrijpen deze redenering niet in het licht van het doel van het voorliggende wetsvoorstel, namelijk het versterken van het huidige handavingsinstrumentarium. Kan de regering dit nader toelichten?

Bij de vormgeving van dit wetsvoorstel is het handavingsinstrumentarium in dierenwelzijnszaken in de breedte op zijn merites bezien, waarbij mede naar aanleiding van de eerder aangehaalde onderzoeksrapporten van de RDA en Bureau Beke verbeteringen zijn voorgesteld waar dit noodzakelijk wordt geacht. Zowel uit de genoemde publicaties als uit de consultatiereacties is niet gebleken dat de huidige maximale termijn van tien jaar een beperking vormt voor het effectief aanpakken en voorkomen van dierenmishandeling en -verwaarlozing, mede nu houdverboden in de praktijk zelden voor een langere duur dan drie jaar worden opgelegd. Gelet hierop adviseerde de Raad van State de maximale duur voor het houdverbod zelfs terug te brengen tot maximaal vijf

jaar. Dit onderdeel van het advies is niet opgevolgd, waarbij is aangegeven dat aansluiting is gezocht bij de huidige maximumduur in geval het houdverbod als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd. Juist gezien het doel van dit wetsvoorstel ligt het immers niet in de rede de maximale duur van het zelfstandige houdverbod korter te doen zijn dan naar huidig recht mogelijk is in geval van een houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. Wel is aanleiding gezien om een nota van wijziging bij dit wetsvoorstel in te dienen waarmee in geval van recidive een houdverbod van maximaal twintig jaar mogelijk wordt gemaakt.

Daarnaast lezen deze leden dat de regering van mening is dat een houdverbod als zelfstandige maatregel van langere duur, of zelfs levenslang, met toezicht gedurende die periode, niet in verhouding staat tot de beperkte en gerichte vrijheidsbeperking die de zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel in essentie is. Dat een zelfstandige, vrijheidsbeperkende maatregel naar geldend recht bedoeld is als een gerichte en beperkte maatregel, kan inderdaad een reden zijn om een levenslang houdverbod niet als zelfstandige maatregel juridisch vorm te geven. Maar het betekent niet dat een levenslang houdverbod ethisch niet juist of zelfs gewenst is. Bovendien is het recht niet statisch. De regering schrijft zelf dat maatschappelijke normen rondom dierenwelzijn ingrijpend zijn veranderd. Ook rechtsnormen veranderen door de tijd heen. Daarom zijn deze leden teleurgesteld dat de regering slechts een legalistisch argument geeft om het levenslange houdverbod af te wijzen. Met het oog op de wens van de Tweede Kamer om een levenslang houdverbod in te stellen voor recidiverende dierenbeulen missen deze leden een brede ethische beschouwing over de eventuele wenselijkheid en toepasbaarheid van een houdverbod langer dan tien jaar of levenslang. Kan de regering alsnog een dergelijke beschouwing met de Kamer delen? Op welke manier geeft de regering zich rekenschap van het feit dat maatschappelijke normen rondom dierenwelzijn zijn veranderd, sinds de laatste wijziging van het houdverbod, de verlenging van de proeftijd van drie naar tien jaar van het houdverbod als bijzondere voorwaarde? Indien de regering het niet binnen de kaders van het strafrecht vindt passen een levenslang houdverbod als rechterlijke zelfstandige maatregel vorm te geven, kan zij dan aangeven welke alternatieven zij ziet om ervoor te zorgen dat recidiverende dierenmishandelaars- en verwaarlozers nooit meer dieren mogen houden?

Ik ben het zeer eens met deze leden dat het collectieve denken over de waarde en de beschermwaardigheid van dieren in de afgelopen jaren sterk is veranderd. In toenemende mate is het bewustzijn gegroeid dat de mens een bijzondere verantwoordelijkheid voor dieren draagt, die ertoe noodzaakt dat in de omgang met dieren zorg wordt gedragen voor het welzijn en gezondheid van ieder dier en daarbij het mogelijke doet om de eigenheid en de integriteit van het dier te respecteren. Deze ontwikkeling is ook in juridische zin tot uitdrukking gebracht. Het meest in het oog springende voorbeeld hiervan is artikel 1.3 van de Wet dieren, waarin sinds januari 2013 de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren is vastgelegd. De inzet van het strafrecht als reactie op ernstige vormen van dierenmishandeling en -verwaarlozing heeft in de afgelopen jaren steeds meer aandacht gekregen. Het strafrecht kent vandaag de dag verschillende strafbaarstellingen die zich specifiek richten op gedragingen die de gezondheid en het welzijn van dieren beogen te beschermen. Het onderhavige wetsvoorstel, dat onder meer het strafrechtelijke instrumentarium in dierenwelzijnszaken beoogt te versterken, kan dan ook in het licht van de voorgaande ontwikkelingen worden gezien.

Tegelijkertijd staat het strafrechtelijke instrumentarium in dierenwelzijnszaken niet op zichzelf, maar dient dit te worden beschouwd als onderdeel van en in verhouding tot het geheel van strafrechtelijke normen die zijn vervat in het Nederlandse strafrecht. In algemene zin geldt daarbij als uitgangspunt dat op te leggen straffen (alsook maatregelen waardoor iemand wordt beperkt in zijn vrijheid om dieren te houden) proportioneel moeten zijn in het licht van de ernst van het gepleegde feit. Daarnaast beschikt de strafrechter in bepaalde gevallen over de mogelijkheid om maatregelen op te leggen, die mede kunnen dienen ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. Ook voor de inhoud van deze maatregel geldt echter dat deze in een proportionele verhoudingen dienen te staan ten opzichte van het gepleegde strafbare feit. In dit licht acht het kabinet de mogelijkheid van oplegging van een levenslang houdverbod niet wenselijk. Mede gelet op de opmerkingen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie, heb ik middels een nota van wijziging bij dit wetsvoorstel voorzien in een mogelijkheid voor de rechter om de maximale duur van een zelfstandig houdverbod te verdubbelen naar twintig jaar indien de verdachte een opgelegd

houdverbod overtreedt of zich eerder schuldig heeft gemaakt aan – kort gezegd – een strafbaar feit dat de gezondheid of het welzijn van dieren schaadt. Dit is volgens het kabinet een proportioneel instrument waarmee daadkrachtig kan worden opgetreden tegen personen die zich herhaaldelijk schuldig maken aan dierenmishandeling of -verwaarlozing.

Toezicht en handhaving

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de effectiviteit van deze wetswijziging valt of staat bij goed toezicht en handhaving. Deze leden ondersteunen daarom de maatregelen om het toezicht en de handhaving te vergemakkelijken. Ook delen zij de bevinding van de regering dat de signalering van buurtbewoners en directbetrokkenen erg belangrijk is bij het vergroten van de effectiviteit. Deze leden vragen daarbij echter nog wel hoe de regering actieve signalering van buurtbewoners en directbetrokkenen beter wenst te stimuleren. Dit kan bijvoorbeeld met een bewustzijns campagne over wat een overtreding betreft en waar mensen terecht kunnen bij een melding. Welke kosten schat de regering dat hiermee gepaard gaan?

Meldpunt 144 werkt middels (social) media en in de gesprekken met melders aan bewustwording over en signalering van overtredingen van de Wet dieren. Daarnaast geven wijkagenten en handhavende organisaties (LID, NVWA, politie) tijdens hun werkzaamheden en middels (sociale) media voorlichting over overtredingen van de dierenwelzijnswetgeving en wijzen ze mensen op het Meldpunt 144, waar zij terecht kunnen met hun melding. Ook de RVO heeft een rol in de handhavingscommunicatie. Tot slot verstrekt het Landelijk Informatiecentrum Gezelschapsdieren (LICG) informatie over de juiste huisvesting en verzorging van gezelschapsdieren, en de geldende wet- en regelgeving op dit gebied. Bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal opnieuw door verschillende partijen aandacht worden gegeven aan en informatie worden verstrekt over de wijzigingen en het belang van actieve signalering. Deze bewustzijns campagnes worden door alle partijen uitgevoerd binnen hun reguliere takenpakket, hier gaan dan ook geen aanvullende kosten mee gepaard.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vinden de paragraaf over handhaving en toezicht erg summier. Zij betreuren dat de regering de kans niet heeft gegrepen de aanpak van dierenmishandeling en -verwaarlozing in den brede te versterken. Een adequaat handhavingsinstrumentarium staat of valt met de daadwerkelijke handhaving in de praktijk. Deze leden vrezen dat de politie en de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) momenteel slechts het topje van de ijsberg zien. Wat deze leden betreft kan het houdverbod als zelfstandige maatregel pas echt succesvol zijn als de politie en de LID er capaciteit bij krijgen. Zij moeten immers controleren of de gedragsaanwijzing en het houdverbod als zelfstandige maatregel worden nageleefd en ingrijpen wanneer dit niet het geval is. Deelt de regering deze inschatting?

Die inschatting wordt niet gedeeld. De politie en de LID hebben beide in hun advisering over het wetsvoorstel aangegeven dat het wetsvoorstel naar verwachting niet tot meer uitvoeringslasten leidt, omdat de voorliggende wetswijzigingen de efficiëntie zal verhogen en de nieuwe taken kunnen worden geïntegreerd in de reguliere werkuitvoering. De voorliggende wetswijziging biedt namelijk meer slagkracht en doortastend optreden ten gunste van het dierenwelzijn. De verwachting is dat de voorgestelde wijzigingen zullen leiden tot effectievere interventies en – op termijn – minder recidive.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoeveel taakaccenthouders dierenwelzijn er momenteel bij de politie zijn? Hoeveel van hun diensturen besteden zij gemiddeld aan dierenwelzijn? Hoeveel strafzaken behandelen zij gemiddeld per jaar? Hoeveel officieren van justitie zijn er momenteel met dierenwelzijn in hun portefeuille? Wordt hiermee een goede geografische dekking bereikt? Hoeveel zaken werden in de afgelopen vijf jaar geseponeerd, omdat er onvoldoende capaciteit was om de zaak rond te krijgen?

Er zijn op dit moment ongeveer 243 taakaccenthouders dieren werkzaam binnen de basisteams van de politie. Taakaccenthouders houden geen tijdregistratie bij. Het is daarom niet mogelijk om aan te geven hoeveel diensturen taakaccenthouders gemiddeld aan dierenwelzijn besteden. Handhaving van dierenwelzijn is onderdeel van de generieke politietaak. Dat betekent dat elke politiefunctionaris toezicht op dierenwelzijn kan houden en daarop kan handhaven.

Taakaccenthouders zetten hun kennis en expertise in waar dat nodig wordt geacht. Bij elk arrondissementsparket werkt een contactpersoon voor dierenwelzijnszaken, hiermee is een goede geografische dekking georganiseerd. De contactpersonen hebben overleg met elkaar en met de handhavingspartners. Bij elk arrondissementsparket kunnen deze zaken door alle officieren van justitie en parketsecretarissen worden behandeld. Bij het Functioneel Parket werken officieren van justitie aan de bestrijding van milieucriminaliteit, een aantal van hen heeft ook het onderwerp landbouwdieren in portefeuille. In de afgelopen 6 jaar (2015-2020) zijn er 896 misdrijfzaken en 418 kantonzaken betreffende dierenwelzijn geseponeerd. De reden hiervan is niet geautomatiseerd op te vragen.

Deze leden lezen in het rapport “Dieren Verboden” dat het houdverbod als bijzondere voorwaarde relatief beperkt is opgelegd in voorgaande jaren. Bureau Beke schrijft dat een mogelijke oorzaak voor het relatief beperkte aantal opgelegde houdverboden de relatieve onbekendheid ervan is bij het OM en de rechters. Heeft de regering inspanningen gepleegd om het houdverbod bekender te maken bij de rechterlijke macht? Zo ja, welke inspanningen waren dat en met welk resultaat? Zo nee, waarom niet? Is de regering van plan inspanningen te plegen om de bekendheid van het houdverbod te vergroten, zodra het als zelfstandige maatregel mogelijk wordt? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet?

Het OM heeft in 2016 de Leidraad houdverbod met de Raad voor de rechtspraak besproken en afgestemd. Per 1 december 2021 is de aangepaste strafvorderingsrichtlijn dierenmishandeling en dierenverwaarlozing in werking getreden. Hierin wordt het instrument van de justitiële voorwaarden, waaronder het huidige houdverbod, expliciet genoemd en wordt geadviseerd deze gericht in te zetten. Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, zal de strafvorderingsrichtlijn hierop worden aangepast. Zoals aangegeven in antwoord op eerdere vragen van de leden van de D66-fractie, zal bij inwerkintreding van dit wetsvoorstel opnieuw door verschillende partijen aandacht worden gegeven aan de in dit wetsvoorstel vervatte wijzigingen. In dit kader zal de mogelijkheid van oplegging van het houdverbod opnieuw onder de aandacht worden gebracht binnen de strafrechtshet.

Dierenwelzijnszaken zijn een gespecialiseerde taak. Hoe wordt de kennis binnen de politie en het OM geborgd? Worden er intern cursussen aangeboden en wordt hiermee een goede geografische dekking bereikt? Zijn de registratiesystemen van de handhavende instanties inmiddels beter op elkaar afgestemd en welke knelpunten zijn er nog? Hoe wordt geborgd dat alle handhavende instanties bij de informatie kunnen of iemand een houdverbod opgelegd heeft gekregen?

De politie heeft op nationaal niveau het thema ‘Dieren’ ingericht en werkt nauw samen met de Politieacademie om de kennis van taakaccenthouders en generieke politiefunctionarissen op peil te houden en bij te spijkeren. Elke politiedistrict heeft een of meerdere taakaccenthouders dierenwelzijn. Het OM heeft per 1 december 2021 een nieuwe strafvorderingsrichtlijn gepubliceerd. Daarnaast werkt bij elk arrondissementsparket een contactpersoon voor dierenwelzijnszaken, hiermee is een goede geografische dekking georganiseerd. De contactpersonen hebben overleg met elkaar en met de handhavingspartners. Bij elk arrondissementsparket kunnen deze zaken door alle officieren van justitie en parketsecretarissen worden behandeld.

De strafrechter kan een of meerdere partijen aanwijzen om toezicht te houden op een opgelegd houdverbod. De toezichthoudende instanties (politie, NVWA en LID) hebben geen directe toegang tot elkaars informatiesystemen. Wel hebben de handhavende instanties veelvuldig contact over casuïstiek. Met deze instanties wordt op dit moment overleg gevoerd met als doel het komen tot werkafspraken over het houden van toezicht op opgelegde houdverboden. Hierbij wordt ook het CJIB betrokken, dat de tenuitvoerlegging van straffen coördineert.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat de NVWA inschat dat het houdverbod en de educatieve maatregel zullen leiden tot 40 extra zaken in verhouding tot de huidige situatie. Als gevolg van verbreding van het strafrechtelijk instrumentarium met het bestuursrechtelijk instrumentarium, zal de divisie Inspectie van de NVWA op jaarbasis 4 fte extra nodig hebben. Kan de regering toelichten waarom de werklast voor de NVWA zal toenemen? Waarom is dit niet terug te vinden in de memorie van toelichting en waarom is daar geen financiering voor gezocht? Gaat

de regering hier alsnog de middelen voor beschikbaar stellen? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de uren die hiervoor beschikbaar zijn, ook daadwerkelijk kunnen worden besteed aan deze taken, gezien de grote capaciteitstekorten bij de NVWA?

Of en in welke mate als gevolg van dit wetsvoorstel extra capaciteit benodigd is bij de NVWA, is niet exact te voorspellen. Als gevolg van de met dit wetsvoorstel uitgebreidere set aan mogelijk te nemen maatregelen neemt het aantal handhavingszaken mogelijk toe, maar tegelijkertijd beoogt dit wetsvoorstel de sanctionering effectiever te maken en toekomstige overtreding (herhaling) te voorkomen, wat juist een beperking van de handhavingslast met zich mee kan brengen. Hierbij wordt ook verwezen naar het eerdere antwoord op een vraag van de leden van deze fractie. De NVWA geeft daarnaast in de uitvoeringstoets ook aan dat een exacte inschatting van de verzwarende van de uitvoeringslast nog niet te maken is.

Het uitgangspunt is dat de handhaving van de maatregelen als gevolg van dit wetsvoorstel binnen de reguliere taken en werkprocessen van de toezichthouders kan worden ingepast. Tegelijkertijd moeten voldoende capaciteit en middelen daadwerkelijk geborgd zijn om de handhaving van de maatregelen uit dit wetsvoorstel adequaat vorm te geven. Met het oog op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en het nader uitwerken en vormgeving van de maatregelen in de praktijk, wordt dit momenteel samen met de NVWA en de andere toezichthouders besproken. Met het oog op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel in 2023, worden in de jaarplannen van de toezichthouders de effecten van dit wetsvoorstel op de taken en de invulling van de handhaving meegenomen. Indien blijkt dat extra capaciteit noodzakelijk is, moet worden bezien op welke wijze daar extra financiële middelen voor kunnen worden ingezet.

Verhouding tot bijzondere voorwaarde

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de regering toe te lichten wat de toegevoegde waarde ervan is om het houdverbod als een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf te behouden, naast een houdverbod als zelfstandige maatregel. Kan de regering hierbij een concreet praktijkvoorbeeld geven?

Ik verwijs naar het antwoord op vergelijkbare vragen die door de leden van de fractie van D66 in hoofdstuk 3 zijn gesteld. Aanvullend merk ik op dat het in bepaalde gevallen wenselijk kan zijn om een zelfstandig houdverbod te combineren met een houdverbod als bijzondere voorwaarden, bijvoorbeeld om hierbij onderscheid te maken tussen het houden van bepaalde soorten of aantallen dieren. Een ander voorbeeld betreft de situatie dat de rechter als onderdeel van een houdverbod ook een gebiedsverbod wil opleggen. Afhankelijk van de omstandigheden kan het wenselijk zijn om dit gebiedsverbod als bijzondere voorwaarde op te leggen, naast een zelfstandig opgelegd houdverbod.

7. Bestuursrechtelijke maatregelen

De leden van de SP-fractie hebben in de memorie van toelichting gelezen dat de regering het Meldpunt voor bijtincidenten niet bij deze wet wil betrekken, omdat zij de verantwoordelijkheid voor bijtincidenten bij gemeentes wil laten. Kan de regering verduidelijken waarom zij dit specifieke punt een verantwoordelijkheid voor gemeenten vindt en waarom dit niet via het strafrecht geregeld zou kunnen worden? Waarom wordt dit niet landelijk geregeld? Moeten burgemeesters handhaven op bijtincidenten, hoe ziet de regering dit in de praktijk voor zich? Zijn er wel landelijke richtlijnen voor gemeentes over hoe te handelen bij bijtincidenten? Zo nee, is de regering bereid hier alsnog een uniform beleid op te maken?

Het beleid over het optreden tegen bijtincidenten is een gemeentelijke aangelegenheid. Gemeenten zijn als geen ander in staat hier adequaat mee om te gaan, gelet op het feit dat de eigenaar en de omgeving belangrijke factoren zijn die een rol spelen bij het ontstaan van bijtincidenten. Om bijtincidenten tegen te gaan helpt het om houders van bijtende honden zo vroeg mogelijk aan te spreken wanneer zich problemen voordoen (Kamerstukken II 2017/18, 28286, nr. 942). Zo zal een laagdrempelig meldpunt gemeenten al in een vroeg stadium informatie kunnen verschaffen over mogelijke specifieke problemen met bepaalde honden en eigenaren. Verschillende gemeenten hebben een meldpunt opgericht en bieden opleidingen voor BOA's

waarin zij meer leren over het gedrag van honden. Elke gemeente kan het beleid zo vormgeven dat in de desbetreffende gemeente bijtincidenten zo goed mogelijk worden tegengegaan.

De verantwoordelijkheid die gemeenten hebben met betrekking tot bijtincidenten laat onverlet dat tegen houders van bij het incident betrokken dieren onder omstandigheden ook strafrechtelijk kan worden opgetreden. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als een verdenking ontstaat dat de houder van een dier zich schuldig heeft gemaakt aan het aanhitsen of het onvoldoende terughouden van een dier (artikel 425 Sr en – na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – artikel 306a Sr)

Voorts vragen de leden van de SP-fractie hoe de regering de concrete bestuursrechtelijke handhaving van artikel 1.4 Wet Dieren (algemene zorgplicht voor dieren) voor zich ziet. Met andere woorden: wie wordt hiervoor verantwoordelijk en kan nog eens nader worden verduidelijkt waarom het bestuursrecht hier volgens de regering passender is dan het strafrecht?

Artikel 1.4 van de Wet dieren is in de kern een vangnetbepaling, nu specifieke verboden gedragingen jegens dieren in de regel reeds opgenomen zijn in onder meer de Wet dieren en het Wetboek van Strafrecht. De waarde van het opnemen van een algemene zorgplicht in de Wet dieren ligt in de algemene werking ervan op het doen en laten van eenieder, voor zover daarbij het dier – zijn welzijn, gezondheid, eigenheid of integriteit – in het geding is. De algemene zorgplicht beoogt dat eenieder, of hij nu houder, handelaar, vervoerder, fabrikant van voeders of geneesmiddelen, of dierenarts is, zich bij zijn doen en laten rekenschap geeft van zijn eigen verantwoordelijkheid voor dieren en van de eigen, zelfstandige waarde van het dier, en om altijd vanuit dit bewustzijn te handelen. In dit verband wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de introductie van de Wet dieren in 2009 (Kamerstukken II 2007/08, 31389, nr. 3). De algemene formulering van de wettelijke zorgplicht leent zich naar haar aard niet voor strafrechtelijke handhaving omdat gelet op de tekst van de algemene zorgplicht onvoldoende tot uitdrukking komt welke gedragingen binnen de wettelijke delictsomschrijving vallen. De algemene zorgplicht kan wel bestuursrechtelijk worden gehandhaafd, bijvoorbeeld met herstelsancties. Met de bestuursrechtelijke handhaving zijn, net als bij de overige bepalingen in de Wet dieren, de RVO en NVWA belast.

Maatregelen met betrekking tot houders van dieren (educatieve maatregel)

De leden van de D66-fractie ondersteunen de mogelijkheid van een educatieve maatregel om recidive te voorkomen. Deze leden lezen dat deze maatregel door middel van een bestuurlijke boete gehandhaafd kan worden. Gezien de verplichting om een cursus te volgen met betrekking tot het verzorgen van dieren ook gepaard gaat met kosten in de vorm van tijd en geld vragen deze leden in hoeverre gewaarborgd is dat de boete van het niet naleven significant veel hoger is dan het volgen van de cursus. Dit aangezien deze leden ten behoeve van het dierenwelzijn situaties willen voorkomen dat de educatieve maatregel aantrekkelijker is om af te kopen met een boete dan deze daadwerkelijk te volgen. Kan nader worden toegelicht hoe gewaarborgd wordt dat dit soort situaties voorkomen worden?

De educatieve maatregel is erop gericht om een overtreding duurzaam te herstellen, toekomstige overtredingen te voorkomen en niet om te bestraffen. Als er niet wordt voldaan aan de educatieve maatregel en er door middel van een bestuurlijke boete is gehandhaafd, betekent dit niet dat de overtreding waarvoor de educatieve maatregel is opgelegd, automatisch is hersteld. Als bij een volgende controle van een handhavende instantie blijkt dat die overtreding niet hersteld is, wordt er opnieuw gehandhaafd, waarbij afhankelijk van de situatie wordt bepaald welk sanctiemiddel wordt ingezet.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zijn tevreden met de voorgenomen educatieve maatregelen met betrekking tot houders van dieren. Deze leden willen evenwel aangeven dat ook aan de voorkant zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat dieren worden verwaarloosd of mishandeld door gebrekkige kennis of onkunde, bijvoorbeeld door bij aanschaf van een hond een cursus te verplichten. Kan de regering aangeven of en op welke manier zij inzet op preventie en of zij iets ziet in de verplichte hondencursus?

Een dier aanschaffen, opvoeden en verzorgen is een grote verantwoordelijkheid, waarbij houders zich moeten realiseren dat deze dieren vaak vele jaren deel uit maken van het gezin en dat je ze niet zomaar van de hand kunt doen. Dat vraagt dat toekomstige houders zich goed oriënteren en goed laten informeren als ze een dier aanschaffen. Bij de bedrijfsmatige aanschaf of levering van een huisdier is het verplicht om schriftelijke informatie te verstrekken over o.a. de verzorging, huisvesting en gedrag van het dier. Er is ook voldoende informatie te vinden op onder andere de websites van de Dierenbescherming, het LICG of de Hondenbescherming. Het belang van de juiste keuze bij aanschaf van een dier en de juiste verzorging en opvoeding is groot. Zo zal een gezonde en sociale hond bijvoorbeeld voor veel minder problemen zorgen en is het risico dat de hond maatschappelijk ongewenst gedrag gaat vertonen aanzienlijk kleiner. Om de cursussen over honden te verbeteren, zijn er leerdoelen ontwikkeld waar een cursus voor een houder van een risicohond inhoudelijk aan moet voldoen.

Uitbreiding maatregel sluiting van bedrijven, inrichtingen en locaties

De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat de regering met de wetswijziging ook het dierenwelzijn beter tracht te beschermen van dieren die door beroepsmatige houders worden gehouden. Zij ondersteunen de uitbreiding van de bestaande maatregelen dan ook van harte. Deze leden lezen echter dat tijdelijke houdverboden in de praktijk vooral zullen worden uitgegeven in situaties waarin beroepsmatige houders, zoals veehouders, vanuit diverse omstandigheden, zoals de financiële capaciteit, omvang van de locatie of arbeidskracht, niet meer goed voor hun dieren kunnen zorgen. De NVWA kan dan aanwijzen hoeveel dieren onder die omstandigheden goed te houden zijn. Deze leden begrijpen dat instellingen bij ernstige gevallen in hun geheel (tijdelijk) gesloten kunnen worden. Gezien het om een tijdelijk houdverbod gaat en de omvang van een locatie of een financiële omstandigheid niet per definitie in tien jaar is opgelost, vragen deze leden hoe de regering de termijnen hiervoor voor zich ziet. Indien de situatie die leidde tot het verzuim van de plicht van de houder om het dier goed te verzorgen na het houdverbod nog niet is opgelost, is het dan mogelijk om het houdverbod, feitelijk een beroepsverbod, of de sluiting te verlengen? Zo nee, waarom niet? Ook zien deze leden graag verduidelijkt hoe het welzijn van dieren in de context van deze wet is gedefinieerd en of hierbij ook een positievere definitie van welzijn in consideratie is genomen om de nieuwste inzichten met betrekking tot dierenwelzijn voldoende in acht te nemen, zoals deze leden ook bij eerdere debatten hebben aangekaart. Ten slotte vragen deze leden de regering specifieke situaties te schetsen waarin een situatie zo ernstig is dat een dierenwinkel of andere bedrijfsmatige inrichting gesloten kan worden om het dierenwelzijn te beschermen.

In dit wetsvoorstel wordt enkel het toepassingsbereik van artikel 5.12 van de Wet dieren uitgebreid middels toevoeging van “het welzijn van het dier” als reden om maatregelen te kunnen treffen. Dit zou van toepassing kunnen zijn in situaties waarbij het dierenwelzijn wordt geschaad ten gevolge van bijvoorbeeld ondervoeding of slechte verzorging. Het gaat hierbij in de praktijk met name om situaties waarbij een veehouder door diverse omstandigheden de omvang van het bedrijf niet meer aankan en diens gevolg zijn dieren verwaarloost (te weinig voeding en verzorging). Deze maatregel kan ook worden ingezet bij een bedrijfsmatige inrichting met gezelschapsdieren, zoals een dierenwinkel. Het beleid omtrent dit wetsartikel is ongewijzigd. Voor een nadere motivering van de maatregelen van artikel 5.12 van de Wet dieren wordt verwezen naar de memorie van toelichting van de Wet dieren (Kamerstukken II 2007/08, 31389, nr. 3, p. 29–32.)

Het genoemde artikel 5.12 ziet op bestuurlijke maatregelen die gericht zijn op herstel van de situatie. Die worden genomen voor een bepaalde periode. Wanneer binnen die periode de overtreding niet is hersteld, bestaat de mogelijkheid die te verlengen of een nieuwe maatregel te treffen. Voor zover deze leden doelen op de verlenging van een strafrechtelijk houdverbod, verwijs ik naar eerdere antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van de Partij voor de Dieren en JA21, alsmede de nota van wijziging waarmee een langer houdverbod mogelijk wordt gemaakt in geval van recidive.

Zoals in de brief over dierenwelzijn van oktober 2018 is aangegeven (Kamerstukken II 2018/19, 28286, nr. 991), gaat het beleid uit van de definitie van dierenwelzijn zoals die door Bracke et al

(1999) is geformuleerd: dierenwelzijn is de kwaliteit van leven zoals een dier dat zelf ervaart.⁷ Dit concept houdt rekening met de bestaande wetenschappelijke – en ook maatschappelijke – inzichten over het bewustzijn van dieren. Dit betekent niet alleen dat dieren het recht hebben in goede omstandigheden te leven en geen ongerief mogen ondervinden, maar het houdt ook in dat zij positieve ervaringen op kunnen doen en zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Deze definitie is ook het uitgangspunt in de context van artikel 5.12 Wet dieren.

8. Uitbreiding verbod op deelname aan en toelaten tot wedstrijden en tentoonstellingen en keuringen na bepaalde aangewezen lichamelijke ingrepen

De leden van de D66-fractie zijn erg verheugd dat het verbod op deelname aan wedstrijden en tentoonstellingen met deze wetswijziging wordt verbreed. Zij delen de opvatting van de regering dat de medische uitzondering die nu gold te vaak tot misbruik leidde, zeker gezien een verandering in esthetische waarden klaarblijkelijk nog niet veranderd is sinds de introductie van het eerdere verbod. Deze leden ondersteunen de verbreding daarom van harte en willen de regering slechts vragen of zij de verzekering kan bieden dat hiermee alle mogelijke misbruikmogelijkheden voorkomen zijn.

De leden van de SP-fractie merken op dat met betrekking tot het voornemen om het couperen, ook zonder medische noodzaak, aan te wijzen als verboden ingreep in de consultatie naar voren is gebracht dat houders medisch noodzakelijk couperen zullen uitstellen om deel te mogen nemen aan keuringen of tentoonstellingen. Deze leden merken op dat de regering in reactie daarop aangeeft dat het aan keuringen en tentoonstellingen zelf is om te beoordelen of er echt sprake is van een medische noodzaak en dat zij vermoedens van misbruik van die regeling moeten melden bij de toezichthouder. Acht de regering dit systeem voldoende waterdicht om ongewenste couperingen volledig te voorkomen? Zo ja, waarom? Deze leden vragen of de toezichthouder ook zelf, actief, onderzoek kan doen naar dit soort onwenselijke praktijken en, zo ja, of hij hier ook voldoende capaciteit voor heeft om dit actief te onderzoeken. Zo ja, waaruit blijkt dat? Zo nee, is de regering bereid de toezichthouder alsnog voldoende middelen te geven om dit soort zaken (actief) te onderzoeken?

Wat betreft de opmerking van de leden van de SP-fractie over het uitstellen van medisch noodzakelijk couperen om deel te mogen nemen aan keuringen en tentoonstellingen is in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel inderdaad aangegeven dat dit door de organisatie gemeld moet worden bij de toezichthouder. Het gaat hier om het melden van het onthouden van noodzakelijke zorg, omdat couperen in dit geval juist wel medisch noodzakelijk is. Het onthouden van de nodige verzorging is strafbaar op grond van de Wet dieren (artikel 2.2, achtste lid). Toezichthouders kunnen ook zelf, actief, onderzoek doen en optreden wanneer zij vermoeden dat de noodzakelijke zorg wordt onthouden door het niet laten uitvoeren van een medisch noodzakelijke ingreep. Dit valt binnen hun reguliere toezichtstaken. Een medische noodzaak om te couperen komt overigens zelden voor.

Anders dan deze leden veronderstellen gaat het hier om het systeem van het verbieden van deelname aan keuringen en tentoonstellingen met dieren waarbij aangewezen ingrepen zijn verricht, ongeacht de oorzaak van de ingreep en ongeacht of de ingrepen verboden zijn of niet.

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van D66 en SP of alle mogelijke misbruikmogelijkheden te voorkomen zijn en of het systeem voldoende waterdicht is om ongewenste couperingen te voorkomen, merk ik op dat het volledig voorkomen van het uitvoeren van verboden erg lastig is. De verwachting is wel dat deze wijziging een positieve bijdrage levert aan het reduceren hiervan. Wel zullen in zijn algemeenheid mensen niet langer succesvolle of winnende gecoupeerde dieren zien, waardoor dit beeld niet langer nagestreefd wordt. Bovendien wordt een belangrijke motiverende factor voor het (laten) uitvoeren van een verboden ingreep, namelijk het beter presteren op keuringen en tentoonstellingen door couperen, weggenomen.

⁷ Bracke, M.B.M., B.M. Spruijt, J.H.M. Metz (1999). Overall welfare reviewed. Part 3: Welfare assessment based on needs and supported by expert opinion. *Netherlands Journal of Agricultural Science* 47, 307-322. <https://doi.org/10.18174/njas.v47i3.468>.

Daarbij wordt toezicht vereenvoudigd, aangezien de toezichthouder nu direct kan optreden indien deze op een keuring of tentoonstelling is en ziet dat er wordt deelgenomen met dieren waarbij gecoupeerd is, omdat de reden van couperen niet meer relevant is voor de overtreding.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zijn tevreden met de uitbreiding van het verbod op het tentoonstellen, verhandelen, deelnemen aan wedstrijden en toelaten tot wedstrijden van dieren die een verboden ingreep hebben ondergaan. Deze leden zien net als de regering dat het al jaren geldende verbod niet de gewenste verandering in gedrag heeft voortgebracht. Op welke manier gaat de regering waarborgen dat het uitbreiden van het verbod, met een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen (medische) ingreep, waaronder in ieder geval het couperen, wel de gewenste gedragsverandering teweeg gaat brengen? Ook hierbij geldt dat de uitwerking van de maatregel in de praktijk staat of valt met het daadwerkelijke toezicht en de handhaving. Is de regering van mening dat sinds het ingaan van het verbod voldoende is gehandhaafd? Indien de regering die mening is toegedaan, hoe kan het dan dat er nog steeds geen gedragsverandering heeft plaatsgevonden? Op welke manier denkt de regering dat de voorliggende wetswijziging daarin verandering gaat brengen? Hoe gaat de regering erop toezien dat de handhavingscapaciteit hiervoor op orde is?

Er heeft de afgelopen jaren al een gedeeltelijke gedragsverandering plaatsgevonden in de maatschappij, waarbij het couperen van dieren niet langer als 'normaal' wordt beschouwd en steeds minder voorkomt. Voor sommige eigenaren van dieren zijn er echter nog redenen aanwezig om een verboden ingreep te laten uitvoeren. Het aspect «couperen» speelt bijvoorbeeld nog een positieve rol bij de beoordeling van dieren bij een tentoonstelling, wedstrijd of keuring. Het voorliggende wetsvoorstel heeft met de uitbreiding van het verbod als doel om ongewenste couperingen nog verder terug te dringen, waarmee de motivatie van eigenaren om een verboden ingreep uit te voeren nog verder wordt gereduceerd.

Door de beoogde uitbreiding van het verbod kan eveneens toezicht en handhaving efficiënter plaatsvinden, aangezien de reden van de ingreep geen rol meer speelt. De toezichthouder kan dus direct ingrijpen bij het aantreffen van een dier op een wedstrijd, tentoonstelling of keuring waarbij een aangewezen ingreep is uitgevoerd. De handhaving van dit verbod wordt derhalve makkelijker gemaakt en vindt plaats binnen de reguliere toezichtstaken en beschikbare capaciteit van de toezichthouders.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen waarom ervoor wordt gekozen een overtreding van het verbod slechts te bestraffen met een bestuurlijke boete. Als de regering echt van zins is een duidelijke norm te stellen en gedragsverandering teweeg te brengen, waarom wordt het strafrechtelijke instrumentarium hiervoor dan niet ingezet? Het houdverbod als zelfstandige maatregel lijkt deze leden hier uitermate geschikt voor. Wat deze leden betreft is het couperen van een dier opzettelijke dierenmishandeling. Ook vragen deze leden welke maatregelen de regering gaat nemen tegen de organisaties die het tentoonstellen, verhandelen, deelnemen aan wedstrijden en toelaten tot wedstrijden van dieren die een verboden ingreep hebben ondergaan, faciliteren? Ziet de regering mogelijkheden ook hier strafrechtelijk op te treden?

Bij overtreding van het verbod op deelnemen aan en toelaten tot een tentoonstelling of keuring van dieren waarbij een aangewezen lichamelijke ingreep is verricht (artikel 2.16, derde en vierde lid, van de Wet dieren), is strafrechtelijke handhaving op grond van de WED onveranderd mogelijk (artikel 1, onder 2°, van de WED). Het verbod op deelnemen aan en toelaten tot wedstrijden kan op grond van de Wet dieren reeds strafrechtelijk worden gehandhaafd (de artikelen 2.15, vijfde en zesde lid en 8.11, tweede lid, van de Wet dieren). Dit betekent dat als aan de voorwaarden van het voorgestelde artikel 8.11a, eerste lid, van de Wet dieren is voldaan, aan verdachten een houdverbod kan worden opgelegd. Dit geldt zowel voor houders als voor organisatoren.

Deze leden vragen of de regering een inschatting kan geven hoeveel dieren jaarlijks verboden ingrepen ondergaan en hoeveel gecoupeerde paarden en andere dieren er jaarlijks op beurzen, wedstrijden en tentoonstellingen worden aangeboden of gepresenteerd? Indien deze cijfers niet bekend zijn bij de regering, hoe kan het dat dit niet bekend is?

Er is niet bekend hoeveel dieren jaarlijks verboden ingrepen ondergaan, omdat het om ingrepen gaat die verboden zijn en dus niet proactief worden gemeld. Ook het aantal gecoupeerde paarden en andere dieren die op beurzen, wedstrijden en tentoonstelling worden gepresenteerd, is niet bekend. Organisatoren hoeven namelijk niet aan te geven hoeveel gecoupeerde dieren worden gepresenteerd bij beurzen, wedstrijden en tentoonstellingen.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen voorts welke mogelijkheden de regering ziet om op te treden tegen dierenartsen die meewerken of uitvoering geven aan het illegaal couperen of andere verboden lichamelijke ingrepen uitvoeren. Acht de regering dergelijke dierenartsen geschikt voor hun functie? Daarnaast vragen deze leden of de regering voorziet dat dieren de grens over zullen worden gebracht om in het buitenland verhandeld of tentoongesteld te worden of om ze te laten deelnemen aan wedstrijden, om zo het Nederlandse verbod te omzeilen. Wat doet de regering om dit te voorkomen?

Een dierenarts die verboden ingrepen uitvoert, acht ik niet geschikt voor hun functie. Dierenartsen hebben een professionele verantwoordelijkheid om rekenschap te nemen van de gevolgen van diens handelen voor het welzijn van het dier. Sinds dit jaar kunnen afgestudeerde dierenartsen er dan ook voor kiezen om bij de diploma-uitreiking de veterinaire eed of belofte voor de dierenarts uit te spreken.⁸ In deze eed of belofte is onder andere opgenomen dat de dierenarts het belang van het dier vooropstelt, waarbij deze recht doet aan de intrinsieke waarde van het dier.

Indien dierenartsen meewerken aan het illegaal couperen, is het veterinaire tuchtrecht van toepassing. Het veterinaire Tuchtcollege toetst of er door de betrokken dierenarts in veterinaire opzicht onjuist of nalatig is gehandeld en zo ja, of het opleggen van een tuchtrechtelijke sanctie aan de orde is. Daarnaast kan tegen illegaal couperen door dierenartsen in voorkomende gevallen ook strafrechtelijk worden opgetreden. Vanwege het vrije handelsverkeer tussen Europese lidstaten kan niet voorkomen worden dat gecoupeerde dieren in andere lidstaten deelnemen aan tentoonstellingen of wedstrijden. Tot nu toe zijn er geen signalen dat dit daadwerkelijk zal plaatsvinden. Het tentoonstellingsverbod voor dieren die een ingreep hebben ondergaan (al dan niet met medische noodzaak) geldt overigens al sinds 23 maart 2018 in België⁹. Daarnaast heeft de Fédération Cynologique Internationale (FCI, een wereldwijd overkoepelend orgaan op het gebied van rashonden) aangekondigd per 31 december 2024 wereldwijd deelname van gecoupeerde honden aan kynologische evenementen zoals tentoonstellingen of wedstrijden te verbieden¹⁰.

9. Doen vervallen strafbaarstelling algemene zorgplicht Wet dieren

De leden van de D66-fractie begrijpen de overweging van de regering om op dit moment de strafbaarstelling van de algemene zorgplicht te doen vervallen, omdat het gebrek aan concrete voorschriften niet past bij een strafbaarstelling. Wel willen deze leden daarbij opmerken dat het Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de Wet dieren in 2020 nog adviseerde dat de reikwijdte van het artikel juist beter in relatie moet staan tot de risico's met betrekking tot dierenwelzijn, en dat met een betere invulling van het concept van de intrinsieke waarde van het dier ook een concretere invulling kan worden gegeven aan de algemene zorgplicht, welke hieraan volgens het onderzoek extra verduidelijking gaf. Deze leden zijn daarom benieuwd of met een eventuele verduidelijking van de definitie van de intrinsieke waarde van het dier in de toekomst en de daarbij concretere invulling van de algemene zorgplicht, ook het vervallen van de strafbaarstelling opnieuw overwogen kan worden.

Het vervallen van de strafbaarstelling van de schending van de algemene zorgplicht in dit wetsvoorstel staat los van de definitie van de intrinsieke waarde van het dier en mogelijke ontwikkelingen daaromtrent in de toekomst. Een nadere invulling van het artikel over de intrinsieke waarde leidt er dan ook niet toe dat de zorgplicht zelf nader wordt gespecificeerd. Nadere invulling van de intrinsieke waarde van het dier zal derhalve geen aanleiding vormen later het vervallen van de strafbaarstelling te heroverwegen.

⁸ https://students.uu.nl/sites/default/files/dgk_eed_-_belofte_voor_de_dierenarts_mrt_2019.pdf.

⁹ Wet betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, hoofdstuk VII, artikelen 17-19.

¹⁰ <http://www.fci.be/en/CROPPED-DOCKED-DOGS-OF-BREEDS-CUSTOMARILY-CROPPED-DOCKED-REMINDER-3645.html>.

De algemene zorgplicht is in kern een vangnetbepaling, nu specifieke verboden gedragingen jegens dieren in de regel reeds wettelijk zijn vastgesteld. Deze zorgplicht beoogt, vanuit de erkenning van de intrinsieke waarde en de speciale verantwoordelijkheid van de mens voor de door hem gedomesticeerde dieren, uitdrukking te geven aan het maatschappelijke normbesef, dat zorg is verschuldigd aan die dieren. Zoals eerder in een antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie uiteengezet is, vervalt de strafbaarstelling omdat de algemene zorgplicht niet is ingevuld door middel van specifieke voorschriften en daarom niet geschikt is om strafrechtelijk te kunnen worden gehandhaafd. Bestuursrechtelijke sancties na het schenden van de algemene zorgplicht zijn wel mogelijk. Daarnaast zijn verboden op concrete gedragingen waarbij sprake is van onnodig lijden van dieren (zoals dierenmishandeling en dierverwaarlozing) reeds opgenomen in de Wet dieren. Deze verboden zijn in de meeste gevallen ook strafrechtelijk handhaafbaar.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zijn verbaasd over het besluit om de strafbaarstelling van de overtreding van de algemene zorgplicht geheel te laten vervallen, nu deze eindelijk in werking zal treden. Wat zijn de afwegingen geweest bij dit besluit en welke alternatieven zag de regering voor het geheel laten vervallen? In de memorie van toelichting wordt gesteld dat handhaving van de algemene zorgplicht alleen mogelijk wordt via het bestuursrecht. Kan de regering voorbeelden geven van situaties waarin via het bestuursrecht kan worden gehandhaafd op basis van dit artikel 1.4 van de Wet dieren?

De algemene formulering van de wettelijke zorgplicht leent zich naar zijn aard niet voor strafrechtelijke handhaving omdat gelet op de tekst van de algemene zorgplicht onvoldoende tot uitdrukking komt welke gedragingen binnen de wettelijke delictsomschrijving vallen. De algemene zorgplicht kan wel bestuursrechtelijk worden gehandhaafd, bijvoorbeeld met herstelsancties. Voor de overige afwegingen ten aanzien van het besluit om de strafbaarstelling van de overtreding van de zorgplicht te laten vervallen, verwijs ik naar het antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de SP-fractie en van de D66-fractie. Er is een aantal voorbeelden te noemen waar overtreding van de algemene zorgplicht aan de orde kan zijn. Gedacht kan worden aan omstandigheden waarbij het welzijn en/of de gezondheid van een dier in het geding komt als bijkomend gevolg van situaties die niet primair gericht zijn op of tegen het dier. Bijvoorbeeld wanneer het bedrijf van een veehouder ophoudt te bestaan en dieren zonder voer komen te zitten, of wanneer de elektriciteit in een huis wordt afgesloten terwijl er een aquarium met vissen in huis staat. De zorgplicht bevat een algemene norm die een uitgangspunt vormt hoe met dieren moet worden omgegaan. Deze kan ook ingezet worden in situaties waarvoor geen specifieke verbod in de Wet dieren is opgenomen, maar wel moet worden geconstateerd dat het belang van het dier in een specifieke casus is verwaarloosd.

10. Huidige inzet op preventie van dierenmishandeling

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat in het kader van dierenmishandeling voorkomen uiteraard beter is dan bestraffing. Dit geldt ook voor het voorkomen van herhalingen. Om het risico op herhaling verder in te perken kan het wenselijk zijn dat dierenasiels, dierenwinkels of andere verkooppunten op de hoogte zijn van een houdverbod of andere strafmaatregelen die zijn toegepast om het dierenwelzijn te beschermen in het verleden. Deze leden vernemen daarom graag in hoeverre deze mogelijkheid op dit moment bestaat en of deze mogelijkheden met dit wetsvoorstel zijn verbreed. Zo nee, dan vragen deze leden de regering te reflecteren op de wenselijkheid en de juridische houdbaarheid hiervan.

Het is op dit moment voor derden niet mogelijk om maatregelen die ter bescherming van dierenwelzijn aan een ander persoon zijn opgelegd in te zien. Dit heeft onder meer te maken met het waarborgen van privacy. Dit wel mogelijk maken wordt ook niet wenselijk geacht. Het is niet aan dierenasielen en andere verkooppunten van dieren om door de overheid opgelegde maatregelen te handhaven. Die bevoegdheden hebben zij niet, het is ook niet wenselijk dat zij die krijgen. Daarmee bestaat vervolgens ook geen noodzaak om hen toegang tot strafrechtelijke gegevens van individuele personen te verstrekken. Er is daarnaast geen toetsingskader of vergunningensysteem dat bepaalt en waaruit blijkt wie wel en wie geen dieren mag houden.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn van mening dat de inzet op preventie van dierenmishandeling versterkt moet worden. Dierverwaarlozing en mishandeling gebeurt soms met opzet, maar wordt ook vaak veroorzaakt door onkunde, gecombineerd met meervoudige psychosociale problematiek, zoals cognitieve tekortkomingen, schulden, drugs- en alcoholverslaving en huisvestingsproblemen. Deze leden zijn teleurgesteld dat deze paragraaf wederom erg summier is en alleen aandacht besteedt aan voorlichting. Uit het hierboven geschetste profiel van een dierenmishandelaar blijkt evident dat voorlichting geen oplossing biedt voor deze gevallen. Hoe geeft de regering zich hier rekenschap van?

Ik deel de overwegingen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie dat een grotere inzet op preventie van dierenmishandeling een belangrijke bijdrage kan leveren aan het tegengaan van dierenmishandeling. Gelet op de veelzijdige problematiek die vaak speelt bij verdachten van dierenmishandeling is er meer nodig dan enkel voorlichting over het verantwoord houden van een dier. Het versterken van een brede aanpak van deze problematiek valt echter buiten het bestek van dit wetsvoorstel. Handhavende instanties krijgen met grote regelmaat te maken met betrokkenen die gespecialiseerde (sociale en psychische) hulp nodig hebben. Indien de problematiek hierom vraagt schakelt de inspecteur hiervoor zelf hulp in en maakt hij melding bij de juiste instantie die veelal onderdeel uitmaakt van zijn netwerk.

Ten aanzien van dierenwelzijnszaken die strafrechtelijk worden gehandhaafd merk ik het volgende op. Indien daartoe aanleiding bestaat, kan het OM de reclassering verzoeken een advies uit te brengen waarin wordt ingegaan op onder meer de persoonlijke omstandigheden van de verdachte en eventuele hulpverlening die nodig is om recidive te voorkomen. Indien de verdachte wordt veroordeeld tot een (gedeeltelijk) voorwaardelijke straf kunnen ook bijzondere voorwaarden worden opgelegd die op verschillende vormen van hulpverlening betrekking kunnen hebben en waarbij de reclassering is betrokken. Daarnaast kan de verdachte ook op vrijwillige basis instemmen met een aanbod tot hulpverlening dat door de politie, het OM of de reclassering wordt gedaan. Samenvattend kan op verschillende momenten in het strafproces hulpverlening worden ingeschakeld waardoor aan verschillende vormen van problematiek kan worden gewerkt.

11. Uitvoerings- en financiële consequenties

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat de handhavende instanties geen extra financiering krijgen met dit wetsvoorstel. De regering schrijft dat de uitvoeringsconsequenties van dit wetsvoorstel beperkt zijn en dat de werkzaamheden die voortvloeien uit dit wetsvoorstel ingepast kunnen worden in bestaande werkprocessen. Dit bevreemdt deze leden. Met de toevoeging van de gedragsaanwijzing en het houdverbod als zelfstandige maatregel, evenals de strafbaarstelling van de overtreding ervan, zullen de politie en de LID er een aanzienlijke toezichthoudende en controlerende taak bij krijgen. Zij moeten immers controleren of de gedragsaanwijzing of het houdverbod wordt nageleefd en ingrijpen wanneer dit niet het geval is. De gedragsaanwijzing bestond eerst niet en hoefde dus ook niet gecontroleerd te worden. Het houdverbod zal in veel gevallen langer van kracht blijven, omdat het niet vervalt bij het ingaan van een voorwaardelijke straf. Kan de regering toelichten waarom zij van mening is dat er geen noodzaak is tot extra capaciteit en financiering bij handhavende instanties?

De in dit wetsvoorstel vervatte wijzigingen bieden handhavende instanties meer slagkracht en maken meer doortastend optreden ten gunste van het dierenwelzijn mogelijk. De verwachting is dat de voorgestelde wijzigingen zullen leiden tot effectievere interventies en – op termijn – minder recidive. Het toezicht op de naleving van opgelegde houdverboden door toezichthoudende partijen vindt plaats als onderdeel van de reguliere werkzaamheden, nu houdverboden op dit moment reeds als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling kunnen worden opgelegd. Een opgelegd zelfstandig houdverbod wordt geregistreerd in de informatiesystemen en kan worden gecontroleerd tijdens routinecontroles van de politie. De LID heeft in zijn advies over het wetsvoorstel aangegeven niet te verwachten dat het tot extra uitvoeringslasten leidt en dat de nieuwe taken kunnen worden geïntegreerd in de reguliere werkuitleiding. Met het oog op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel in 2023, worden in de jaarplannen van de toezichthouders de effecten van dit wetsvoorstel op de taken en de invulling van de handhaving meegenomen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel III

Onderdeel C (artikel 5.12 Wet dieren)

Het lid van de BoerBurgerBeweging-fractie merkt op dat in artikel 5.12, eerste lid, 'de gezondheid van mens of dier' vervangen wordt door 'de gezondheid van mens of dier, of het welzijn van dieren'. Dit lid geeft aan dat er zeer verschillend gedacht wordt over wat welzijn van dieren inhoudt. Een afgebakend juridisch kader is noodzakelijk om duiding te geven aan het begrip 'welzijn van dieren'. Kan de regering aangeven hoe dit gedefinieerd is of hoe voorkomen kan worden dat dit voer voor discussie oplevert?

De kennis en inzichten over wat dierenwelzijn is ontwikkelen zich, maar in de wetenschap bestaan reeds langere tijd heldere definities van dierenwelzijn, die ook de basis voor het beleid vormen. Zoals in de brief over dierenwelzijn van oktober 2018 (Kamerstukken II 2018/19, 28286, nr. 991) is aangegeven, wordt in het beleid uitgegaan van de definitie van dierenwelzijn zoals die door Bracke et al (1999) is geformuleerd: dierenwelzijn is de kwaliteit van leven zoals een dier dat zelf ervaart. Dit concept houdt rekening met de bestaande wetenschappelijke – en ook maatschappelijke – inzichten over het bewustzijn van dieren. Dit betekent niet alleen dat dieren het recht hebben in goede omstandigheden te leven en geen ongerief mogen ondervinden, maar het houdt ook in dat zij positieve ervaringen op kunnen doen en zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden.

De Raad voor Dieraangelegenheden (RDA) heeft in een recente zienswijze zes leidende principes geformuleerd om te bepalen wat de randvoorwaarden voor de veehouderij van de toekomst zijn, waarin het dier een positieve staat van welzijn ervaart.¹¹ De RDA concludeert dat de basis voor positief welzijn is gelegen in de capaciteit van het dier om adequaat om te gaan met zijn omgeving om zo een emotionele toestand te bereiken die het dier zelf als positief ervaart.¹² Hierbij vormen gedragsmogelijkheden die het dier heeft de schakel tussen het voldoen aan de basisbehoeften en de emotionele toestand van het dier. Of dit voldoende het geval is (of kan zijn), wordt bepaald door het voldoen aan de voorwaarden voor goede voeding, goede omgeving, goede gezondheid en natuurlijk gedrag. De RDA gaat hierbij uit van het Five Domains model van David J. Mellor (2016).¹³ In het licht van het in dit wetsvoorstel gewijzigde artikel 5.12, eerste lid, van de Wet dieren, wordt met het toevoegen van "het welzijn van het dier" mogelijk gemaakt dat maatregelen op grond van dat artikel kunnen worden opgelegd ook in situaties waarbij overtreding van dierenwelzijnsnormen uit de Wet dieren heeft plaatsgevonden ten gevolge van bijvoorbeeld ondervoeding of slechte verzorging.

Overig

De leden van de SP-fractie vragen voorts aandacht voor het aspect van hulpverlening voor mensen die zich om wat voor reden dan ook schuldig maken aan dierenmishandeling en/of dierverwaarlozing. Kan de regering uiteenzetten hoe zij er met deze wet zorg voor gaat dragen dat deze mensen ook de benodigde (psychische) hulp krijgen, zodat zij niet in herhaling vervallen en recidivisme dus voorkomen gaat worden? Wat gebeurt er aan inschakeling van hulpverleners, maar bijvoorbeeld ook van de reclassering, nadat een inspecteur dierenmishandeling of verwaarlozing heeft geconstateerd? Is er een geïntegreerde aanpak voor de gevallen waarbij ook andere problematiek speelt, zoals bijvoorbeeld schulden, verslavingen, gedragsproblemen etc.? Of wordt het aan het toeval overgelaten of een hulpverlener komt? Krijgen de betrokken ketenpartners voldoende (financiële) middelen om hier voldoende werk van te maken? Zo ja, waaruit blijkt dat? Krijgen de betrokken instanties met de invoering van deze wet ook meer geld?

¹¹ RDA Zienswijze Dierwaardige veehouderij, RDA.2021.076.

¹² In lijn met de definitie van dierenwelzijn van de Universiteit Utrecht, Faculteit Diergeneeskunde: www.uu.nl/organisatie/faculteit-diergeneeskunde/dierenwelzijn.

¹³ Five Domains model van David J. Mellor (2016): Mellor, D.J.; Beausoleil, N.J.; Littlewood, K.E.; McLean, A.N.; McGreevy, P.D.; Jones, B.; Wilkins, C. The 2020 Five Domains Model: Including Human-Animal Interactions in Assessments of Animal Welfare. *Animals* 2020, 10, 1870. <https://doi.org/10.3390/ani10101870>.

De leden van de SP-fractie wijzen er terecht op dat in dierenwelzijnszaken regelmatig sprake is van meervoudige problematiek. Voor het antwoord op de vraag hoe verdachten de benodigde hulp krijgen, verwijs ik naar mijn eerdere antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie in paragraaf 10.

In de consultatiefase is het conceptwetsvoorstel ter advisering aan de reclassering voorgelegd. De reclassering heeft daarbij niet aangegeven dat extra financiële middelen nodig zijn voor de uitvoering van het wetsvoorstel. Daarnaast wordt opgemerkt dat dit wetsvoorstel het mogelijk maakt dat aan houders van dieren een educatieve maatregel wordt opgelegd in geval van zaken die niet strafrechtelijk worden gehandhaafd, maar waarin wel sprake is van overtreding van voorschriften uit de Wet dieren die zien op de bescherming van dierenwelzijn of -gezondheid.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D. Yesilgöz-Zegerius