Van: Info RDA <info@rda.nl>
Verzonden: donderdag 31 maart 2022 10:16
Aan: Schakenraad, ir. M.H.W. (Marc) <m.h.w.schakenraad@minlnv.nl>
Onderwerp: Aanbieding RDA zienswijze Dieren in het huis van Thorbecke

Beste lezer,

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft de RDA advies gevraagd over de (on)mogelijkheden voor lagere overheden om beleid te ontwikkelen op dierenwelzijn. Gisteren heeft de Raad een eerste exemplaar van de zienswijze aangeboden aan de minister. Volgens de Raad is er geen aanleiding voor extra bevoegdheden, met uitzondering van het vergunningenbeleid rondom evenementen met dieren.

Investering regierol rijksoverheid
Uit eerder onderzoek (Staat van het Dier, 2019) is gebleken dat de positie van het dier en dierenwelzijn een schurende kwestie is, met name door onduidelijkheden over regels en bevoegdheden op verschillende bestuursniveaus. Veel gemeenten en andere decentrale overheden zijn gemotiveerd zich in te zetten voor dierenwelzijn, maar voelen zich in de uitvoering van het beleid beknot. De RDA concludeert in de zienswijze 'Dieren in het huis van Thorbecke - De rol van lagere overheden ten aanzien van dierenwelzijn' dat de rijksoverheid meer zou moeten investeren in haar regierol op dit gebied en roept daartoe dan ook op. Dat houdt onder meer in: het verduidelijken of aanscherpen van wetgeving en het faciliteren van kennisontwikkeling en -uitwisseling.

Betrokkenheid bij dieren op decentraal niveau
Lagere overheden hebben regionaal en lokaal op verschillende manieren te maken met dieren en dierenwelzijn, zoals optreden bij dierenleed en incidenten met dieren, dierenopvang, de verkoop van levende dieren en evenementen met dieren. De betrokkenheid wordt ook weerspiegeld in een groot aantal nota's dierenwelzijn en portefeuillehouders: ongeveer een derde van de 352 gemeenten had in 2021 een portefeuillehouder dierenwelzijn en één op de vijf een nota dierenwelzijn. De kaders voor dierenwelzijnsbeleid in Nederland worden echter bepaald door nationale wetgeving: de Wet dieren (voor gehouden dieren), de Wet natuurbescherming (voor in het wild levende dieren) en de Wet op de dierproeven.
De RDA constateert dat bestuurders en ambtenaren grote betrokkenheid tonen bij het onderwerp dierenwelzijn. Dat blijkt uit verschillende initiatieven, zoals het ondersteunen van wildopvangcentra en dierenambulances en het toewijzen van taken op het gebied van dierenwelzijn aan gemeentelijke boa's. Decentrale overheden voelen zich beperkt bij het uitvoeren van beleid. Er is behoefte aan kennis, informatie en gelden. Ook wordt gevraagd om meer bevoegdheden, zoals blijkt uit brieven van de gemeenten en de VNG aan de minister van LNV.

Kennisuitwisseling en handhaving
De RDA constateert dat er geen sprake lijkt te zijn van urgente problematiek die het gevolg is van de manier waarop de bevoegdheden zijn verdeeld tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden. De problemen op het decentrale niveau zijn meestal te herleiden op ontoereikende capaciteit van de handhaving, het ontbreken van duidelijke gedragsregels door de open normen

in de landelijke wetgeving en een gebrek aan afstemming en uitwisseling tussen verschillende bestuurslagen. Deze oorzaken worden niet weggenomen door bevoegdheden decentraal te beleggen. De RDA vindt dat discussies over dierenwelzijn en een betere borging daarvan van dieren op een landelijk niveau (of hoger) gevoerd moeten worden.

Aanbevelingen
De RDA doet de minister van LNV een aantal concrete aanbevelingen in de zienswijze voor het versterken van de regierol. De RDA ziet dus geen zwaarwegende redenen om de bestuurlijke basis van dierenwelzijn te wijzigen. Een te overwegen uitzondering vormen evenementen waarbij dieren betrokken zijn. In concrete context-gebonden situaties zouden lagere overheden baat hebben bij betere mogelijkheden voor het beoordelen, toetsen en handhaven op dierenwelzijn bij het uitgeven van vergunningen.

Op onze website zijn de zienswijze en de publiekssamenvatting terug te vinden: https://www.rda.nl/nieuws . Eveneens zijn zienswijze en publiekssamenvatting in de bijlage toegevoegd. In mei willen we onze zienswijze bespreken met diverse betrokkenen in een webinar.

Met vriendelijke groet,

Ir. Marc Schakenraad
Secretaris, hoofd RDA team

RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

Raad voor Dierenaangelegenheden(RDA)
T: + 31 70 3784312
M: + 31 6 53340633
E: m.schakenraad@rda.nl
W: www.rda.nl

Bij een bezoek aan de RDA dient u in het bezit te zijn van een geldig legitimatiebewijs.

RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

Dieren in het huis van Thorbecke

De rol van lagere overheden ten aanzien van dierenwelzijn

Inhoudsopgave

Procedure 4

Leeswijzer 4

Samenvatting 5

1. Inleiding 9

1.1 Vraagstelling 9

1.2 Aanleiding en achtergrond 10

1.2.1 Staat van het Dier 10

1.2.2 Ontwikkelingen lagere overheden 11

1.3 Uitgangspunten, afbakening en werkwijze 12

2. Binnen en buiten de bevoegdheden voor dierenwelzijn 13

2.1 Dierenwelzijn in wet- en regelgeving 13

2.2 Bevoegdheden overheden dierenwelzijn 14

2.3 Naast de wettelijke bevoegdheid 17

2.4 Coördinatie, samenwerking en afstemming 19

2.5 Dierenwelzijn op de kaart 21

2.5.1 Gemeenten 21

2.5.2 Provincies en waterschappen 23

2.5.3 Veiligheidsregio's 24

2.5.4 Totaaloverzicht portefeuillehouders en nota's dierenwelzijn 25

2.6 Verklaringen verschillen 25

2.6.1 Persoonlijke affiniteit en inzet 25

2.6.2 Stad en platteland 26

2.6.3 Grootte van de gemeente 27

2.6.4 Politieke kleur 27

2.6.5 Andere drijfveren 28

3. Wensen en mogelijkheden 29

3.1 Wensen voor de toekomst 29

3.1.1 Duidelijkheid 29

3.1.2 Meer bevoegdheden 30

3.1.3 Hulp en informatie vanuit ministerie 32

3.1.4 Delen van kennis en ervaringen 32

3.1.5 Overige wensen 33

3.2 Mogelijkheden – casuïstiek 33

3.2.1 Evenementen met dieren 34

3.2.2 Handhaving en optreden bij signalen dierenleed 35

4. Fundamentele vragen over inbedding dierenwelzijn 39

4.1 Is dierenwelzijn in de basis goed belegd? 39

4.2 Komen lokale vernieuwingen dierenwelzijn ten goede? 40

4.3 Wat is in het belang van het dier? 41

5. Conclusies en aanbevelingen 42

5.1 Conclusies 42

5.1.1 Algemene conclusie 42

5.1.2 Antwoorden op startvragen 43

5.2 Aanbevelingen 44

Geraadpleegde Bronnen 46

Bijlage 1 Verzoek minister aan RDA 48

Bijlage 2 Brieven gemeenten en VNG 51

Bijlage 3 Aanvullende informatie quick scan 56

Samenstelling van de Raad 58

Procedure

Deze zienswijze van de Raad voor Dierenaangelegenheden is voorbereid door een forum bestaande uit de raadsleden dr. J.L.L. Candel (voorzitter), mr. A.G. Dijkhuis, M.A.A.M. van Gerwen MSc. (Jong RDA-netwerk), mr. C.W. Ripmeester en dr. ir. J.W.G.M. Swinkels. De zienswijze is een product van de hele Raad.

Ter voorbereiding op deze zienswijze is het forum 8 maal bijeen geweest. Het forum is bij hun werkzaamheden ondersteund door secretaris ir. M.H.W. Schakenraad en adjunct-secretarissen bc. D. de Neef (tot 1 maart 2021) en drs. R.L. van Oudheusden van het RDA-team. De voorliggende zienswijze van de Raad is op verzoek van de minister van LNV, aansluitend bij een onderzoek dat reeds op eigen initiatief was gestart.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 start met een inleiding, waarin vraagstelling, aanleiding, achtergrondinformatie en uitgangspunten van deze zienswijze zijn opgenomen. Hoofdstuk 2 geeft een beknopt overzicht van dierenwelzijn in wet- en regelgeving en de bevoegdheden die daarbij horen. Daarnaast is opgenomen wat lagere overheden al extra doen op het gebied van dierenwelzijn en wordt er een aantal verklaringen voor waargenomen verschillen tussen overheden benoemd. In hoofdstuk 3 worden de wensen van met name gemeenten beschreven, zoals die naar voren zijn gekomen uit verschillende brieven en de interviews die de RDA voor deze zienswijze heeft afgenomen. De RDA reflecteert op deze wensen en bespreekt de mogelijkheden binnen twee voorbeelden, evenementen en handhaving. In hoofdstuk 4 komen vragen aan bod die de RDA fundamenteel vindt om te stellen als het gaat om inbedding van dierenwelzijn. Hoofdstuk 5 sluit af met uit deze zienswijze voortkomende conclusies; tevens doet de RDA de minister van LNV een aantal aanbevelingen voor het verbeteren van dierenwelzijn binnen het huidige beleid.

Samenvatting

Op 25 februari 2021 ontving de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) een verzoek van de minister om een zienswijze te maken over de (on)mogelijkheden voor lagere overheden om beleid te ontwikkelen op dierenwelzijn. Deze vraag sloot aan bij het onderzoek naar dierenwelzijn in de verschillende bestuurslagen dat de Raad al op eigen initiatief was gestart. De gecombineerde startvragen van RDA (eerste vier vragen) en minister (overige vragen) betreffen:

- Hoe is het dierenwelzijnsbeleid in Nederland geregeld en hoe verloopt dat?
- Welke mogelijkheden en belemmeringen ervaren gemeentelijke, provinciale, functioneel bestuurlijke (zoals waterschappen) en landelijke portefeuillehouders dierenwelzijn bij het formuleren en uitvoeren van dierenwelzijnsbeleid?
- Hoe reflecteert de RDA op de huidige verdeling van bevoegdheden op het gebied van dierenwelzijn bij bestuurslagen (en de relatie tot het Rijksbeleid)?
- Welke aanbevelingen heeft de RDA ten aanzien van de verdeling van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het dierenwelzijnsbeleid?
- Wat zijn de consequenties, bijvoorbeeld voor de borging van het dierenwelzijn, van het creëren van gemeentelijke bevoegdheden op dierenwelzijnsterrein?
- Zijn er dierenwelzijnsbevoegdheden ten aanzien waarvan de RDA aanbeveelt om deze bij de gemeenten neer te leggen? Zo ja, welke en in hoeverre bevordert of verslechtert dit de mogelijkheden van het borgen van dierenwelzijn?
- In welke mate besteden de gemeentelijke boa's in hun taakoefening ook aandacht aan aspecten van dierenwelzijn?
- In hoeverre heeft de RDA aanbevelingen omtrent de versterking van handhaving van dierenwelzijn door gemeentelijke boa's?

Voor deze zienswijze heeft de RDA bureauonderzoek gedaan en betrokkenen uit verschillende bestuurslagen geïnterviewd. De RDA blijft dicht bij de door de gemeenten genoemde onderwerpen die ook in het verzoek van de minister naar voren komen. Landbouwhuisdieren en veehouderij bleken hier beperkt onderdeel van te zijn.

Regels omtrent dieren en dierenwelzijn zijn op verschillende manieren ingebed in internationale verdragen en in Europese, nationale, regionale en lokale wet- en/of regelgeving. De belangrijkste nationale wet voor gehouden (landbouw)huisdieren is de Wet dieren, voor wilde dieren is dit de Wet natuurbescherming en voor proefdieren de Wet op de dierproeven. Met het stelsel van de Wet dieren en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen is beoogd om dierenwelzijn 'uitputtend' te regelen. Daardoor hebben decentrale overheden, zoals provincies en gemeenten, geen ruimte om autonoom regels te stellen ter bescherming van het dierenwelzijn; de Wet dieren schept hiervoor momenteel geen bevoegdheden (rechtsbasis). Aantasting of bescherming van het dierenwelzijn kan geen zelfstandig, als zodanig te behartigen belang zijn in een autonome verordening van een decentrale overheid. Evenmin kan het belang van dierenwelzijn een zelfstandige (toetsings-) grond of voorwaarde zijn voor weigering of toekenning van een vergunning voor bijvoorbeeld een lokaal evenement. Tegelijkertijd had in 2021 ongeveer een derde (32%) van alle 352 gemeenten een portefeuillehouder dierenwelzijn en ongeveer een vijfde (19%) van de gemeenten een nota dierenwelzijn. Mogelijke verschillen tussen gemeenten zijn verklaard aan de hand van de politieke kleur, de grootte van de gemeente, de mate van stedelijkheid en de betrokkenheid van bestuurders of het ambtelijk apparaat.

Hoewel de zorgplicht voor dieren is vastgelegd in de genoemde wetten, valt deze in de praktijk vaak 'tussen wal en schip', stellen verschillende geïnterviewden. De wet zegt dat 'een ieder' verantwoordelijk is, zoals bij hulpbehoevende dieren, maar het is lastig om de organisatorische en financiële gevolgen van die (eind)verantwoordelijkheid te bepalen. Decentrale overheden voelen zich 'beknot' in het formuleren en uitvoeren van dierenwelzijnsbeleid. Zij gaan op innovatieve manieren om met dierenwelzijn, niet alleen door middel van portefeuillehouders en nota's. Ze zijn ook op andere manieren actief. Voorbeelden zijn: extra ondersteuning van wildopvangcentra, dierenambulances en doelgerichte acties van (dierenwelzijns)organisaties; extra ondersteuning door gemeentelijke boa's; het agenderen van problematiek en verbinden met andere portefeuilles en het nemen van een faciliterende rol door partijen samen te brengen en te verbinden. Voor de toekomst zien zij oplossingen voornamelijk in: duidelijkheid over verantwoordelijkheden en financiering; meer bevoegdheden voor lagere overheden op specifieke dossiers zoals gezelschapsdieren, evenementen met dieren en opvang van dieren; hulp en informatie vanuit het Rijk/ministerie en het delen van kennis en informatie met andere overheden.

De RDA constateert dat bestuurders en ambtenaren grote betrokkenheid tonen bij het onderwerp dierenwelzijn. Ook ziet de Raad de uiteenlopende aard van initiatieven die lagere overheden op het gebied van dierenwelzijn oppakken. Het is duidelijk te merken dat het onderwerp dierenwelzijn leeft in de verschillende bestuurslagen. Er lijkt geen expliciete urgente problematiek aan de orde, zoals structureel schrijnende situaties op het gebied van dierenwelzijn, die een gevolg zijn van de manier waarop dierenwelzijn nu op systeemniveau geregeld is. De RDA concludeert dat de wensen vanuit gemeenten doorgaans voortkomen uit een intrinsieke motivatie om dierenwelzijn te verbeteren. Wat betreft wensen en behoeften op het gebied van dierenwelzijn, die met name gemeenten hebben geuit in brieven en in de interviews, onderscheidt de RDA twee categorieën:

1) Gemeenten pakken zaken op het gebied van dierenwelzijn op omdat het Rijk of andere instanties dat niet doen. Dit zijn vraagstukken op nationaal of provinciaal niveau die doorwerken op lokaal niveau. Problemen ontstaan door de ontoereikende capaciteit van handhaving, het ontbreken van gedragsregels (open normen) en het gebrek aan mogelijkheden om informatie uit te wisselen en te delen.

2) Gemeenten willen zelf meer bevoegdheden om te kunnen toetsen op het gebied van dierenwelzijn. Dit gaat over vraagstukken die op lokaal niveau leven, zoals evenementen. Hier ligt een uitdrukkelijke wens om decentraal meer te kunnen doen dan nu mogelijk is, zodat dierenwelzijn in concrete situaties verbeterd zou kunnen worden.

Het is voor de RDA niet evident dat het toebedelen van meer bevoegdheden aan decentrale overheden de meest opportune weg is om dierenwelzijn te waarborgen. Dit betreft problemen onder categorie 1. Decentralisatie komt het dier niet automatisch ten goede: om dierenwelzijn te waarborgen zijn op allerlei vlakken extra stappen nodig, en dat kan het beste nationaal geregeld worden, zoals ook uit de evaluatie Wet dieren is gebleken. Al lijkt de gemeentelijke of provinciale arena soms het strijdtoneel van dierenwelzijnskwesties, sommige dierenwelzijnsdiscussies moeten juist op een landelijk of hoger niveau gevoerd worden.

De RDA ziet vooralsnog vanuit het perspectief van het dier geen (zwaarwegende) redenen om de bestuurlijke basis (oftewel de systeemverantwoordelijkheid) van dierenwelzijn op een andere manier te beleggen dan nu het geval is. Evenementen lijken hierbij een te beredeneren en nader te overwegen uitzondering. In concrete, context-gebonden situaties zouden lagere overheden goede mogelijkheden kunnen hebben voor het sturen op dierenwelzijn als ze explicieter kunnen beoordelen, toetsen en handhaven bij het uitgeven van een vergunning.

Omdat het welzijn van het dier niet is gebaat bij een decentralisatie[1] van bevoegdheden en uitvoerende taken, roept de RDA het Rijk op om te investeren in haar regierol. Het scheppen van duidelijkheid over bevoegdheden is volgens de RDA belangrijker dan het creëren van nieuwe bevoegdheden. Wel zijn er andere mogelijkheden om het welzijn van het dier te versterken op decentraal niveau. Het Rijk kan hiervoor wetgeving verduidelijken of aanscherpen en tevens een faciliterende rol spelen om decentrale overheden te bereiken en betrekken. De RDA doet de minister van LNV hiervoor de volgende aanbevelingen:

1) Voor vraagstukken op nationaal niveau die doorwerken op lokaal niveau:
   - Zorg – door alle bestuurslagen heen – voor een betere borging van dierenwelzijn. Dit is primair een nationale verantwoordelijkheid. Aansluitend bij de evaluatie Wet Dieren ziet de RDA de nadere invulling en concretisering van 'open normen' in meer algemene zin als belangrijke eerste stap om dierenwelzijn verder te brengen. Dit zal tevens een groot deel van de onduidelijkheden en vragen bij de andere bestuurslagen weg nemen. De nadere invulling wordt momenteel door LNV op een aantal onderwerpen opgepakt;
   - De RDA signaleert een handhavingslacune. Deze dient op nationaal niveau te worden aangepakt met behulp van een grotere capaciteit bij betrokken diensten. Onderzoek daarnaast de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen handhavingsdiensten. De RDA ziet dat gemeentelijke boa's een signalerende functie hebben als ogen en oren op straat. Daarin kunnen zij gefaciliteerd worden door een landelijke (Rijk-VNG) handreiking dierenmishandeling/dierenwelzijn. Onderzoek tevens de mogelijkheden voor ondersteuning van bestaande inspecteurs/boa's (NVWA, LID en politie) door het opleiden van boa's op MBO-niveau (signaleringsfunctie) Bij de NVWA is hier bijvoorbeeld een begin mee gemaakt. N.a.v. de verkenning van de RDA komt naar voren dat het onderscheid tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving, bevoegdheden en onderscheid tussen diverse boa's (inclusief domeinen) in relatie tot dierenwelzijn(staken) nadere reflectie behoeft;
   - Richt vanuit het Rijk, samen met de VNG en het IPO (en eventueel waterschappen) een landelijk informatie-/kennisplatform op, waar gemeenten en andere overheden terecht kunnen met vragen op het gebied van dierenwelzijn. Zoek hiervoor aansluiting bij bestaande werkgroepen, zoals DierVizier (nog relatief nieuw en onbekend). Overweeg hierbij om een vertegenwoordiger vanuit de VNG dit dossier onder zich te laten houden en zorg ervoor dat er op het platform praktische informatie te vinden is, zoals een blauwdruk voor een nota dierenwelzijn;
   - Zorg ervoor dat er binnen elke bestuurslaag een duidelijk aanspreekpunt voor dierenwelzijn is, zowel ten behoeve van burgers en maatschappelijke organisaties als voor de interne coördinatie binnen de overheid. Signalen over misstanden die binnenkomen bij lagere overheden kunnen zo sneller hun weg vinden naar bevoegde instanties. Stimuleer en faciliteer zowel verticaal als horizontaal in de bestuurslagen uitwisseling van ervaringen, kennis en expertise op het gebied van dierenwelzijn tussen gemeenten, provincies, andere overheden en maatschappelijke partijen, bijvoorbeeld via netwerken, kennisdagen, digitale fora, et cetera. Faciliteer het samenkomen van veiligheidsregio's om het thema dierenwelzijn te bespreken en ervaringen uit te wisselen.

[1] Anderzijds kan decentralisatie innovatie van beleid bevorderen, door experimenten met nieuwe maatregelen op kleine schaal uit te zetten.

2) Voor vraagstukken op lokaal niveau, om meer te kunnen doen voor dierenwelzijn:

- Zorg ervoor dat dierenwelzijn explicieter kan worden meegenomen in verschillende fasen van besluitvormingsprocessen in een of meer bestuurslagen. Dat kan bijvoorbeeld door het opstellen van een dierenwelzijnstoets als integraal onderdeel van elk beleid of door vooraf een toetsingskader dierenwelzijn en/of een diereffectrapportage op te stellen. Zeker voor evenementen met dieren lijkt dit op gemeenteniveau een goede verbetering voor de vergunningverlening. Dit zou wel een expliciete, nieuwe rechtsbasis vereisen in de Wet dieren, en deze moet landelijk worden gerealiseerd;
- Faciliteer een betere zichtbaarheid van provincies en hun rol op het gebied van dierenwelzijn richting gemeenten en burgers. Gedeputeerden zouden lokale bestuurders bijvoorbeeld op het thema kunnen uitnodigen om daar met elkaar van gedachten over uit te wisselen. Een ambtelijk netwerk zou ook helpen, evenals het noemen van dierenwelzijn in provinciale portefeuilles;
- De RDA constateerde in 2017 in de zienswijze Wegen van Welzijn van Dieren in de Natuur dat er onduidelijkheid bestaat over het onderscheid tussen dierenwelzijnsbeleid voor gehouden dieren (een verantwoordelijkheid van het Rijk) en niet-gehouden dieren (grotendeels een verantwoordelijkheid van provincies). De Raad vroeg daarom hoe het welzijn van dieren in de natuur wordt geborgd. Deze onduidelijkheid is vooralsnog niet weggenomen. Antwoord op deze vragen zou een deel van de onduidelijkheden weg kunnen nemen en de verantwoordelijkheden voor het welzijn van wilde dieren verhelderen. De RDA brengt in 2022 een zienswijze uit over de noodhulp en de opvang van in het wild levende dieren.

1. Inleiding

1.1 Vraagstelling

De Raad voor Dierenaangelegenheden is geïnteresseerd in de positie van het dier in verschillende bestuurslagen en is meerdere malen geconfronteerd met vragen over bevoegdheden en verantwoordelijkheden aangaande dierenwelzijn van de verschillende bestuurslagen, van Rijk tot gemeenten in Nederland. Daarom heeft de Raad besloten zich verder te verdiepen in dit onderwerp aan de hand van de volgende startvragen:

- Hoe is het dierenwelzijnsbeleid in Nederland geregeld en hoe verloopt dat?
- Welke mogelijkheden en belemmeringen ervaren gemeentelijke, provinciale, functioneel bestuurlijke (zoals waterschappen) en landelijke portefeuillehouders dierenwelzijn bij het formuleren en uitvoeren van dierenwelzijnsbeleid?
- Hoe reflecteert de RDA op de huidige verdeling van bevoegdheden op het gebied van dierenwelzijn bij bestuurslagen (en de relatie tot het Rijksbeleid)?
- Welke aanbevelingen heeft de RDA ten aanzien van de verdeling van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het dierenwelzijnsbeleid?

Ook de minister herkent deze vragen, uit bijvoorbeeld brieven[2] met vragen van gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hierover. De minister heeft de RDA daarom op 25 februari 2021 gevraagd[3] om een zienswijze te maken over de (on)mogelijkheden voor lagere overheden om beleid te ontwikkelen op dierenwelzijn en, aanvullend op de eigen startvragen, mede gelet op de toezeggingen en moties[4], de volgende vragen toe te voegen:

- Wat zijn de consequenties, bijvoorbeeld voor de borging van het dierenwelzijn, van het creëren van gemeentelijke bevoegdheden op dierenwelzijnsterrein?
- Zijn er dierenwelzijnsbevoegdheden ten aanzien waarvan de RDA aanbeveelt om deze bij de gemeenten neer te leggen? Zo ja, welke en in hoeverre bevordert of verslechtert dit de mogelijkheden van het borgen van dierenwelzijn?
- In welke mate besteden de gemeentelijke boa's in hun taakoefening ook aandacht aan aspecten van dierenwelzijn?
- In hoeverre heeft de RDA aanbevelingen omtrent de versterking van handhaving van dierenwelzijn door gemeentelijke boa's?

---

2 Zie bijlage 2 voor brieven gemeenten en VNG

3 Zie bijlage 1 voor verzoek minister

4 In aanloop naar het Algemeen Overleg Dierenwelzijn van 29 september 2020 is door de minister aan D66 toegezegd de RDA te vragen om een zienswijze te maken over de (on)mogelijkheden voor lagere overheden om beleid te ontwikkelen op dierenwelzijn. Hierop is in overleg met de RDA besloten om aan te haken bij de lopende – ongevraagde – zienswijze van de RDA en daar een gevraagde zienswijze van te maken.
Ook heeft de minister in het aangehaalde Algemeen Overleg toegezegd dat de RDA zal worden verzocht het traject zoveel mogelijk te versnellen en om de RDA te verzoeken (n.a.v. vraag Kamerlid Bromet van Groen Links) de consequenties van het creëren van gemeentelijke bevoegdheden op dierenwelzijn bij de zienswijze te betrekken (zie ook brief begrotingsbehandeling van 20 november 2020 (28 286 nr. 1137)).
De op 8 december 2020 ingediende motie Futselaar van de SP, waarin de regering wordt verzocht om 'met een plan van aanpak te komen waarin staat omschreven of en hoe gemeentelijke boa's kunnen worden betrokken bij versterking van de handhaving op het domein dierenwelzijn' is overgenomen (28 286, nr. 1155). Ook de kwestie van handhaving zal daarom bij de vraagstelling betrokken worden.

Voorliggende zienswijze geeft een eerste verkennende indruk van dierenwelzijn als bestuurlijk thema in verschillende bestuurslagen, waarbij zeker niet beoogd is om een uitputtend, beschrijvend overzicht van bestaande regels, onderwerpen en bevoegdheden te geven. Ook geeft de zienswijze een eerste overzicht van de centrale thema's, de ontwikkelingen hiervan op kwantitatief en kwalitatief niveau en hoe dit uitpakt voor het dier in z'n algemeenheid. Tot slot geeft de zienswijze weer hoe de RDA daarop reflecteert, welke vervolgstappen mogelijk zijn en hoe deze vervolgstappen concreet kunnen worden ingevuld. Daarvoor doet de RDA een aantal aanbevelingen aan de minister van LNV.

1.2 Aanleiding en achtergrond

1.2.1 Staat van het Dier

Staat van het Dier is een verzamelwerk (inclusief uitkomsten publieksenquête) naar aanleiding van het 25-jarig bestaan van de RDA in 2019, met als centrale vraag: wat is de positie van het dier in de afgelopen 25 jaar?

Eén van de hoofdstukken gaat over 'dieren tussen de regels door' – de positie van het dier en dierenwelzijn in verschillende bestuurslagen. Dit hoofdstuk werd toen al aangemerkt als schurende kwestie.

> *'Er zijn verschillende regels voor verschillende diergroepen. Bovendien verschillen de mogelijkheden van de drie Nederlandse bestuurslagen – landelijk, provinciaal en gemeentelijk – om regels over dierenaangelegenheden op te stellen, implementeren en handhaven.' 'Dieren blijken bijvoorbeeld in verschillende provincies of gemeenten niet even goed beschermd te zijn.'*
>
> Uit: Staat van het Dier, 2019

Ook op het RDA-congres van 14 februari 2019 is het onderwerp aan de orde geweest in een workshop in de vorm van een brainstorm met aanwezigen. De brainstorm ging over de grote verscheidenheid in de manier waarop gemeenten dierenwelzijnsbeleid vorm geven. Er is onduidelijkheid over het juridisch kader voor het stellen van extra dierenwelzijnseisen. De vraag werd gesteld of het Rijk lagere overheden op een duidelijkere manier zou moeten faciliteren om dit te verhelpen. Er werden door de aanwezigen problemen geconstateerd in de handhaving, zowel met oog op capaciteit als met oog op de te handhaven normen.

In Staat van het Dier is benoemd dat er toenemende aandacht lijkt voor dierenwelzijn op lokaal, provinciaal en regionaal niveau. Burgers worden in hun woon- en leefomgeving dikwijls geconfronteerd met dieren, zoals bij evenementen met dieren, dieren in nood, uitbreidingsplannen van veehouders en woningbouwplannen op plekken waar beschermde wilde dieren leven. Burgers doen dan een beroep op gemeenten, vanwege een sterke betrokkenheid bij dieren en hun welzijn. Het zijn meestal de gemeentelijke en provinciale overheid die toestemming kunnen geven voor dergelijke zaken. Daarnaast hebben gemeenten en provincies meer taken gekregen van het Rijk, waardoor ze meer maatregelen kunnen of moeten treffen die (het welzijn van) dieren raken. Zo is de verantwoordelijkheid voor de natuurbescherming, met inbegrip van de dieren in de natuur goeddeels gedecentraliseerd naar de provincies. Bij gemeenten komen vragen over hulpdieren vaker aan de orde, door de decentralisatie van jeugdzorg en zorg aan langdurige zieken en ouderen. Daarnaast zorgt het principe van de 'open huishouding[5]' ervoor dat gemeenten zich in beginsel met elk onderwerp bezig kunnen houden, zolang het niet botst met regels of beleid van een hogere overheid, of met de grondrechten.

[5] "Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten". Artikel 124 Grondwet lid 1; zie ook artikel 108 Gemeentewet; Binnenlands bestuur, 2014.

1.2.2 Ontwikkelingen lagere overheden

Aangespoord door hun actieve burgers en vanuit hun eigen betrokkenheid willen gemeenten in toenemende mate een bijdrage leveren aan het verbeteren van dierenwelzijn (RDA, Staat van het Dier, 2019). Vanuit veranderingen in de politiek en door druk vanuit de maatschappij leven er bij gemeenten wensen en ambities rondom bevoegdheden waarmee dierenwelzijn verbeterd zouden kunnen worden op lokaal niveau.

In 2017 schreven 36 gemeentelijke portefeuillehouders dierenwelzijn een brief aan de Vaste Kamercommissie Economische Zaken om het welzijn van dieren onder aandacht te brengen (zie bijlage 2). In de brief geven zij aan dat er inmiddels meer dan 70 burgemeesters en wethouders zijn met een portefeuille dierenwelzijn. Ze vragen aandacht voor de discrepantie tussen de bevoegdheden en de behoeften die zij als gemeentelijke portefeuillehouders hebben op het gebied van dierenwelzijn. Daarnaast gaat de brief over de beperkingen die zij ervaren vanwege landelijke dierenwelzijnswetgeving.

Gemeenten willen graag duidelijkheid over welke ruimte en mogelijkheden er zijn om binnen het landelijke beleid en bestaande juridische kaders eigen beleid en regels op te stellen omtrent dieren(welzijn). Een groot aantal gemeenten en twee provincies hebben de afgelopen jaren portefeuillehouders dierenwelzijn aangesteld (quick scan RDA, zie ook bijlage 3). Ook zijn er gemeentelijke dierenwelzijnsnota's opgesteld. Plannen en wensen op het gebied van dierenwelzijn in deze nota's liggen bijvoorbeeld op het gebied van:

- Gezelschapsdieren (zwerfkatten, bijtincidenten met honden, tegengaan van impulsaankopen, beperkingen bij het houden van dieren);
- Evenementen met dieren (paardenmarkten, roofvogeldemonstraties, reptielenshows, kleine huisdierenshows, lokale culturele tradities met dieren zoals 'de haan van Kallemooi' en kerststallen met levende dieren);
- De opvang van dieren.

In een brief van 8 september 2020 reageert de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op de bevindingen in Staat van het Dier. De VNG vraagt aan de minister van LNV "geef de gemeenten meer wettelijke mogelijkheden om een eigen dierenwelzijnsbeleid te voeren" (zie bijlage 2). Voorbeelden die in deze brief worden genoemd zijn evenementen met dieren, het optreden bij signalen van dierenleed en bevoegdheden voor het verbieden van de verkoop van levende dieren.

Provincies hebben te maken met welzijn van dieren in de natuur en in de veehouderij. Voorbeelden zijn de grote grazers in de Oostvaarderplassen in Flevoland en de eisen aan dierenwelzijn in de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij, gelinkt aan de Verordening Ruimte. Gemeenten, provincies en ook waterschappen hebben allemaal te maken met dierenwelzijn bij het bestrijden van overlast door dieren en het beheren van (water)werken en -wegen. Ze worstelen met het diervriendelijk aanpakken van (ervaren) overlast en schade van dieren zoals muskusratten, muizen, meeuwen, ganzen, kraaien, roeken, duiven en steenmarters. De vraag dringt zich op: wat kan en mag een lagere overheid (inclusief al dan niet aanwezige portefeuillehouder dierenwelzijn) nu precies (RDA startdocument, 2020)?

De bevindingen in Staat van het Dier en brieven van gemeenten en VNG waren voor de RDA aanleiding om op eigen initiatief in september 2020 een startdocument op te stellen om, vanuit het perspectief van het dier, onderzoek te doen naar de discrepanties tussen bevoegdheden en behoeften van lagere overheden op het gebied van dierenwelzijn en wat daar eventueel aan gedaan kan worden.

1.3 Uitgangspunten, afbakening en werkwijze

De eigen startvragen en de later door de minister toegevoegde vragen vormen tezamen het uitgangspunt voor de zienswijze.

De wensen van gemeenten op het gebied van dierenwelzijn liggen met name op het terrein van de gezelschapsdieren (zie hoofdstuk 3 en bijlage 2). De RDA blijft in deze zienswijze dan ook dicht bij de onderwerpen die gemeenten in eerdere brieven hebben aangegeven en die ook in het verzoek van de minister van LNV naar voren komen. Wensen op het gebied van landbouwhuisdieren en veehouderij komen daarin beperkt aan de orde. De RDA zal hier dan ook niet nader op ingaan, alleen waar dit relevant is gebleken vanuit de interviews.

De RDA heeft aan het begin van het traject met behulp van een quick scan onderzocht hoeveel gemeenten, provincies, waterschappen (en veiligheidsregio's in mindere mate) een actief dierenwelzijnsbeleid voeren door middel van een nota dierenwelzijn en/of een aangewezen portefeuillehouder. Op basis van dit onderzoek heeft de RDA een selectie gemaakt van gemeenten voor het houden van interviews. Hierbij is gestreefd naar variatie op het gebied van:

- De aanwezigheid van een nota dierenwelzijn en/of portefeuillehouder dierenwelzijn;
- De grootte van de gemeenten qua inwonersaantallen;
- De verhouding stedelijk en landelijk gebied.

Bij andere bestuurslagen en samenwerkingsverbanden zoals provincies, veiligheidsregio's en waterschappen is ook gekeken welke wel of niet een actief dierenwelzijnsbeleid voeren. Besloten is om zogenaamde 'koplopers' eerst te interviewen: lagere overheden die concreet een actief dierenwelzijnsbeleid voeren. Daarna zijn minder actieve lagere overheden geselecteerd.
In totaal zijn er 13 interviews gehouden, waarvan 9 met wethouders van gemeenten, 1 met een portefeuillehouder dierenwelzijn bij een provincie, 1 met een portefeuillehouder dierenwelzijn bij een waterschap, 1 met een veiligheidsregio en 1 met de NVWA. Doel van deze interviews was om een eerste indruk te krijgen van de aard en omvang van de vragen en eventuele problemen rond dierenwelzijn die op lagere overheidsniveaus spelen. De selectie van geïnterviewden is daarbij slechts een klein deel van het totale aantal en niet per se een representatieve steekproef van alle Nederlandse gemeenten, provincies, waterschappen en veiligheidsregio's. De RDA houdt hier in zijn analyse rekening mee door bevindingen niet te generaliseren naar de totale populatie en, waar relevant, ook in te gaan op (mogelijke) andere perspectieven of resultaten die misschien wel waren verwacht maar niet naar voren zijn gekomen. Ook houdt de RDA rekening met het feit dat het enkel gaat om het perspectief vanuit de betreffende lagere overheden; er zijn geen andere betrokken partijen of burgers geïnterviewd voor deze zienswijze. Ook zijn er geen bijzondere gemeenten uit het Caribisch deel van het koninkrijk betrokken bij het onderzoek. Dierenwelzijn op internationaal- en EU-niveau alsmede Europese regie op dierenwelzijnseisen zijn in de zienswijze evenmin meegenomen.

2. Binnen en buiten de bevoegdheden voor dierenwelzijn

Los van de oproepen van gemeenten voor meer bevoegdheden, pakken lagere bestuurslagen momenteel al een behoorlijk aantal dierenwelzijnszaken op. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de huidige wet- en regelgeving en bevoegdheden op het gebied van dierenwelzijn en geeft weer wat lagere overheden daar al 'extra' aan doen.

2.1 Dierenwelzijn in wet- en regelgeving

Regels omtrent dieren, dierenwelzijn en diergezondheid zijn op verschillende manieren ingebed in internationale, Europese[6], nationale, regionale en lokale wet- en/of regelgeving. Dat kan zijn op het gebied van (het houden van) dieren, natuur of bijvoorbeeld veterinaire wetgeving.

De Wet dieren heeft als uitgangspunt de erkenning van de intrinsieke waarde van (gehouden) dieren, alsook de noodzaak om hier ten volle rekening mee te houden in regels en besluiten. Inbreuk op integriteit of het welzijn van dieren dient zoveel mogelijk te worden voorkomen en dieren dienen verzekerd te zijn van passende zorg (Wet dieren, artikel 1.3). De Wet dieren en de daarop gebaseerde regelgeving kent heel veel specifieke (welzijns-)bepalingen, bijvoorbeeld over het verrichten van lichamelijke ingrepen bij dieren of hun huisvesting, die zich richten tot de houder van het dier. Voor lagere overheden is met name rechtstreeks relevant dat de Wet dieren ook een algemene zorgplichtbepaling ten aanzien van alle dieren bevat, die nog wel in werking moet treden (Wet dieren, artikel 1.4)[7] en dat de Wet dieren een verbod bevat op dierenmishandeling van alle dieren (inclusief wilde dieren) en in dat verband ook de plicht om alle hulpbehoevende dieren zorg te verlenen (Wet dieren, artikel 2.1).
Ook de Wet natuurbescherming heeft een zorgplichtbepaling voor alle in het wild levende planten en dieren en hun leefomgeving (Wet natuurbescherming, artikel 1.11). Iedereen dient handelingen die hierop nadelige gevolgen hebben achterwege te laten. De memorie van toelichting van de Wet natuurbescherming gaat in op de verplichting om zorg te verlenen aan een hulpbehoevend wild dier. Voor proefdieren is het welzijn uitgebreid geregeld in de Wet op de dierproeven. Voor lagere overheden is er bij de uitvoering van de Wet op de dierproeven geen ruimte, en dit onderwerp zal daarom verder niet worden genoemd.

Met het stelsel van de Wet dieren en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen is beoogd om dierenwelzijn (van gehouden dieren) 'uitputtend' te regelen (net als in de voorloper Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren, Gwwd). In de volgende paragraaf worden de gevolgen hiervan voor de bevoegdheden op het gebied van dierenwelzijn (van gehouden dieren) beschreven.

[6] Europese richtlijnen die betrekking hebben op dierenwelzijn moeten door de nationale overheden vertaald worden in nationale wetgeving.
[7] De Wet natuurbescherming kent een vergelijkbaar, maar meer preventief bedoeld artikel, zoals hierna vermeld.

2.2 Bevoegdheden overheden dierenwelzijn

Algemeen

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Provincies en gemeenten vormen als decentrale lagen van algemeen bestuur samen met het Rijk de bestuurlijke hoofdstructuur van ons land. Provincies en gemeenten zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan het Rijk, maar voeren hun taken zelfstandig uit binnen de kaders van de wet en de Grondwet. Zij hebben autonome bevoegdheden (tot regeling en bestuur), open huishouding, maar kunnen ook bij wet worden verplicht bepaalde taken uit te voeren (medebewind). Ook op decentraal niveau bevinden zich de waterschappen, die eveneens zowel autonome als medebewindstaken hebben. De waterschappen hebben een gesloten huishouding, hun taak is beperkt tot de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied. De autonomie van de decentrale overheden is begrensd: verordeningen van deze lichamen mogen niet in strijd zijn met hogere regelgeving en grondrechten (artikel 121 Grondwet).

Taken en bevoegdheden dierenwelzijn

Vanuit wet- en regelgeving zijn de verschillende bevoegdheden op het gebied van dieren verdeeld over gemeenten, waterschappen, provincies, het Rijk en de EU. De minister van LNV heeft landelijke bevoegdheid voor het dierenwelzijn en draagt in die zin systeemverantwoordelijkheid. Dat betreft verantwoordelijkheden die op nationaal lidstaat-niveau volgen uit internationale verdragen en EU-wetgeving (bijvoorbeeld Habitat- en Vogelrichtlijn). Daarnaast wordt de minister van LNV in de Wet dieren (voor huisdieren en landbouwhuisdieren), in de Wet op de dierproeven (voor proefdieren) en in de Wet natuurbescherming (voor in het wild levende dieren) telkens expliciet aangemerkt als het bevoegde gezag, en krijgt deze regelgevende bevoegdheden toebedeeld. In de laatstgenoemde wet krijgen de provincies wettelijk verankerde (uitvoerings)taken toebedeeld waardoor zij in de praktijk goeddeels over deze dieren 'gaan'.

Het is niet geheel duidelijk of en hoe de verantwoordelijkheid voor dierenwelzijn daar dan (deels) ook onder valt[8]. Het is primair de landelijke overheid die middels de uitvoeringsregelgeving de kaders stelt voor bijvoorbeeld het gebruik van vangst- en dodingsmiddelen, en het aanwijzen van de jachtsoorten. Ook is het zo dat de plicht om hulpbehoevende dieren zorg te verlenen uit art. 2.1 lid 6 uit de Wet dieren een verantwoordelijkheid van iedereen is, ook van overheden. De Wet dieren is primair gericht op gehouden dieren, maar er zijn gedeelten die zich daartoe niet beperken en ook gelden voor dieren in het wild[9].

Gemeenten hebben weer andere, wettelijk toebedeelde bevoegdheden ten aanzien van dieren en normen die ze moeten handhaven. Deze volgen echter, behoudens de hiervoor aangehaalde hulpverleningsplicht niet uit dierenwelzijnswetgeving, maar uit het regelen van andere (onder meer menselijke) verhoudingen en belangen. Zo kennen zij op grond van de gevonden voorwerpenregeling in het Burgerlijk Wetboek als verantwoordelijkheid een bewaarplicht van 14 dagen voor zwervend aangetroffen (huis)dieren.

---

[8] Met één expliciete uitzondering: voor het dierenwelzijn van dieren in de Oostvaardersplassen is de verantwoordelijkheid overgedragen aan het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland (Ministerie van Economische Zaken en Provincie Flevoland, 2017).

[9] Memorie van Toelichting Wet Dieren, pag. 82. "De regels die bij en krachtens dit voorstel worden gesteld, zijn dan ook alle terug te voeren op de volledige beschikkingsmacht van de mens, en de verantwoordelijkheid van de mens die dat met zich brengt. Desalniettemin bevat het wetsvoorstel bepalingen ter bescherming van het dier die los staan van het houderschap. Genoemd kunnen worden het verbod op dierenmishandeling. De mens hoort een dier niet te mishandelen, of het nu gaat om een gehouden dier of een wild dier. Artikel 2.1, zesde lid, van het wetsvoorstel bepaalt daarom dat het verbod op dierenmishandeling ook ten aanzien van in het wild levende dieren geldt. Hetzelfde geldt voor het in artikel 2.8 voorgestelde verbod op lichamelijke ingrepen bij dieren. Ook de plicht tot het verlenen van de nodige zorg aan hulpbehoevende dieren is ten aanzien van wilde dieren van toepassing (artikel 2.1, vijfde lid).

In meer algemene zin, los van specifiek het onderwerp 'dierenwelzijn', en in het kader van hun autonome regelgevende bevoegdheden, zoals zij deze toebedeeld hebben gekregen in artikel 124 van de Grondwet, kunnen gemeenten met betrekking tot hun eigen huishouding verschillende zaken regelen met Algemeen Plaatselijke Verordeningen (APV's). De Model-APV van de VNG kent wat dat betreft ook bepalingen die te maken hebben met dieren, en vaak met name het tegengaan van overlast door dieren, of het bewaken van de openbare orde en veiligheid zoals bijvoorbeeld in het geval van bijtincidenten (artikel 2.59 van de model-APV van de VNG, over 'gevaarlijke honden'). Meer specifiek geeft de Gemeentewet (art. 174) daarbij een basis om zaken te regelen in het kader van – kort gezegd – lokale evenementen, hetgeen dan eveneens vaak zijn beslag krijgt in de plaatselijke APV.

Zoals hiervoor opgemerkt is met de dieren(welzijns)wetgeving (m.n. Wet dieren) beoogd het onderwerp dierenwelzijn 'uitputtend' te regelen. Dit maakt dat er voor decentrale overheden zoals provincies en gemeenten geen ruimte is om in autonomie regels te stellen ter bescherming van het dierenwelzijn; de Wet dieren schept hiervoor momenteel geen bevoegdheden. In het kader van hun (autonome regelgevende) bevoegdheden kunnen gemeenten, met name via de APV en met oog op hun eigen huishouding, regels stellen in het belang van de gronden 'openbare orde' en 'veiligheid'. Echter, aantasting of bescherming van het dierenwelzijn kan geen zelfstandig doel zijn van een autonome gemeentelijke verordening en kan op zichzelf ook geen zelfstandige (toetsings) grond of voorwaarde zijn bij de weigering of toekenning van een vergunning zoals voor een lokaal evenement[10] met dieren c.q. waarbij dierenwelzijn mogelijk in het geding komt. Het voorkomen van aantasting van dierenwelzijn heeft naar oordeel van de Raad van State ingeval van de 'haan van Kallemooi[11], bijvoorbeeld te weinig relatie met de openbare orde[12].
Bij een en ander speelt tevens een rol, dat een gemeente niet bevoegd is om kaders te stellen met oog op dierenwelzijn, louter omdat de landelijke wetgever (nog) niet in specifieke kaders heeft voorzien; dit doet niet af aan diens toebedeelde, uitputtend bedoelde bevoegdheden terzake. Dit bleek uit de uitspraak inzake een door de gemeente Winschoten eerder beoogd lokaal verbod – toetsing evenementenvergunning – op het gebruik van (wilde) dieren in het circus, waarvoor op dat moment nog geen landelijk verbod bestond[13]. E.e.a. betekent ook dat het alleen – hooguit – mogelijk is om op lokaal niveau bestuursrechtelijk toezicht te houden op landelijk vastgestelde kaders. Nu is ook dat alleen mogelijk op grond van de APV, en geldt ook hier dat zelfs dat lastig kan worden als de landelijke wet- en regelgeving al iets over het betreffende onderwerp heeft vastgesteld.

Hoewel het op papier dus duidelijk lijkt wie welke bevoegdheid heeft, blijkt het in de praktijk vaak verwarrend. Uit interviews met wethouders van verschillende gemeenten blijkt althans dat er wisselende beelden bestaan over de verantwoordelijkheden en dat gemeenten en provincie ook regelmatig naar elkaar verwijzen bij concrete casuïstiek[14].

---

10 Zie ook RvS, 2009. ECLI:NL:RVS:2009:BJ6075

11 Op pinksterzaterdag wordt op Schiermonnikoog een haan 'gestolen' van een van de eilandbewoners. De haan wordt met eten en drinken in een mand aan een paal voorzien van een speciale vlag gehangen; de Kallemooi. De naam is waarschijnlijk een verbastering van kale mei(boom). De paal wordt op pinksternacht om ongeveer 23:30 uur geplant door de feestcommissie, herkenbaar aan hun half-hoge hoed met wit-groen lint en een rozet op de revers. Na het planten van de paal wordt het Kallemooibitter geschonken in het nabijgelegen hotel. Op pinsterdrie wordt de boom weer ontmanteld (Meertens Instituut, 2021).

12 Uitspraak 201903390/1/A3 van de Raad van State, van 24 december 2019. ECLI:NL:RVS:2019:4391

13 Uitspraak 200808846/1/H3 van de raad van State, d.d. 26 augustus 2009. ECLI:NL:RVS:2009:BJ6075

14 Zoals de al langer lopende discussie dat sommige gemeenten vinden dat de verantwoordelijkheid voor wildopvang bij de provincie zou moeten liggen. Provincies zijn het daar echter niet altijd mee eens, omdat dierenwelzijn geen taak vanuit de Wet natuurbescherming is en dierenwelzijn primair een taak van het Rijk is. Hierover stelt de RDA op verzoek van de minister een aparte zienswijze op.

Een en ander is een uitvloeisel van het in de titel van deze zienswijze aangehaalde 'Huis van Thorbecke', oftewel de bestuurlijke indeling en taakafbakening van ons land, zoals deze ooit door Thorbecke is ontworpen en welke zijn beslag heeft gekregen in onze Grondwet van 1848. Hij en zijn tijdsgenoten zullen destijds niet specifiek hebben stilgestaan bij dieren, en we kunnen in die zin niet echt spreken over de 'huisdieren van Thorbecke'. We hebben het onderwerp van deze zienswijze echter wel aan de hand van het destijds bedachte stelsel te beschouwen. Deze verticale scheiding der machten oftewel bevoegdheidsverdeling tussen de diverse overheidslagen laat wel ruimte voor verandering en ontwikkeling. Zo is er in toenemende mate sprake van decentralisatie, vanwege het (politieke) streven c.q. de beweging naar een terugtredende (rijks-) overheid.

Decentralisatie

Veel taken zijn de afgelopen jaren naar lagere overheden gedecentraliseerd, zoals onderdelen van ouderen- en jeugdzorg naar gemeenten. Belangrijke motivaties voor decentralisatie zijn onder andere om politiek-bestuurlijke keuzes dichter bij bewoners te leggen, om 'maatwerk' in afwegingen te kunnen leveren. Tegelijkertijd constateert de Raad voor het Openbaar Bestuur in het online adviesrapport 'Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen' (ROB, 2021), dat er sprake is van een disbalans tussen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Gemeenten als politiek lokaal bestuur komen in de verdrukking, door dominantie van landelijke politiek en sectorale belangen, aldus de ROB. Zo wordt de gemeente een uitvoeringskantoor in plaats van een politiek orgaan. De ROB ziet het als noodzakelijk dat deze beweging wordt tegengegaan; *"...moet bij elke taaktoedeling of andere ingreep in het decentraal bestuur de expliciete keuze worden gemaakt waaróm een taak toegedeeld wordt aan een bepaalde laag, met welke beleidsruimte, vanuit welke rol, en met welke financiële mogelijkheden. Het is daarbij van belang dat ook de consequentie wordt getrokken uit de mate van beleidsvrijheid die decentrale overheden bij het uitvoeren van de taak hebben voor de bekostigingswijze. Deze fundamentele vragen vereisen wettelijke borging, evenals een uitwerking van wat "de gemeente", "de provincie" of "de regio" karakteriseert, in termen van taak, rol en democratische legitimatie"*.

Beleidsvrijheid gaat volgens de ROB om *"de mogelijkheden van decentrale overheden om zelf te kunnen beslissen over de inzet van hun middelen. Decentrale overheden voelen zich daarin vaak beknot. Er is voortdurend discussie over de mate van beleidsvrijheid van decentrale overheden. Dat is onvermijdelijk. Het zorgt voor dynamiek. Het houdt overheden onderling scherp over de vraag welke taken, hoe en door wie het meest democratisch en doelmatig kunnen worden uitgevoerd"*.

Vertaald naar het onderwerp 'dierenwelzijn' kan in relatie tot voorgaande in de eerste plaats gedacht worden aan de decentralisatie van – grote delen van – het natuurbeleid van Rijk naar provincies middels de Wet natuurbescherming (2017). Hierbij verdient tevens vermelding, dat met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, 2010) B&W van de gemeenten is aangewezen als eerst bevoegde gezag (loketfunctie) inzake de vergunningen in het domein van de fysieke leefomgeving – hetgeen ook betrekking kan hebben op de aanwezigheid van wilde dieren (-soorten).
Gekeken naar gehouden (landbouw)huisdieren zijn er vanuit de landelijke overheid bezien geen voornemens om het onderwerp 'dierenwelzijn' te gaan decentraliseren. In de Wet dieren (2013) heeft de overheid er wel voor gekozen, om te werken met 'open normen[15]' (gedragsregels) en in die zin meer over te laten aan de dierhouders alsmede de totstandkoming van zelfregulering te stimuleren.

[15] Bron. De minister heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat er zeven open normen, die aangemeld zijn door de toezichthouders, nader worden geconcretiseerd (Kamerstuk, 2021).

Er is (nog) geen sprake van een voortdurende discussie over de mate van beleidsvrijheid door – met name – gemeenten op dit onderwerp. De in deze zienswijze meermaals aangehaalde brief van een aantal burgemeesters en wethouders lijkt een dergelijke discussie c.q. heroriëntatie op het onderwerp wel te bepleiten. Ook andere elementen die de ROB noemt en die hiervoor worden aangehaald, kwamen terug in de in het kader van deze zienswijze afgenomen interviews.

Voor wat betreft het ook in de brief genoemde onderwerp 'chippen en registreren van katten' geldt, dat het ministerie van LNV een pilot is gestart inzake het mogelijk introduceren van een lokale chipplicht voor katten (zie o.a. Kamerbrief van de Minister van LNV, d.d. 2 februari 2021).

Indachtig hetgeen de ROB opmerkt, speelt het argument van '(lokaal) maatwerk' daarbij een rol. Waarbij overigens tegelijkertijd opgemerkt kan worden, dat identificatie & registratie van honden nu juist eerder al bewust op uniforme wijze en door het Ministerie zélf is geregeld. Om dit ter illustratie aangehaalde onderwerp af te ronden; mocht er op enig moment inderdaad voor gekozen worden om de chipplicht voor katten lokaal te beleggen, dan zal hiervoor in de Wet dieren een specifieke wettelijke basis/bevoegdheid moeten worden gecreëerd. Wordt de chipplicht opgepakt op grond van 'overlast', dan biedt de bevoegdheid om regels te stellen in het kader van de APV mogelijk al voldoende basis, en dan zou er geen wetswijziging nodig zijn.

Andere kwesties die in het dit verband nog genoemd kunnen worden zijn onder meer:

1) Nadat meerdere gemeenten probeerden om zelf het gebruik van (wilde) dieren bij een lokale circusvertoning te verbieden, maar dit juridisch niet mogelijk bleek, stelde de landelijke wetgever hierover in de Wet dieren uniforme, beperkende regels op;
2) Het lopende dossier over vuurwerk(verboden) waarbij nog niet geheel duidelijk is hoe en door wie dit in de toekomst zal worden geregeld – en welk onderwerp een relatie heeft met vuurwerkoverlast voor zowel wilde- als gehouden dieren.

2.3 Naast de wettelijke bevoegdheid

Alle bestuurders van gemeenten die voor de zienswijze zijn geïnterviewd voeren hun wettelijk toebedeelde taken[16] uit, zoals opvang van (zwerf)dieren. Daarnaast lopen sommige gemeenten een stap harder en kunnen worden aangemerkt als koplopers wat betreft dierenwelzijn. Dat kan zijn door bestuurlijke inbedding of innovaties op het gebied van dierenwelzijn (voorbeelden verderop in deze paragraaf). Dat betekent echter niet dat gemeenten die dat niet doen onverschillig zijn op het gebied van dierenwelzijn: dit heeft vooral te maken met capaciteit, geld en andere middelen (met name bij kleinere gemeenten). Een van de geïnterviewden geeft bijvoorbeeld aan dat de gemeente al moeite genoeg heeft om aan de wettelijke eisen te voldoen rondom vergunningsverlening, toezicht en handhaving. Anderzijds blijkt uit de interviews dat ook in klein gemeenten voorbij de wettelijke verplichtingen wordt gekeken. Door bijvoorbeeld een samenloop van enerzijds een ambtelijk apparaat of een zeer betrokken ambtenaar die zich al jarenlang gedreven inzet voor het welzijn van dieren en anderzijds een gemeenteraad/college en/of persoonlijke en politieke ambities van een betrokken bestuurder om meer te doen dan de wet voorschrijft. Soms zijn er zelfs een of meerdere fte's beschikbaar aan ambtelijke ondersteuning. Dit komt vaker voor bij grotere gemeenten dan bij kleinere, in verband met verschillen in capaciteiten en mogelijkheden. Vaak heeft een beleidsmedewerker dierenwelzijn als deeltijd-dossier. In dat geval moet deze de aandacht verdelen over verschillende thema's.

[16] Er zijn overigens meer wettelijke taken die raken aan dieren(welzijn) zoals huisuitzettingen, kadavers gezelschapsdieren, (wild)aanrijdingen gemeentelijke en provinciale wegen, berm- en waterbeheer, gemeentelijke gedragscodes fauna, taken gemeentelijke brandweer- en politiezorg, toets ruimtelijke ordening/wabo etc.

Wat gebeurt er bij gemeenten buiten de wettelijke taken? Bijna alle gesproken gemeenten hebben een potje voor dierenwelzijn, maar sommigen maken ook gebruik van andere budgetten waarin ruimte is voor dierenwelzijn. Uit de interviews van de RDA blijkt dat meerdere gemeenten de wildopvangcentra en dierenambulances extra steunen (financieel of op andere wijze, buiten wettelijke verplichtingen). Ook dragen zij bij aan doelgerichte acties van organisaties (zoals acties voor nieuwe benodigde middelen voor opvangcentra) of voor specifieke doelen (zoals bijdragen aan hulp aan dieren bij gevallen van botulisme). Sommige provincies hebben soortgelijke mogelijkheden. Dierenwelzijn raakt zo beter ingebed in het gemeentelijke en provinciale beleid. Uit de interviews met wethouders van grote, middelgrote en kleine gemeenten blijkt dat er meerdere vertrekpunten zijn voor het ondersteunen van dierenwelzijn in het beleid. Dit komt verder aan de orde in paragraaf 2.6.

Andere manieren van extra ondersteuning van dierenwelzijn in de interviews genoemd zijn onder andere:

- Alert zijn op situaties in de praktijk (ogen en oren open houden, soms ondersteuning/handhaving door gemeentelijke boa's);
- Het agenderen van problematiek door bestuurders en ambtenaren;
- Verbinden met andere portefeuilles (sociaal, minimabeleid huisdieren en dierenartsen, veiligheid, duurzaamheid, biodiversiteit, bouwen en wonen);
- Aanjagen en verbinden van partijen in het netwerk en sturen op samenwerking, werkgroepen, commissies, rondetafelgesprekken.

Naast de handhavende rol (zie ook Hoofdstuk 3) bestaat er ook een faciliterende rol. Zo kunnen overheden (als intermediair) bij uitdagingen of conflicten het gesprek aangaan en tot gezamenlijke afspraken komen. Dat kan incidenteel, maar ook in werkgroepen en samenwerkingsverbanden. Zo heeft Rotterdam een werkgroep waarin dierenwelzijn op kinderboerderijen en hertenkampen wordt besproken. De gemeente heeft ook een Adviescommissie Dierenwelzijn en Stadsnatuur, bestaande uit 5 mensen van naam die op specifieke vragen advies geven. Delft heeft Gebiedstafels en in Leeuwarden is naar aanleiding van een raadsinitiatief in een Open Podium met deskundigen en initiatiefnemers het onderwerp verkend.

Hulp aan dieren in nood (vervoer, opvang) en preventie (zoals dierenvoedselbanken) draaien meestal op particuliere initiatieven, vaak wel een warm hart toegedragen door gemeenten, al dan niet blijkend uit ondersteuning. Zwolle heeft, zoals meerdere gemeenten, een Dierenvoedselbank (niet in eigen beheer) en sommige gemeenten dragen bij aan uitgebreide dierenopvang die verder gaat dan de wettelijke taken, zodat dieren niet de dupe worden van gebrek aan sturend beleid. Maastricht heeft een sluitende dierennoodhulpketen voor dierenoverlast en uit moreel oogpunt een noodfonds in het leven geroepen voor aangereden wilde dieren. Diemen draagt bovenop de vaste bijdrage bij aan opvang van bijzondere (zeldzame) dieren die bijzondere zorg nodig hebben.

Naast dergelijke inspanningen zijn er incidentele, soms meer symbolische acties[17]. Van het uitreiken van een burgemeesterslintje aan een basisschoolleerling voor het inzamelen van geld voor de egelopvang tot een financiële bijdrage aan acties tegen botulisme (bijvoorbeeld voor het welzijn van watervogels).

[17] Ook ngo's schenken aandacht aan lokale dierenwelzijnsinitiatieven. Zo reikt Stichting Dierenlot vanaf 2018 een prijs uit voor de meest diervriendelijke gemeente van het jaar.

Voor deze aanvullende manieren van het aanjagen of borgen van dierenwelzijn – de 'bovenwettelijke taken' – is (nog) geen wettelijke verankering. Het is ook de vraag of zaken per definitie beter gaan op gebied van dierenwelzijn als er een dierenwelzijnsnota of een portefeuillehouder is, en wanneer zaken aangaande dieren beter verankerd zijn. Dit staat open voor discussie en komt later in dit rapport terug.

Bestuurders aan het woord: voorbeelden van koplopergemeenten

Wethouder Krabbendam (Maastricht): "Als er iets met dieren in de gemeente is dan wordt de gemeente daarop aangesproken; ook als zij daar geen bevoegdheden voor heeft. Onze bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn redelijk beperkt. We zijn strikt genomen enkel verantwoordelijk voor de op straat wandelende dieren die van niemand zijn en dieren die voor overlast zorgen. Bij aanvragen waar dieren bij betrokken zijn gaan we het gesprek aan en helpen partijen tot een oplossingen en gezamenlijke afspraken te komen. Dit is dus niet gebaseerd op bevoegdheden, maar goodwill en persoonlijke aanpak."

Voormalig wethouder Wijbenga-van Nieuwenhuizen (Rotterdam): "We hebben sinds 2009 een Adviescommissie Dierenwelzijn en stadsnatuur". De commissie is gebaseerd op artikel 84 van de Gemeentewet. Hierdoor liggen de bevoegdheden van de adviescommissie en de onafhankelijkheid en status van de adviezen wettelijk vast. De verdere invulling van taken en bevoegdheden is geregeld in het Reglement Adviescommissie Dierenwelzijn en Stadsnatuur. Dit is vastgesteld door het college van B&W (Gemeente Rotterdam, 2021). "Zo geven wij dierenwelzijn een plek in onze gemeente, evenals met de eigen beleidsnota."

Wethouder Dogger (Zwolle): "Wij hebben sinds 2000 een dierenwelzijnscommissie, met één keer per jaar rondetafelgesprekken waarbij de gemeente met alle dierenwelzijnsorganisaties en betrokken inwoners ideeën uitwisselen en de dialoog aangaan. Ook hebben we het dierenteam Zwolle, een samenwerkingsverband van 15 dierenwelzijnsorganisaties. Sinds 2020 hebben wij een dierenwelzijnsnota en is dierenwelzijn verankerd in het coalitieakkoord."

Wethouder Wassink (Leeuwarden): "We hebben formeel geen dierenwelzijnsbeleid, maar bekijken nu of we verandering in die situatie zouden moeten brengen. Dat heeft ook te maken met het initiatief van GroenLinks en de Partij voor de Dieren om een open podium met de gemeenteraad te organiseren over dit onderwerp. Bij die gelegenheid is gesproken met deskundigen om te kijken hoe dat beleid eruit zou moeten zien. Uiteindelijk is afgesproken eerst te inventariseren wat we allemaal al doen op het gebied van dierenwelzijn en de resultaten van dat onderzoek voor te leggen aan de raad."

2.4 Coördinatie, samenwerking en afstemming

Binnen een bestuurslaag (horizontale coördinatie) lijkt de mate van afstemming afhankelijk van de beschikbaarheid van kennis en de aanwezigheid van experts. Ook het aantal fte bepaalt voor een deel de mate van samenwerking. Daarnaast speelt de integratie met andere beleidsvelden een rol. Soms is dierenwelzijn een apart domein, soms juist verweven met andere domeinen, zoals duurzaamheid, biodiversiteit, vergunningenbeleid, voedsel, klimaat, energietransitie, (kringloop) landbouw en/of hondenbeleid. Sommige geïnterviewden merken op dat dit weliswaar scheelt in de kosten, maar dat dierenwelzijn zo wel ondergeschikt raakt aan andere ambities.

Er bestaan veel verschillen tussen gemeenten in de manier van samenwerking en ondersteuning op gebied van dierenwelzijn. Sommige gemeenten hebben (beperkt) fte's voor dierenwelzijn vrijgemaakt (onder andere Rotterdam, Amsterdam, Leeuwarden), andere gemeenten zetten in op speciale samenwerkingsverbanden met omringende gemeenten of lokale organisaties zoals politie, boswachters, Faunabeheereenheid, dierenorganisaties, IVN et cetera. Rotterdam bijvoorbeeld werkt al met zo'n 20-30 partijen samen op gebied van dierenwelzijn. De vier grootste gemeenten (G4) hebben ook onderling contacten over dierenwelzijn. Andere gemeenten hebben naar eigen zeggen veel minder of alleen zijdelings contacten hierover en vaak gaat dit vooral over specifieke, actuele onderwerpen waar dieren bij betrokken zijn zoals evenementen, vergunningen, overlast et cetera.
Afstemming tussen provincies, het waterschap en de veiligheidsregio's is er niet of nauwelijks op het gebied van dierenwelzijn. Waterschappen doen dit wel op projectbasis, zoals bij vismigratie. Met het IPO is op het gebied van natuur (wolf/faunabeheer) wel overleg over dieren, zoals bij het Overleg Vitaal Platteland. Dierenwelzijn komt bij zo'n overleg zijdelings aan de orde, maar niet in brede zin. Het gaat meer over beheer van dieren in het wild en landbouwhuisdieren of gezelschapsdieren, maar dan niet in relatie tot hun welzijn.

Het contact tussen gemeenten en provincies (verticale coördinatie) wordt door geïnterviewden vanuit gemeenten verschillend ervaren. Voor sommigen zijn de contacten heel goed, met korte lijnen. Anderen de provincies als belemmerend (bij vergunningverlening), dwingend, sturend en frustrerend, met grote onduidelijkheid over wie welke rol heeft. Een voorbeeld hiervan is de aanpak bij overlast gevende diersoorten waar gemeenten door hun burgers vaak op aan worden gesproken maar de provincie aan zet is voor vergunningverlening. Ook bestaat er volgens meerdere geïnterviewden onduidelijkheid over of nu de provincie of de gemeente de primaire verantwoordelijkheid heeft voor wildopvang. Daarnaast zijn er volgens enkele geïnterviewden verschillende verwachtingen over betrokkenheid van gemeenten bij faunabeheer. De verwachtingen van en over de verantwoordelijkheid en coördinatie tussen Rijk (LNV), provincies/waterschappen en gemeenten verschillen volgens de geïnterviewden hierbij.

Verschillende gemeenten hebben zich gebogen over manieren om dierenwelzijn te verankeren in beleid en samenwerkingsverbanden. Zo werden er door de jaren heen verschillende kennisdagen, congressen en bijeenkomsten georganiseerd en bestaan er bij enkele gemeenten informatie-platforms voor burgers over bijvoorbeeld het houden en verzorgen van dieren. Ook bestaan er initiatieven voor een kennisplatform en een actief netwerk voor gemeenten. Diervizier is inmiddels een bekendere naam. Oorspronkelijk gestart als projectgroep in opdracht van gemeente Zaanstad om te werken aan een actief netwerk voor kennisdeling voor gemeenten en andere overheden (DisGover, 2021) en nu een werkgroep die bezig is een kennisbank/platform op het gebied van dierenwelzijn voor gemeenten te lanceren en uit te rollen over het land.
De meeste geïnterviewde gemeenten geven aan dat ze met alle relevante partijen goed proberen samen te werken; professionals, vrijwilligers en deskundigen binnen de gemeente, en met relevante contacten bij de provincies en de waterschappen.

Ook de provincies experimenteren met nieuwe vormen van samenwerking en kaders voor dierenwelzijn. De provincie Noord-Holland bijvoorbeeld probeert ook via andere onderwerpen, zoals kringlooplandbouw, indirect aandacht te besteden aan dierenwelzijn, als integraal aspect van bijvoorbeeld regeneratieve landbouwsystemen.
Ook bij waterschappen vindt innovatie plaats. Bij vismigratie bijvoorbeeld zijn waterschappen bezig met een nieuwe nota vanuit het perspectief van de vis, waarbij een discussie over dierenwelzijn niet kan worden ontlopen.

Er is behoefte om van elkaar te leren, onder andere samen met kansen en belemmeringen om leren gaan. Alle geïnterviewden zagen meerwaarde in kennisdeling, dialoog en samen optrekken als het gaat om dierenwelzijn. Deze behoefte is niet alleen horizontaal (binnen een bestuurslaag), maar ook verticaal. Waar verticale coördinatie/afstemming nu al plaats vindt, is dat op informele basis en met eigen contacten – niet structureel. Er is weinig beleidsmatige afstemming tussen de bestuurslagen over dierenwelzijn; alleen soms tussen gemeenten en provincies (op bestuurlijk niveau), maar ook dan gaat het altijd over specifieke onderwerpen (bijvoorbeeld ganzenoverlast).

2.5 Dierenwelzijn op de kaart

De RDA heeft in 2021 op eigen initiatief een een quick scan uitgevoerd om te inventariseren hoeveel Nederlandse gemeenten een portefeuillehouder dierenwelzijn of een nota dierenwelzijn hebben. Daarvoor is op de websites van de gemeenten gekeken of er melding wordt gemaakt van portefeuillehouders en nota's dierenwelzijn. Per gemeente is via de zoekmachine (niet alle gemeentelijke sites bleken up to date) een extra check gedaan op gemeente met zoektermen zoals 'dieren', 'dierenwelzijn' en 'nota dierenwelzijn'. Voor provincies en waterschappen is op een vergelijkbare wijze gezocht op hun websites. Per provincie is gekeken of er een gedeputeerde is met dierenwelzijn in de portefeuille en wie dat is. Bij waterschappen is dit onderzocht voor leden van het dagelijks bestuur. Voor de 25 veiligheidsregio is geen uitgebreid overzicht opgesteld per regio, maar is er voor gekozen één interview te houden met de enige veiligheidsregio (Twente) waar dierenwelzijn specifiek in stukken/op de website van de regio te vinden is. Deze paragraaf gaat in op de belangrijkste resultaten van dit onderzoek. In bijlage 3 is een uitgebreidere weergave van de resultaten opgenomen.

2.5.1 Gemeenten

In 2017 ondertekenden 36 gemeenten met portefeuillehouders dierenwelzijn onder leiding van toenmalige wethouder Ivens van Amsterdam een brief met de vraag om meer bevoegdheden omtrent dierenwelzijn, gericht aan de Vaste Kamercommissie Economische Zaken. In 2020 volgde een brief van de VNG met hetzelfde verzoek, met voorbeelden van soorten bevoegdheden voor gemeenten als het gaat om dierenwelzijn.

Naast de 36 ondertekenaars van de brief uit 2017, zijn er ook andere gemeenten die dierenwelzijn op de agenda hebben staan met een wethouder/burgemeester met portefeuille dierenwelzijn, een Nota dierenwelzijn en soms allebei. Onderzoek van HAS-studenten (Bullens, Lieshout en Vedder, 2012) gaf aan dat er in 2012 72 gemeenten waren met een wethouder dierenwelzijn (destijds was dat 17% van alle gemeenten). In de hierboven beschreven kamerbrief van 2017 is aangegeven dat er meer dan 70 burgemeesters en wethouders zouden zijn met een portefeuille dierenwelzijn. De RDA heeft in voorjaar-zomer 2021 onderzocht hoeveel van de 352 Nederlandse gemeenten een portefeuillehouder dierwelzijn hebben en hoeveel een Nota dierenwelzijn. In onderstaande tabel worden de uitkomsten vergeleken.

Bron	Jaartal	Portefeuille dierenwelzijn	Nota dierenwelzijn
Bullens, Lieshout en Vedder	2012	72 gemeenten met wethouder dierenwelzijn (volgens bron 17% van destijds 415 gemeenten)	7,5% gemeenten heeft nota dieren-welzijn (31 nota's)
Kamerbrief dierenwelzijn	2017	Meer dan 70 gemeenten (volgens CBS ging in 2017 het aantal gemeenten van 388 naar 380, dus meer dan 18%)	Onbekend
Onderzoek RDA	2021	114 gemeenten met portefeuillehouder dierenwelzijn (ongeveer 32% van alle 352 gemeenten)	ongeveer 19% van de gemeenten heeft nota dieren-welzijn (65 nota's)

Gemeenten met portefeuille en/of nota dierenwelzijn 2021

Meer informatie staat hierover in bijlage 3, hierin zijn ook tabellen te vinden waarin specifiek informatie is opgenomen over de 36 ondertekenaars uit 2017. Tevens zijn daar gemeenten per provincie uitgesplitst).

Van de in totaal 352 gemeenten:

- Hebben er 114 (32%) een portefeuillehouder dierenwelzijn;
- Zijn 105 portefeuillehouders wethouder;
- Zijn 11 portefeuillehouders burgemeester;
- Zijn er in totaal 65 nota's dierenwelzijn (19%); in zeker 34 andere gemeenten komt dierenwelzijn aan de orde in andere nota's/regelingen. Er zijn meer gemeenten die niets geregeld hebben dan gemeenten die wel iets geregeld hebben;
- Blijkt dat er meer portefeuillehouders dan nota's zijn (62 gemeenten met alleen een portefeuillehouder, 52 met zowel portefeuillehouder als nota, 13 met een nota zonder portefeuillehouder, en 225 gemeenten die geen van beiden hebben).

Wanneer de gemeenten per provincie bekeken worden (bijlage 3), blijkt dat ten opzichte van 2012:

- 2 provincies een afname hebben in het aantal portefeuillehouders (Limburg en Friesland);
- 1 provincie gelijk is gebleven in het aantal portefeuillehouders (Drenthe);
- 9 provincies een toename hebben in het aantal portefeuillehouders (overige provincies).

Voor het aantal dierenwelzijnsnota's geldt dat die voor:

- 3 provincies gelijk zijn gebleven (Limburg, Drenthe en Friesland);
- 1 provincies zijn afgenomen (Groningen);
- 8 een toename hebben (overige provincies).

De conclusie is dat voor beiden sprake is van een totale toename (2021 versus 2012) en dat portefeuillehouders en nota's in de lift zitten. Wel is daarin voornamelijk 'Randstedelijke groei' te zien. Het noorden en zuiden van het land is die groei niet of minder zichtbaar.

De nota's dierenwelzijn zijn divers in omvang en inhoud. Bij een eerste beschouwing lijken ze in zijn algemeenheid redelijk uitgebreid en opgetrokken uit een uitgesproken politieke en bestuurlijke wil om dierenwelzijnsbeleid te betrekken in een integraal gemeentelijk discours. Sommige gemeenten ervaren het, naar eigen zeggen, als een stukje extra beschaving. Het valt op dat de stedelijke gebieden de meeste nota's tellen. Dit blijft niet beperkt tot de Randstad, want ook in de kop van Overijssel kunnen dieren rekenen op warme aandacht vanuit de verstedelijkte gemeenten aldaar. De regierol die gemeenten met een dierenwelzijnsnota zich toe-eigenen, naast de toebedeelde verplichtingen vanuit het Rijk, is gericht op bijvoorbeeld evenementen met dieren, verkeersmaatregelen om dieren te beschermen, dierenambulance, botulisme, stadsnatuur, borging van dierenwelzijn in een lokaal rampenplan, registratie van huisdieren en voorlichting (voor ouderen en mensen met een krappe portemonnee die een huisdier willen). In de nota's worden niet alleen gezelschapsdieren behandeld: ook het welzijn van landbouwhuisdieren en van dieren in het wild komt aan de orde.
De nota's van de gemeenten die geïnterviewd zijn door de RDA hebben ruwweg de volgende opbouw. Ze starten met een achtergrondschets van dieren in de gemeente, al dan niet opgesplitst in categorieën dieren. Dat kan zijn ingedeeld naar de relatie tot dieren, zoals dieren in het wild en gezelschapsdieren, maar de categorisering kan ook gekoppeld zijn aan problematiek zoals dieren in nood of diervriendelijke bestrijding van overlast. Vaak volgt in de nota een onderdeel over wetgeving en/of een theoretisch kader. Daarna ontvouwen zich plannen van de gemeenten voor dierenwelzijn, in de vorm van ambities, acties, speerpunten, maatregelen of iets dergelijks. Ook is er altijd een overzicht van financiën toegevoegd.

Een aantal gemeenten heeft dierenwelzijn ondergebracht bij andere politieke besluitvormingsprocessen, bijvoorveeld de behandeling van de voorjaarsnota, de omgevingsvisie, het welstandsbeleid, het minima- en ouderenbeleid of een 'paraplubestemmingsplan'. Ook komt het voor dat het dierenwelzijnsbeleid louter toegespitst op concrete situaties ter plekke zoals het creëren van schuilstallen voor dieren in de wei of het organiseren van paardenmarkten.

2.5.2 *Provincies en waterschappen*

Uit het onderzoek van de RDA van 2021 blijkt dat 3 provincies een proactief dierenwelzijnsbeleid voeren. Als belangrijkste komt naar voren dat:

- De provincie Noord-Holland als enige een gedeputeerde heeft met expliciet dierenwelzijn genoemd in de portefeuille;
- De provincie Utrecht een Beleidsimpuls Dierenwelzijn[18] kent, onder leiding van de gedeputeerde;
- De provincie Flevoland in het coalitieakkoord expliciet dierenwelzijn in de Oostvaardersplassen (OVP) noemt en een gedeputeerde heeft met OVP specifiek in de portefeuille.

In de andere provincies zijn wel portefeuilles op het gebied van natuur, soortenbeleid en faunabeheer, dus ook daar komen vraagstukken over dierenwelzijn natuurlijk aan bod in de dagelijkse praktijk. Of er eveneens ambtenaren/beleidsmedewerkers met dierenwelzijn in het dossier zijn, is niet uitgezocht.

[18] *"Met deze beleidsimpuls Dierenwelzijn wil de provincie een wezenlijke verbetering in het welzijn van de dieren in de provincie Utrecht bereiken"*. Binnen de 3 thema's wilde dieren, gehouden dieren, en voorlichting/educatie verwoordt de beleidsimpuls 6 acties (over dierenopvang; stroperij; voorkomen schade ganzen; dierenwelzijn koppelen aan subsidie; kattenpredatie in natuurterreinen en stimuleren diervriendelijke methoden landbouw) inclusief onderbouwing over de financiering ervan (Beleidsimpuls Dierenwelzijn Provincie Utrecht, 2009).

Van de 21 waterschappen hebben 2 waterschappen een portefeuillehouder dierenwelzijn in het dagelijks bestuur: waterschap Amstel, Gooi en Vecht en waterschap Brabantse Delta. Verder komt naar voren dat:

- Waterschap Hunze en Aa's als enige een beleidsvisie dierenwelzijn[19] heeft. Hiervoor is een senior beleidsmedewerker aanspreekpunt;
- De meeste andere waterschappen hebben wel portefeuillehouders op het gebied van muskus- en beverrattenbeheer, biodiversiteit of ecologisch beheer. Of er eveneens ambtenaren of beleidsmedewerkers met dierenwelzijn in het dossier zijn is niet uitgezocht;
- De Unie van Waterschappen heeft een aparte commissie muskus- en beverratten. Deze heeft dan weer een ambtelijk voorportaal: een werkgroep bestaande uit sectorhoofden en directeuren die het muskusrattenbeheer uitvoeren. Er is aandacht voor het terugdringen van dierenleed bij bestrijding en meer diervriendelijke vangmethoden.

2.5.3 Veiligheidsregio's

Veiligheidsregio's hebben niet specifiek dierenwelzijn in 'een portefeuille' en geen nota's over dierenwelzijn. Wel hebben ze zorg voor mens en dier onder hun hoede tijdens (grootschalige) rampen en crises. Hierbij komt dierenwelzijn aan de orde, bijvoorbeeld bij het in veiligheid brengen van dieren. Bij calamiteiten zorgt de Veiligheidsregio dat mensen en dieren die in gevaar zijn in veiligheid worden gebracht. Ze hebben hierbij een coördinerende rol, ze coördineren de zorg voor dieren ter plekke door bijvoorbeeld dierenartsen of brandweer in te schakelen.

Zo heeft de Veiligheidsregio Twente (VRT) in regionale risicoprofielen een aantal casussen waar dieren expliciet aan de orde komen, zoals bij overstromingen of dierziektenuitbraken. In stukken staat volgens de geïnterviewde van de VRT: *'bereiken dat verminderd zelfredzamen tijdelijk opgevangen kunnen worden door noodhulp voor getroffenen en dieren die tijdelijk niet in hun levensbehoefte kunnen voorzien en het in veiligheid brengen van mensen en dieren door deze te (laten) verplaatsen van een getroffen of bedreigde plaats naar een veilige plaats'*. Als een incident klein is, zorgt een particulier vaak zelf voor een oplossing. De VRT komt pas bij een echt grootschalig incident in actie en coördineert dan alles; ook de opvang voor dieren. Natuurlijk komt de brandweer hulpverlenen als er dieren vast zitten. Dat staat bij de VRT allemaal niet in draaiboeken beschreven, ze lossen de situatie ter plekke pragmatisch op.

Ook bij evenementen komen dieren aan de orde (zie paragraaf 3.2.1).
Volgens het interview met de VRT is er voor wat betreft dierenzaken weinig uitwisseling met andere veiligheidsregio's. Veiligheidsregio's hebben volgens de VRT allemaal met ongeveer dezelfde structuur te maken en dieren komen daar nauwelijks aan bod. Wat dat betreft zou het een aanvulling kunnen zijn om als Veiligheidsregio's eens samen te komen om dit onderwerp, en dan juist ook inclusief het aspect 'dierenwelzijn', te bespreken en ervaringen uit te wisselen.

[19] Met als doelstellingen: *"1. Wij willen laten zien en uitdragen wat wij allemaal doen op het brede terrein van diervriendelijkheid, c.q. dierenwelzijn ('be good en tell it'); 2. We tonen dat 'respect hebben voor de natuur en kennis daarvan' een kernwaarde van onze organisatie is waar we continue mee bezig zijn; 3. We tonen dat we daarover graag met onze partners in dialoog willen blijven; 4. We tonen dat we slagvaardig willen en kunnen handelen om de voorwaarden voor ons beleid te verbeteren"*. Voor een aantal onderwerpen – waterkwaliteit; inrichtingsprojecten; vismigratie en visbeleid; beheer en onderhoud; schade door gravers; gevaarlijke situaties voor dieren en faunabeheer – zijn ambities en acties voor dierenwelzijn opgesteld (Beleidsvisie Dierenwelzijn 2017).

2.5.4 Totaaloverzicht portefeuillehouders en nota's dierenwelzijn

SVZ oktober 2021	Portefeuillehouder dierenwelzijn	Aantal nota's dierenwelzijn
352 Gemeenten	• 114 portefeuillehouders dierenwelzijn (32%)	• 65 nota's dierenwelzijn (19%)
12 Provincies	• 1 of 2 dierenwelzijn algemeen • 1 dierenwelzijn OVP (17-25%)	• 1 beleidsimpuls dierenwelzijn • 1 perspectiefnota dierenwelzijn OVP (17%)
21 Waterschappen	• 2 portefeuillehouders dierenwelzijn (10%)	• 1 beleidsvisie dierenwelzijn (5%)

2.6 Verklaringen verschillen

Deze paragraaf gaat in op mogelijke verklaringen voor gevonden verschillen tussen overheden met en zonder portefeuillehouders en nota's dierenwelzijn.

2.6.1 Persoonlijke affiniteit en inzet

De extra inzet voor dierenwelzijn binnen een gemeente – door het instellen van een portefeuillehouder, het vaststellen van een nota dierenwelzijn of anders – kan voortkomen vanuit de persoonlijke of politieke motieven van bestuurders, vanuit politieke positionering of vanuit de wil en wens van de gemeenteraad.

De meeste bestuurders die de RDA heeft gesproken hebben een persoonlijke affiniteit met dieren en voelen betrokkenheid bij hun welzijn. Een enkeling geeft dat niet specifiek aan. Vrijwel alle geïnterviewde bestuurders gaven aan als kind te zijn opgegroeid met (huis)dieren. Sommigen hebben in het bestuur van dierenwelzijnsorganisaties gezeten of politieke jongerenorganisaties waarbij dierenwelzijn een rol speelde. Enkele bestuurders gaven tijdens het interview aan dat dierenwelzijn ook een onderwerp is om zich politiek mee te profileren. Het ligt gevoelig bij inwoners, heeft een hoge 'gunfactor' en het maakt een bestuurder ook 'aaibaar'. De betrokkenheid met dieren komt vanuit verschillende hoeken. Zo is de ene wethouder groot dierenliefhebber met de wil en wens om dierenwelzijn overal in de gemeentelijke organisatie te borgen en is de andere vooral geïnteresseerd in biodiversiteitsherstel waarbij dieren in samenhang met andere natuur worden gekoesterd.

Inwoners weten portefeuillehouders te vinden voor onderwerpen die met dierenwelzijn te maken hebben. Ook spreken betrokken burgers of dierenwelzijnsorganisaties de gemeente, lokale bestuurders of raadsleden aan op bijvoorbeeld incidenten of evenementen met dieren. Dit gebeurt zowel vanuit dierenliefde als vanuit angst voor overlast van dieren. De vraag is dan wanneer de gemeente verantwoordelijk is, en wanneer de provincie. Dit zorgt voor spanningen, omdat betrokken burgers de gemeente makkelijker weten te vinden dan de provincie.

Meestal voelen niet alleen de bestuurders betrokkenheid. Vaak is er kruisbestuiving van de bestuurder en de beleidsadviseurs – en andere ambtenaren. Deze laatsten werken doorgaans langere tijd bij de lokale of provinciale overheid en hebben een groot en relevant netwerk opgebouwd. Enthousiaste beleidsmedewerkers en -adviseurs die dierenwelzijn meerdere bestuursperiodes beheren, dragen bij aan een betrokken dierenwelzijnsbeleid. Deze persoonlijk gemotiveerde beleidsmedewerkers kunnen de spil zijn van een lokaal dierenwelzijnsnetwerk, waarbinnen alle lokale en regionale instanties op elkaar zijn aangesloten.

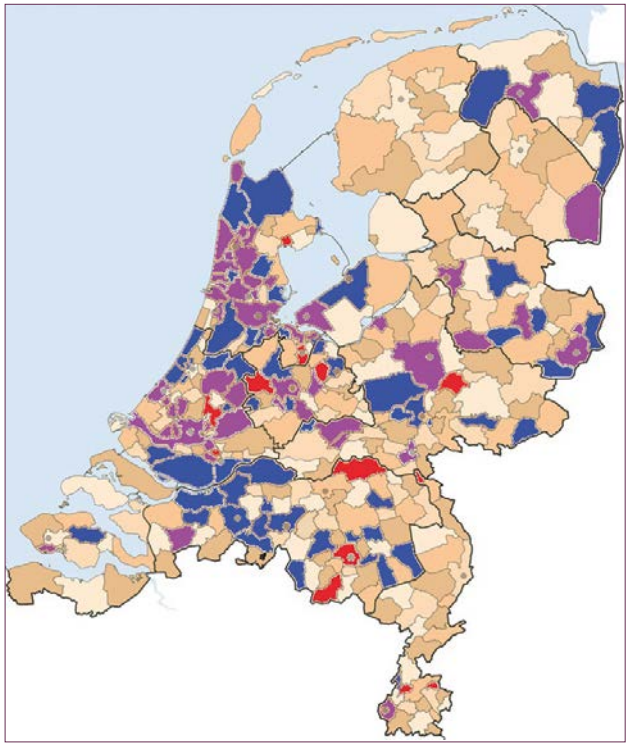
Dat is ook gelijk het kwetsbare punt: wat gebeurt er na het vertrek van betrokken initiators? Hoe wordt dierenwelzijn voor de langere termijn geborgd? In sommige gemeenten werken bestuurders en beleidsmedewerkers aan de borging van dierenwelzijn in het beleid, uit vrees dat de aandacht voor het onderwerp verslapt zodra een nieuwe collegeperiode begint.

Is een bestuurder enthousiast over dierenwelzijn, dan wordt dit verknoopt met meerdere portefeuilles en geniet het onderwerp meer aandacht. Soms is een bestuurder wel enthousiast, maar de raad wat minder. Daardoor kan een bestuurder minder doen dan hij/zij wil. Daarnaast kan een op dit thema (lokaal) actieve politieke partij helpen om dierenwelzijn meer onder de aandacht te brengen.

2.6.2 Stad en platteland

Vanwege de regionale spreiding van de nota's dierenwelzijn en de bestuurders met dierenwelzijn in hun portefeuille, is het interessant om te kijken welke verschillen en overeenkomsten kunnen worden gevonden tussen stedelijke gemeenten en die van het platteland. Als we kijken naar de 36 ondertekenaars van de brief van gemeenten[20] aan de minister, blijkt dat de meeste uit een stedelijke omgeving en meestal zelfs Randstad komen (zie bijlage).

Vrijwel alle grote (Rand)stedelijke gemeenten hebben uitgebreide nota's dierenwelzijn. Er zijn in de Randstad (Noord- en Zuid-Holland) aanmerkelijk meer gemeenten met portefeuillehouders en/of nota's dierenwelzijn dan bijvoorbeeld Limburg, Friesland en Drenthe. Ook worden in de Randstedelijke gemeenten dierenwelzijnsonderwerpen (sneller) verknoopt met andere portefeuilles zoals woningbouw en sociale zaken/minimabeleid.



De provincie Friesland heeft geen portefeuillehouders en geen nota's en de Waddeneilanden evenmin. De provincies Zeeland[21], Drenthe, Limburg hebben zeer beperkt nota's en/of portefeuillehouders. Op basis van deze gegevens lijkt er een relatie te bestaan tussen verstedelijking en aanwezigheid van portefeuillehouders en/of nota's.

Figuur 1 Overzicht portefeuillehouders en nota's
Rood = alleen nota
Blauw = alleen portefeuillehouder
Paars = zowel nota als portefeuillehouder

[20] Van dit initiatief zijn de specifieke opzet en de achtergronden echter niet bekend.

[21] Dat in de provincie Zeeland weinig wordt ingezet op dierenwelzijn, was ook Omroep Zeeland opgevallen. In een eigen onderzoek in 2021 met een rondje langs de Zeeuwse gemeenten kwamen ze tot de conclusie dat 12 van de 13 Zeeuwse gemeenten geen dierenwelzijnsbeleid hebben en ook niet van plan zijn om dat op korte termijn te veranderen (Omroep Zeeland, 2021).

2.6.3 Grootte van de gemeente

Van de 5 grootste gemeenten – (meer dan 100.000 inwoners) Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven – heeft alleen Eindhoven geen nota en geen portefeuillehouder. De andere vier (G4) hebben zowel een nota als een portefeuillehouder.
De vijf kleinste gemeenten (minder dan 5000 inwoners) – Schiermonnikoog, Vlieland, Rozendaal, Ameland en Terschelling – hebben geen portefeuillehouders en geen nota's. Het lijkt erop – maar ook dit is niet onderzocht, dat de grootte qua inwoneraantallen uit lijkt te maken. Wellicht heeft dit te maken met de capaciteit van grotere gemeenten, of dat meer inwoners zorgen voor meer vragen over dierenwelzijn of dat de stedelijkheid van de 5 grootste gemeenten van invloed is (type interactie met dieren). Aan de andere kant behoren er wel 4 Waddeneilanden tot de 5 kleinste gemeenten, dus ook de geografische ligging/status van die eilanden (in dezelfde provincie) of andere gemeenschappelijke invloeden kunnen natuurlijk van invloed zijn[22].

Ook de geografische grootte zou invloed kunnen hebben. Een groter grondoppervlak zou kunnen zorgen voor meer dieren, zowel gehouden als niet gehouden, of meer interacties met dieren. De 5 grootste gemeenten qua grondoppervlak zijn Sudwest Fryslan, Het Hogeland, Noordoostpolder, Hollands Kroon en de Friese meren. Van deze gemeenten heeft alleen Hollandse Kroon (Noord-Holland) een portefeuillehouder. Geen van deze gemeenten heeft een nota. De vijf kleinste gemeenten qua oppervlak zijn Westervoort, Oegstgeest, Krimpen aan de IJssel, Maassluis en Alblasserdam. Hier hebben Westervoort en Oegstgeest (de 2 kleinste) een portefeuillehouder. Geen enkele van deze kleine gemeenten heeft een nota dierenwelzijn. De grootte qua oppervlak lijkt dus niet per se iets uit te maken. Dit is niet statistisch onderzocht. Wellicht spelen aanwezigheid van natuurgebieden en intensiteit van landbouw een rol. Aan de andere kant liggen de grootste gemeenten allen in het noorden van het land, geografische ligging kan ook een factor zijn.

2.6.4 Politieke kleur

Tot slot is het interessant om te kijken of er iets valt er iets te ontdekken aan de relatie tussen politieke kleur van een gemeente en de aanwezigheid van portefeuillehouders en/of nota's. Dit levert een gemengd beeld op. Portefeuillehouders zijn van alle partijen, zie het lijstje hieronder, maar een nota lijkt vaak te worden geagendeerd door de Partij voor de Dieren (geen kwantitatieve data).

Van alle portefeuillehouders zijn er:
- 36 van lokale partijen;
- 26 van GL;
- 19 van CDA;
- 11 van D66;
- 12 van VVD;
- 4 van PvdA;
- 3 van CU;
- 1 van SP;
- 2 partijloos.

Hieruit blijkt dat lokale partijen en GroenLinks de meeste portefeuillehouders leveren (samen meer dan de helft van het totaal). Uit interviews komt meerdere keren naar voren dat de Partij voor de Dieren een aanjaagfunctie heeft om dierenwelzijnsonderwerpen op de kaart te zetten.

[22] Ook de 5 volgende kleinste gemeenten, Renswoude, Baarle Nassau, Noord-Beveland, Mook en Middelaar en Zoeterwoude hebben geen portefeuillehouders en nota's dierenwelzijn.

2.6.5 *Andere drijfveren*

Naast bovengenoemde factoren als stedelijkheid, politieke kleur en persoonlijke drijfveren zijn er nog enkele andere mogelijke redenen voor een gemeente om dierenwelzijn wel of niet op de politieke agenda te plaatsen.

Dit kunnen bijvoorbeeld (cultuur)historische redenen en tradities zijn, waarbij dieren of gebeurtenissen met dieren in de gemeente aandacht hebben gekregen. Zoals circussen in provincie en gemeenten in Noord-Holland[23]. Of het bijzondere verhaal van Jo de beer in de kuil van het stadspark in Maastricht[24]. Van oudsher een echte berenkuil met meerdere beren vanaf 1920 tot 1993 in de stad, daarna ter herinnering een beeld en monument op de oorspronkelijke plek.

Door dierenwelzijn te verweven of te integreren met andere portefeuilles of beleidsvelden zoals duurzaamheid of biodiversiteit, raakt het onderwerp beter ingebed in de bestuurlijke organisatie. Volgens sommige geïnterviewden worden daardoor tevens de kosten gedrukt. Of dit daadwerkelijk zo is of hierdoor de kosten alleen anders worden gelabeld is niet achterhaald. Tijdens een interview stelde een geïnterviewde dat het 'slim' is om dierenwelzijnsonderwerpen in andere kostenposten te ramen, om het beleid te borgen zonder dat dit een aparte kostenpost is.

Tot slot zijn er in de interviews nog enkele inhoudelijke redenen genoemd voor het (wel of niet) opstellen van een nota dierenwelzijn:

- Het borgen van dierenwelzijn mag niet enkel afhangen van betrokken mensen (zonder documenten om het in vast te leggen). De nota is ook wel genoemd als symbolische functie, dan kunnen college en raad er niet meer omheen;
- Een nota helpt om concrete stappen op het gebied van dierenwelzijn te maken (functie nota: aanzet tot een stappenplan voor komende x jaar, daarna worden weer nieuwe speerpunten opgesteld);
- Een nota is op zichzelf niet noodzakelijk voor actief beleid omtrent dierenwelzijn. Zoals in Leeuwarden, waar wel actief beleid is op het gebied van dierenwelzijn, maar (nog) geen nota.

[23] Na het verbod op wilde zoogdieren in circussen van 2015 was er jarenlange discussie over olifant Buba, een vrouwtjesolifant die al jarenlang meereisde met een circusfamilie die daar een ontheffing voor had. Uiteindelijk stemde de Tweede Kamer in dat Buba bij de familie mocht blijven. Onder andere in Noord-Holland was er veel aandacht voor het verblijf van Buba (zie bijvoorbeeld *https://www.rtvzaanstreek.nl/verbijstering-over-olifant-buba/nieuws/item?832002*).

[24] In Maastricht was lange tijd een berekuil met echte beren. Toen de laatste beer, Jo, werd overgebracht naar het Ouwehands Dierenpark in Rhenen, is op de plek van de oude berekuil een monument opgericht, ter ere van de beren. Beer Jo kreeg een bronzen standbeeld (zie *https://maastricht.mustsee.today/nr-6-berenkuil/*)

3. Wensen en mogelijkheden

3.1 Wensen voor de toekomst[25]

3.1.1 Duidelijkheid

Duidelijkheid over de verantwoordelijkheden op het gebied van dierenwelzijn en daarmee ook voor de financiering is een belangrijk speerpunt, dat zowel vanuit Rijk, provincies als gemeenten wordt genoemd. Hier ligt een grote uitdaging voor alle bestuurslagen. Vanuit de huidige wet- en regelgeving hebben gemeenten en provincies verplichtingen en bevoegdheden op het gebied van dierenwelzijn[26]. Dit blijkt uit de algemene artikelen uit de Wet dieren, de Wet natuurbescherming en het Burgerlijk Wetboek (opvangplicht). Toch bestaan hierover 'tussen de regels door' verschillende beelden. Het ministerie geeft hierover geen duidelijkheid volgens de geïnterviewden uit andere bestuurslagen. Een geïnterviewde bestuurder van de provincie bijvoorbeeld ziet zich wel als hoeder van het belang van dieren, zowel bij landbouwbeleid als bij natuurbeleid en hoe dat beleid invloed heeft op dieren. Wat er aan dierenwelzijn wordt opgepakt gebeurt omdat de provincie het belangrijk en relevant vindt, daar waar het Rijk geen rol speelt en waar wel ondersteuning nodig is (zoals bij bijvoorbeeld wildopvang).

Over het beleid op het gebied van dierenwelzijn wordt door verschillende geïnterviewden geopperd: 'niemand is of voelt zich verantwoordelijk'. Ook wanneer de wet stelt dat 'een ieder[27]' verantwoordelijk is, zoals bij hulpbehoevende dieren, is het lastig om de organisatorische en financiële gevolgen van die verantwoordelijkheid te bepalen. De geïnterviewde gemeenten zien de primaire rol voor dierenwelzijn bij het Rijk. Het is in de ogen van de meeste geïnterviewde partijen belangrijk dat een bestuurslaag volledige en duidelijke verantwoordelijkheid krijgt. Nu komt het volgens hen voor dat een gemeenteraad of Provinciale Staten een motie aanneemt die niet kan worden waargemaakt, terwijl de bestuurder of uitvoerende macht dat wel zou willen (regelen).

Het zou enorm helpen als het duidelijk is wie wat wel en niet kan doen op het gebied van dierenwelzijn. Alle geïnterviewde gemeenten zijn het erover eens dat er meer duidelijkheid moet komen over de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden. Sommigen geïnterviewden hebben een duidelijke voorkeur voor een bepaalde bestuurslaag, anderen zeggen juist: 'het maakt me niet uit wie het regelt, zij of wij, als het maar geregeld wordt' of 'als het maar gebeurt'. Over de vraag wie dan wat moet doen lopen de meningen uiteen. Sommige zien duidelijk voor zich wie wat zou moeten doen, anderen laten dat in het midden. De meeste geïnterviewde gemeenten zien een (gedeeltelijke) rol voor zichzelf weggelegd als het gaat om dierenwelzijn, maar zien deze rol wel graag vastgelegd in wet- en regelgeving. Ze willen helpen met dialoog en ook dossiers koppelen, bijvoorbeeld om te kijken hoe het landschap anders kan worden ingericht om meer ruimte te bieden aan bepaalde diersoorten om aanrijdingen en overlast te voorkomen. Hoe dit zich verhoudt tot de wens om 'volledige en duidelijke' verantwoordelijkheid bij een bestuurslaag, wordt uit de interviews niet helder.

[25] Deze paragraaf is gebaseerd op de door de RDA gehouden interviews en de eerder door gemeenten en VNG opgestelde brieven.

[26] Er zijn wel andere relevante verplichtingen in het kader van kadaverregelingen, huisontruimingen, brandweer- en politiezorg, en rampenbestrijding/calamiteiten.

[27] Memorie van Toelichting Wet dieren, pag. 22: "Deze voorgestelde bepaling beoogt dat een ieder, 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. Dat kan bijvoorbeeld meebrengen dat hij besluit om een bepaalde handeling of activiteit, die op zich is toegestaan, toch niet uit te voeren. Niet alles wat kan, hoeft".

Uit de interviews blijkt dat gemeenten vooral te maken hebben met huisdieren en wilde dieren (al dan niet in relatie tot overlast) en provincies vooral met wilde dieren in relatie tot de natuur. Er zou wat dat betreft volgens één van de geïnterviewden best nog meer aandacht voor dierenwelzijn in faunabeheer kunnen zijn. Zo zit in de huidige faunabeheereenheid (FBE) van Noord-Holland geen afgevaardigde vanuit dierenwelzijn. Een andere bijdrage van de provincie zou kunnen zijn om meer (regionaal) maatwerk te leveren. Nu komt het volgens een geïnterviewde bijvoorbeeld in relatie tot biodiversiteit en soortenbeheer vaak neer op de particuliere ambities (van grondeigenaren of andere initiatiefnemers) en is er geen zicht op de overkoepelende kwaliteit hiervan.

3.1.2 Meer bevoegdheden

Duidelijkheid over bevoegdheden staat voorop, maar de meningen verschillen over welke en hoeveel dat er moeten zijn. Sommige gemeenten willen meer bevoegdheden zodat ze bijvoorbeeld zelf evenementen[28] met dieren zouden kunnen verbieden, zoals ook blijkt uit brieven van de gemeenten en de VNG. Anderen willen die bevoegdheden juist niet omdat ze daarvoor de taak primair bij het Rijk zien zoals blijkt uit interviews.

Sommige gemeenten vinden dat de VNG en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hierin 'een taak kunnen pakken', een rol die deze organisaties nu niet op zich nemen. Deze kunnen werken als verbindende partijen om een gemeente te informeren wat deze kan doen als deze een actief dierenwelzijnsbeleid wil oppakken. Dat kan door bijvoorbeeld een commissie in te stellen die het onderwerp explicieter maakt, of een databank. Ook een kader voor een dierenwelzijnsnota wordt, door de gemeenten die zo'n nota nog niet hebben, op prijs gesteld. Gemeenten kijken hiervoor vaak naar buurgemeenten die al wel een nota hebben, die op hun beurtvoorbeeld hebben genomen aan andere gemeenten of voorbeeldnota's zoals die van de Dierenbescherming[29]. Er zou meer regionale samenwerking kunnen zijn, waarbij gemeenten ook elkaar helpen.

Voor kleine tot middelgrote gemeenten is het vaak lastiger om dierenwelzijn een (prominente) plek te geven in het beleid, omdat het aan voldoende kennis en capaciteit ontbreekt. Toch ontslaat dat een gemeente niet van de wettelijke verplichtingen op het gebied van dierenwelzijn. Sommige zaken kunnen volgens een geïnterviewde ook efficiënt en goedkoop.

Maar wat hebben gemeenten nodig om dierenwelzijn een goede plek te kunnen geven? Veel van de geïnterviewde gemeenten zien graag dat ze een bepaald evenement of initiatief kunnen verbieden op grond van dierenwelzijn ("Als de minister stelt dat Buba mag blijven, kan ik hem niet wegsturen."). Gemeenten willen dan graag meer mandaat hebben. ("Het is beter om aan de voorkant (bij de vergunningverlening) duidelijkheid te bieden"). Een enkele gemeente ziet dat er binnen haar organisatie nu al problemen zijn om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen, laat staan als er extra eisen op het gebied van dierenwelzijn bijkomen. Ook meer budget om de capaciteit bij toezicht en handhaving te vergroten wordt genoemd als voorwaarde voor het inbedden van dierenwelzijn in een gemeente. Voor het verruimen van de gemeentelijke handhavende taakstelling specifiek met dierenwelzijn, is volgens een geïnterviewde van de NVWA (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit) echter specialistische kennis nodig voor het constateren van overtredingen, ook vanwege open normen. ("Dat is voor de NVWA al lastig genoeg").

---

[28] Recent voorbeeld van evenement waarbij dierenleed voor de gemeente geen grond was om vergunning te weigeren: *https://www.duic.nl/algemeen/gemeente-utrecht-over-wk-streetfishing-dierenleed-geen-reden-om-vergunning-te-weigeren/* en *https://www.ad.nl/utrecht/voor-een-keer-is-een-wereldkampioenschap-niet-welkom-in-utrecht-maar-het-gaat-toch-door~a819989f/*

[29] Zie bijvoorbeeld: *https://www.dierenbescherming.nl/userfiles/pdf/GemeentelijkDierenwelzijnsbeleid/NotaAanbevelingenGemeentelijkDierenwelzijnsbeleid2018.pdf?r=7597751* en *https://www.dierenbescherming.nl/wat-kan-jij-doen/als-gemeente/de-gemeente-maakt-het-verschil/praktijkvoorbeelden?r=2026996*

Toch zijn er voorbeelden die gemeenten noemen waar het Rijk volgens hen een rol zou moeten hebben, zoals bij de online verkoop van dieren of het fokken van hoogrisico[30] honden. Mensen kopen deze dieren online en leveren ze weer in bij het asiel als ze onhandelbaar blijken. Dan ervaren gemeenten het naar eigen zeggen als 'hun eigen probleem', ook al is het een probleem van het asiel en niet van de gemeente. Het Rijk kan volgens hen zijn rol pakken door dierenwelzijnsbeleid met campagnes landelijk onder de aandacht te brengen. Het onderwerp wordt daarmee ook bij gemeenten beter op de kaart gezet.
Bovendien vinden sommige gemeenten dat er hierover een breder maatschappelijk debat moet worden gevoerd, vanuit zowel dierenwelzijnsoptiek als milieu en klimaat.

De provincies hebben volgens gemeenten een grotere rol bij de opvang en bescherming van wilde dieren dan nu door de provincies wordt erkend. Wildopvang is in de interviews zo'n punt waarin dit naar voren komt; (financiële) ondersteuning van wildopvang wordt nu door meerdere gemeenten opgepakt. Er bestaan echter grote verschillen tussen gemeenten in de manier waarop ze bijdragen aan de dierenambulance en de wildopvang. Ook zijn er maar twee provincies die wildopvang oppakken. Ook hier is de rolverdeling onduidelijk, vooral als het gaat om financiering. Vaak betalen gemeenten wel de opvang maar niet het vervoer, of andersom. De meeste van de geïnterviewden vanuit gemeenten vinden dat provincies hun rol en verantwoordelijkheid ten aanzien van dieren in de natuur en wildopvang niet (altijd) nemen als het gaat om financiën, samenwerking en afstemming. Andere geïnterviewden geven aan dat echter niet altijd als een taak van de provincie te zien. De provincie heeft volgens hen geen verplichtingen op het gebied van dierenwelzijn. Wel zien sommige provincies de uitdagingen waar gemeenten voor staan. Deze geven in het voorbeeld van de wildopvang, waar de opvangcentra uit hun voegen barsten, extra (financiële) steun. Het wordt dus wel gezien door de provincie, maar er is geen structurele oplossing voor[31]. Gedeputeerden zouden lokale bestuurders bijvoorbeeld op thema kunnen uitnodigen om daar met elkaar van gedachten over uit te wisselen. Een ambtelijk netwerk zou ook helpen, evenals het noemen van dierenwelzijn in provinciale portefeuilles.

De meeste wrijving ontstaat volgens de geïnterviewden van enkele gemeenten bij gevallen van (structurele) ervaren overlast van dieren, zoals bijvoorbeeld meeuwen en ganzen. Ongebreidelde populatiegroei kan serieuze nadelige gevolgen op de rest van de flora en fauna hebben. Tegelijkertijd dient de overlast op een diervriendelijke manier te worden aangepakt. Dat kan lastig zijn. Bij overlast kost het volgens enkele geïnterviewden veel tijd om toestemming te krijgen om er wat aan te doen – gemeenten mogen volgens eigen zeggen daarin te weinig zelf regelen en ervaren daarom frustratie. Zij kunnen dat niet alleen, omdat de regelgeving in de provinciale verordening zit en ontheffingen moeten daarvandaan komen. Het Rijk zou zich volgens enkele geïnterviewden landelijk ook actiever mogen tonen bij zoiets als de meeuwen- en ganzenoverlast en een diervriendelijke aanpak daarvan. Dat is in het verleden naar de provincie overgeheveld. Maar niet iedere provincie is even gemotiveerd om er iets mee te doen, ervaren sommige gemeenten. Een enkele ziet regionale samenwerking nog in de kinderschoenen staan. Vanuit de gemeenten is een duidelijke behoefte aan meer afstemming, samenwerking en steun op dit gebied.

Sommige gemeenten worstelen ook met hun rol in de handhaving. Hier wordt in paragraaf 2.4 nader op ingegaan.

[30] Zie RDA zienswijze, 2017
[31] De RDA stelt in het kader van de wildopvang een aparte gevraagde zienswijze op.

3.1.3 Hulp en informatie vanuit ministerie

De geïnterviewden uit gemeenten constateren dat er juist nu groeiende aandacht is voor dierenwelzijn en dat dit het moment is om door te pakken, met behulp van het Rijk en eventueel VNG. Het Rijk en de VNG zouden deze beweging kunnen ondersteunen zodat meer gemeenten en bestuurders zich geroepen of uitgedaagd voelen hier (meer) mee aan de slag te gaan. Dierenwelzijn is volgens sommige geïnterviewden wel meer een gemeentelijke/decentrale taak; wanneer die alleen bij het ministerie wordt gelegd, gaan de lokale bestuurders achterover leunen. Geïnterviewden vinden het juist belangrijk dat zij geënthousiasmeerd moeten worden om dit onderwerp op te pakken. Belangrijk hierbij is volgens hen vooral de financiële kant. Er is onder de geïnterviewden verschil van mening wie welke competenties zou moeten hebben en wie daarvoor financiële verantwoordelijkheid zou moeten dragen; het Rijk, de provincies of de gemeenten.

Toch geven enkele gemeenten ook aan dat dierenwelzijn eerst een hoofdtaak moet worden, in plaats van een neventaak in de politieke en ambtelijke agenda. De minister zou volgens hen een kader kunnen maken voor wat gemeenten op zijn minst kunnen doen in casu dierenwelzijn. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat het heel beperkt is wat gemeenten voor dieren kunnen doen ten opzichte van het beleid wat gemeenten voor mensen doen. Een geïnterviewde ziet de mogelijkheden daarvoor vooral als repressief; er zijn vooral regels voor wat niet met dieren gedaan mag worden, maar er is weinig preventief beleid, zoals bijvoorbeeld bij ganzenoverlast. Daarvoor zou het ministerie volgens deze geïnterviewde bijvoorbeeld spelregels kunnen geven, zodat provincie en gemeenten dit beter kunnen beheersen.

Een geïnterviewde van een waterschap is van mening dat het waterschap in eerste instantie ervoor moet zorgen dat dierenwelzijn een integraal onderdeel wordt van zijn beleid. Het Rijk zou die heroverweging van het takenpakket kunnen afdwingen, zoals deze volgens de geïnterviewde ook doet op andere terreinen. Het ministerie van I&W is verantwoordelijk voor het technisch domein zoals de dijken, maar zou ook meer maatschappelijke vraagstukken in zijn takenpakket mee kunnen nemen. Dat is ook vanuit de Kamer opgemerkt. Het gaat nu nog vaak over ruimte, maar daar kan volgens de geïnterviewde ook dierenwelzijn bijkomen.

3.1.4 Delen van kennis en ervaringen

De meeste geïnterviewden vanuit gemeenten geven aan dat het zeer wenselijk zou zijn dat bestuurslagen meer kennis en expertise delen, zowel horizontaal als verticaal. Vooral het leren van elkaar door het delen van kennis en ervaring, maar ook het gesprek aangaan over dierenwelzijn, zodat er minder fragmentarisch en eenzijdig beleid is. Enkele geïnterviewde bestuurders gaven aan dat er bij hun ambtelijke organisatie een kennistekort is over dierenwelzijn en dat ambtenaren echt uitgedaagd moeten worden om verder te kijken. Ook is het zo dat wat positief is voor het dier, niet ook positief hoeft te zijn voor het milieu, of voor andere maatschappelijke gebieden. Dit is voor veel gemeenten een lastig dilemma en het gesprek hierover wordt volgens één van de geïnterviewden al snel uit de weg gegaan, zowel binnen de gemeente als tussen gemeente en provincie. Dat gebeurt bijvoorbeeld op het gebied van veehouderij.

Naast kennis delen zien de gemeenten het ook zitten om meer samen te werken. Niet alleen met elkaar, maar ook met meer (verschillende) partners. Sommige partners zijn goed georganiseerd zoals de politie, anderen zijn kwetsbaar zoals kinderboerderijen of vogelopvang. Door samenwerking, onder andere ook met de Dierenbescherming, kan daar meer balans in komen. Sommige geïnterviewden vragen zich hierbij af: wat hebben kleine initiatieven nodig? Maar ook: welke initiatieven komen dierenwelzijn niet ten goede en zouden moeten stoppen?

Tot slot zien meerdere geïnterviewden meerwaarde in een (al dan niet digitaal) platform speciaal voor het delen van kennis en (goede) ervaringen, zoals een databank of een bestuurlijk netwerk. Sommige geïnterviewden benoemen hierbij hun betrokkenheid bij het Diervizier-initiatief.

3.1.5 Overige wensen

Tot slot geven enkele gemeenten in de interviews wensen aan die vooral in die gemeente spelen, maar ook breder van belang kunnen zijn, zoals een lijst met hoogrisico honden (rassen) ("Het kost nu veel energie om hondeneigenaren te bewegen om gevaarlijke honden af te staan"); een landelijke publiekscampagne vanuit het Rijk over het voeren van wilde dieren in de stad ("Heel veel dieren lijden onder het slechte voedsel; dit zorgt voor ziektes en ongezonde populaties") en een algemene positieflijst van huisdieren.
Voor de rol- en taakverdeling is er vooral een wens om duidelijkheid, steun vanuit het Rijk voor meer capaciteit bij de taakaccenthouders dierenwelzijn bij de politie en een grotere rol voor de provincie bij de zorg voor en opvang van wilde dieren. Ook zou het wenselijk zijn dat er landelijke eenduidigheid ontstaat over gemeente-overstijgende onderwerpen, waardoor men zich lokaal kan laten inspireren.

De volgende paragraaf gaat in op de mogelijkheden om bovengenoemde wensen te vervullen.

3.2 Mogelijkheden – casuïstiek

De meeste van bovengenoemde wensen van vooral gemeenten zijn voor de RDA geen nieuw geluid. Ook bij eerdere zienswijzen kwamen deze naar boven. Zoals bij de zienswijze over zwerfkatten (RDA, 2016), die door hun verwilderde status tussen de regels voor gehouden en niet-gehouden dieren vallen. Discussies over eigenaarschap en verantwoordelijkheid voor katten en welzijn van katten en andere dieren in de natuur lopen vaak door elkaar. Privaatrechtelijke regels hebben betrekking op de verantwoordelijkheid van de burger/eigenaar. Wie vanuit overheidswege aan zet is, is een soms ingewikkelde bestuurlijke kwestie. De bovengenoemde wensen kunnen ook in relatie staan tot lokale evenementen. De RDA zag specifiek bij paardenmarkten onduidelijkheden bij de interpretatie en de invulling van een aantal onderdelen van wet- en regelgeving[32]. Voor (uniforme) naleving en handhaving van dierenwelzijn, en daarmee een beter gegarandeerd basisniveau aan bescherming, is dit vanuit het dier gezien onwenselijk[33]. Bij de zienswijze over het 'Wegen van welzijn van dieren in de natuur' (RDA, 2017) vroeg de Raad zich, naast zaken over verschillend beleid tussen provincies, zelfs specifiek af hoe het welzijn van dieren in de natuur wordt geborgd en wanneer Rijk en provincies daarover tevreden zijn. En in de recente discussies over de opvang van wilde dieren bestaan bij gemeenten en provincies verschillende beelden over elkaars verantwoordelijkheden (zie ook voetnoot 14).

In de aangehaalde brieven van gemeenten en VNG zijn voorbeelden genoemd van onderwerpen waarvan gemeenten vinden dat ze aan hen overgelaten kunnen worden. Twee daarvan worden hieronder als voorbeeld besproken: bevoegdheden op het gebied van evenementen met dieren en de inzet van gemeentelijke boa's in de handhavingsketen van dierenwelzijn.

[32] RDA, 2017 en RDA, 2018.
[33] Als elke lokale overheid zelf zou kunnen bepalen welke aanvullende eisen aan dierenwelzijn gesteld worden op een paardenmarkt, kunnen er in theorie ook verschillen tussen gemeenten ontstaan. Dit kan voor- en nadelen hebben.

3.2.1 Evenementen met dieren

Gemeenten zouden graag bevoegdheden willen krijgen om in een gemeentelijke verordening diverse evenementen met dieren in de eigen gemeente al dan niet toe te staan. Zoals het om dierenwelzijnsredenen al dan niet mogen verbieden van bijvoorbeeld circussen met levende dieren (bepaalde wilde zoogdiersoorten zijn al verboden), kerststallen met levende dieren, roofvogelshows, pop-up kinderboerderijen bij braderieën, reclame-uitingen met dieren en de tradities met levende dieren, zoals de haan van Kallemooi (zoals aangegeven in brief VNG 2020). Een ander voorstel van de gemeenten is dat de Rijksoverheid een onderzoek zou moeten laten uitvoeren naar de (on)geschiktheid van het gebruik van andere dieren bij evenementen, in het bijzonder roofvogels en reptielen en dieren die op de CITES-lijst staan (brief gemeenten 2017).

Om aan deze wensen van de gemeenten[34] tegemoet te komen zijn er verschillende uitwerkingen waar aan gedacht kan worden, zoals:

- Toetsingsmogelijkheid op dierenwelzijn vastleggen in gemeentelijke verordeningen (vooraf);
- Opstellen van dierenwelzijnseisen evenementen met dieren (vooraf);
- Toetsingskader voor evenementen met welzijnstoets dieren bij het verstrekken van vergunningen voor evenementen (vooraf);
- Mogelijkheden voor handhaving op dierenwelzijn tijdens evenementen (achteraf).

Er liggen bij de gemeenten duidelijk zorgen over het welzijn van dieren die aanwezig zijn op evenementen en de wens om daar als gemeente iets aan te kunnen verbeteren, bijvoorbeeld door het verruimen van de bevoegdheden. De geïnterviewden tonen allen hun betrokkenheid bij dit onderwerp. De RDA heeft uit eerdere zienswijzen en de gehouden interviews alleen een algemeen beeld van redenen waarom gemeenten dit willen. Aangedragen casuïstiek hierover is divers en de specifieke zorgen voor welzijnsaantasting van dieren worden niet altijd benoemd. Wat wel vaak overeenkomt is dat gemeenten door burgers, dierenwelzijnsorganisaties of in lokale politiek en de gemeenteraad worden aangesproken op evenementen met dieren binnen de gemeentegrenzen. Zo kreeg een gemeente waar een hondenshow zou plaatsvinden foto's van kortsnuitige honden van een dierenwelzijnsorganisatie, met de mededeling dat deze dieren verboden zijn en de gemeente dit niet mag toestaan. Of als een vuurwerkshow met provinciale vergunning wordt gehouden in een park tijdens het broedseizoen van vogels, wordt de gemeente daarop aangesproken, maar kan deze naar eigen zeggen niets doen. Soms geeft de provincie ook subsidie aan evenementen met dieren, zoals landbouwshows of een evenement als Jumping Amsterdam. Dat zorgt voor debat. En ook al bepaalt de minister dat er een landelijke ontheffing wordt verleend voor het meevoeren van een niet meer daadwerkelijk optredende (oude) olifant bij een circus, dan nog wordt de lokale bestuurder van de gemeente waar het circus neerstrijkt hierop aangesproken. Een inschatting maken is ook niet voor iedere gemeente even makkelijk. Is een levende kerststal vanuit dierenwelzijnsoptiek een goed idee en zo ja, onder welke voorwaarden? Hoe zit het met kortebaandraverijen? Duidelijkheid aan de voorkant bij het verlenen van vergunningen is volgens één van de geïnterviewden de beste manier om dierenwelzijn bij organisatoren te 'laten landen' en problemen later te voorkomen. Alleen al de vraag oproepen: 'wat kan er eigenlijk niet bij evenementen?', helpt al voor de gedachtevorming.

[34] Eerder benoemd RDA in het kader van paardenmarkten: *"De gemeente heeft de ruimte om aanvullende voorwaarden te stellen aan een paardenmarkt. Om maatschappelijk draagvlak en de meerwaarde voor de gemeente te behouden, maakt een gemeente afwegingen onder welke voorwaarden zij een vergunning af wil geven en hoe zij hierop toeziet. Het opnemen van het Protocol Welzijn Paardenmarkten in de APV en daaruit voortkomende vergunning is voor de Raad een expliciete eis"*. (RDA, 2017)

Veiligheidsregio's adviseren burgemeesters wel bij grote evenementen (categorie B en C) met dieren, zoals een boerenmarkt, kermissen en paardenraces, maar het gaat hen dan niet zozeer om het welzijn van de dieren als wel het risico van de dieren voor mensen (ongelukken). Bij calamiteiten komt de Veiligheidsregio pas in actie bij een grootschalig incident (interview Veiligheidsregio Twente en zie ook paragraaf 2.5.3).

Gemeenten hebben nu geen specifieke mogelijkheden voor regelgeving op grond van dierenwelzijn rondom evenementen. Desondanks zijn er wel een aantal gemeenten die een rol voor zichzelf zien en met een (alternatieve) aanpak daar nu invulling aan geven:

- Gemeente pakt rol als intermediair of gesprekspartner tussen evenementenorganisatie en dierenwelzijnsorganisaties: er samen uitkomen;
- Gemeente stimuleert en voert bemoedigingsbeleid voor evenementen zonder dieren (of ontmoedigingsbeleid evenementen met dieren zoals toezeggingen in gemeenten Amsterdam en Den Haag).

De RDA zet hieronder voor- en nadelen van lokale bevoegdheden voor evenementen op gebied van dierenwelzijn op een rijtje (handhaving komt ook in de volgende paragraaf aan de orde).

Voordelen:

- Maatwerk mogelijk (aanvullend op een landelijke basis) met meer lokale betrokkenheid en verantwoordelijkheid;
- Gemeenten die méér willen doen qua dierenwelzijn, zijn niet langer alleen afhankelijk van landelijke (lage) standaard;
- Duidelijkheid kunnen geven bij specifieke lokale evenementen over wat wel en niet mag in het kader van dierenwelzijn;
- Verbeteringen van welzijn van dieren bij evenementen door lokale afstemming en afspraken tussen gemeente en organisator;
- Zeggenschap over doorgang van evenementen met dieren in eigen gemeente en eventuele voorwaarden waaronder.

Nadelen:

- Verschillen tussen gemeenten in afspraken en regelingen waar dieren bij betrokken zijn; niet altijd duidelijk voor gebruikers of organisatoren van initiatieven die bij meer gemeenten plaatsvinden (zoals bijvoorbeeld roofvogelshows);
- Discussie over wenselijkheid zou op een landelijk (of hoger) niveau gevoerd moeten worden (zoals eerder bij het verbod op wilde zoogdiersoorten in het circus). Het zou niet zo mogen zijn dat het welzijn van dieren afhankelijk is van de gemeente waar ze zich bevinden;
- Onvoldoende specifieke kennis en vaardigheden bij gemeenten op gebied van dierenwelzijn.

3.2.2 Handhaving en optreden bij signalen dierenleed

Gemeenten vragen in de brief van de VNG om bevoegdheden om sneller en effectiever te kunnen optreden bij signalen van dierenleed. *"Enerzijds constateren wij dat handhavende instanties als LID en NVWA op dit moment te weinig capaciteit/tijd hebben om signalen van dierenleed in gemeenten op te volgen, anderzijds beschikken gemeenten met de boa's over de 'dagelijkse oren en ogen op straat'. Door boa's een rol te geven in de handhavingsketen dierenwelzijn kan de handhavingsketen worden versterkt".*

De gemeente is in algemene zin geen toezichthouder voor de Wet dieren, een uitzondering zijn de gemeentelijke Boa's in Domein II v.w.b. het strafrecht (zie ook voetnoot 35). De geïnterviewden vanuit gemeenten zijn specifiek bevraagd over dit onderwerp. Op de vraag of de gemeentelijke

boa's in hun taakoefeningen ook aandacht gaven aan dierenwelzijn, antwoordden de meeste geïnterviewden dat het slechts zijdelings was. Er zijn wel gemeenten die hebben onderzocht welke rol boa's kunnen spelen als het gaat om dierenwelzijn. Volgens de meeste geïnterviewde bestuurders van gemeenten ontbreekt het aan bevoegdheden en financiën om boa's in te zetten voor dierenwelzijn. Boa's in domein I (openbare ruimte) en II (Milieu) hebben geen bestuursrechtelijke bevoegdheden op het gebied van dierenwelzijn (voor specifiek de Wet dieren)[35], maar gemeenten experimenteren met andere manieren. Op het gebied van hoog-risico honden bestaan er bijvoorbeeld gemeentelijke meldpunten en hiervoor opgeleide handhavers. Zo heeft Rotterdam taakaccenthouders voor 'agressieve' honden, maar geen algemene dierenboa's. Die bevoegdheid moet volgens gemeenten via het Rijk worden gegeven – dit kan op dit moment wettelijk niet op gemeentelijk niveau. De meeste gesproken gemeenten hebben wel hun handhavers en medewerkers sociale zaken kennis bijgebracht over dierenmishandeling en verwaarlozing met als doel signalen hieromtrent te herkennen.

De geïnterviewden denken verschillend over de mogelijkheid van de inzet van gemeentelijke boa's voor dierenwelzijn en gaan daar in de praktijk al verschillend mee om. In de ene gemeente hebben boa's taken met betrekking tot dierenwelzijn (ogen en orenfunctie bij het aantreffen van verwaarloosde dieren; optreden tegen voeren van dieren/verontreinigingen), en soms een door de gemeente zelf opgestelde handreiking dierenmishandeling – en verwaarlozing[36] hebben (Gemeente Rotterdam, 2020). In de andere gemeente vinden ambtenaar en bestuurder het een slecht idee om dierenwelzijn bij de boa's neer te leggen. Deze zijn volgens hen vaak al overbelast en dierenwelzijn is 'niet iets erbij maar een vak apart' en vereist kennis en expertise (interviews RDA).
Het capaciteitsprobleem dat in de VNG-brief wordt aangehaald wordt bij de NVWA wel herkend. Er is vaak roep om meer inzet, maar de mensen die nodig zijn kunnen niet altijd worden gevonden. Er waren bij de NVWA alleen inspecteurs op Hbo-niveau. Volgens de geïnterviewde van de NVWA bleef daardoor op Mbo-niveau talent liggen: in de Mbo-opleiding (domein II) wordt op hoofdlijnen aandacht besteed aan dieren en wetgeving (zij het niet specifiek dierenwelzijn) en krijgen ze een basis in bestuursrecht en strafrecht. Deze mensen zouden volgens een van de geïnterviewden best een rol kunnen hebben naast de inspecteur. Bij de NVWA is hier bijvoorbeeld een begin mee gemaakt met werving op Mbo-niveau. Om de taakstelling specifiek en volwaardig met dierenwelzijn te verruimen is echter vaak specialistische kennis nodig voor het constateren van overtredingen, ook in verband met de open normen. Dat is voor de NVWA[37] vaak al lastig en daar zijn dierenartsen voor nodig. Maar (gemeentelijke) boa's zouden wel een aanvulling kunnen leveren vanuit hun signalerende en informerende functie, bijvoorbeeld via handreikingen hoe ze goed hun oren en ogen open kunnen houden voor dierenwelzijn, bijvoorbeeld als ze toch bezig zijn met andere maatregelen. Voor sommige zaken is specifieke deskundigheid ook niet nodig, bijvoorbeeld het vaststellen van de volkomen afwezigheid van drinkwater, of overtreding van het verbod om dieren te huisvesten in de etalage van een dierenwinkel.

---

[35] Onderverdeling boa's (MinJ&V, 2018): "De strafbare feiten die een boa mag opsporen staan in de domeinenlijst en in zijn/haar takenpakket. Er zijn 6 domeinen waarin een boa kan werken: 1) Openbare Ruimte: aanpak van overlast en kleine ergernissen die de leefbaarheid aantasten in de openbare ruimte. 2) Milieu, welzijn en infrastructuur: natuur en milieu, arbeidsinspectie, voedsel- & warencontroles, dierenwelzijn, openbare gezondheid, fysieke leefomgeving (zoals gebouwen, parken, schone lucht, rivieren, bossen) en infrastructuur. 3) Onderwijs: handhaving leerplichtwet en andere wet- en regelgeving die daarmee te maken heeft. 4) Openbaar vervoer: strafbare feiten opsporen binnen het domein openbaar vervoer. 5) Werk, Inkomen en Zorg: strafrechtelijke handhaving op het gebied van werk, inkomen, belastingen en sociale zaken. 6) Generieke Opsporing: restcategorie boa's met meestal algemene opsporingsbevoegdheid. Elk domein heeft zijn eigen opleidingseisen en bevoegdheden. Officieel hebben boa's alle bevoegdheden van het domein, maar de werkgever bepaalt welke de boa daadwerkelijk gaat gebruiken. Dat heeft te maken met de taken die de boa gaat uitvoeren".

[36] Deze handreiking kan handhavers en wijkteams helpen die met dierenmishandeling of verwaarlozing geconfronteerd worden bij de uitoefening van hun taken helpen om te weten waar ze met de signalen terecht kunnen.

[37] Nagenoeg alle inspecteurs bij de NVWA zijn ook boa.

Sommige gemeenten gaven aan dat er ook maar weinig meldingen binnenkwamen die met dierenwelzijn te maken hebben en dat die meestal via de LID (Stichting Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming) gaan. Het is dus de vraag of het wel een gemeentelijke rol is of dat het beter is om dit te laten bij LID, maar ook bij andere twee landelijke gespecialiseerde toezichthouders (via de meldkamer van 144): de dierenpolitie en de NVWA (Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit). Zij werken in de praktijk samen op grond van een voorgaand convenant uit 2011 en een conceptconvenant uit 2019. Recent zijn de toezichthouders en de ministeries van LNV en J&V met elkaar gesprek gegaan over het versterken van deze samenwerking. Investeren in fte's van deze gespecialiseerde landelijke toezichthouders/handhavers zou volgens sommigen doeltreffender zijn dan uitbreiding van het takenpakket van gemeentelijke boa's[38]. De huidige complexiteit van de samenwerking tussen LID, (dieren)politie en NVWA is één van de redenen waarom uitbreiding van gemeentelijke taken onwenselijk kan zijn. Boa's hebben een smalle taak en volgens een Coördinerend Specialistisch Inspecteur van de NVWA[39] "is dierenwelzijn nooit simpel, maar juist complex". Samen naar een handhavingslocatie gaan met verschillende handhavende partijen die allen met hun eigen bril kijken, van elkaar leren maar wel hun eigen rol en functie houden wordt positief ervaren door deze inspecteur.
Wat het in de samenwerking met toezichthouders (NVWA, LID, RVO, politie, et cetera) volgens haar extra lastig maakt is dat informatie die de partijen afzonderlijk hebben verzameld, niet zomaar onderling mogen worden gedeeld of uitgewisseld (genoemd in interview NVWA). Daardoor is er informatieachterstand, ook bij gemeenten (ambtenaren) en politiek-bestuurlijk. De Coördinerend Specialistisch Inspecteur vraagt zich af of daar geen mogelijkheden voor te vinden zijn. In het algemeen gaat veel werk zitten in voorlichting en informatieverstrekking. Wie zou dat kunnen trekken? In de interviews is geopperd om dit een informatieloket vanuit LNV te laten zijn, maar het kan ook met een meer centrale rol voor de website van de VNG als platform voor informatie, met een uitgebreider dossier dierenwelzijn dan wat nu voor handen is. Ook de open normen die in de Wet dieren zijn gesteld, zorgen daarbij voor onduidelijkheid: wat is er minimaal nodig voor dieren? Hoe geeft een gemeente dan concreet eisen mee voor (schuil)stallen en wat mag er wel en niet gebouwd worden? Maar ook andersom: wat kan een gemeente doen als er ergens puppy's worden verkocht zonder vergunning? Vanuit de wet is er maar weinig bewegingsruimte.

De RDA zet hieronder voor- en nadelen van uitbreiden van lokale bevoegdheden voor gemeentelijke boa's op gebied van dierenwelzijn op een rijtje.

Voordelen:
- Plaatselijk handhavingsprioriteiten kunnen stellen bijvoorbeeld naar aanleiding van specifiek lokale problemen en debat;.
- Lokale handhavers kennen plaatselijke situatie en lokale bevolking vaak beter dan landelijke handhavers met grotere geografische werkregio's, en kunnen daar beter op inspelen (incl. lokale inbedding overleg- en werkinstructies etc.);
- Meer ogen en oren direct ter plaatse die situaties in de gaten kunnen houden (signaalfunctie);
- Meer partijen om mee samen te werken en informatie uit te wisselen (versterking capaciteit en informatie);
- Bestaande handhavingsketen rondom dierenwelzijn wordt versterkt met extra schakel.

[38] Bij incidenten met verwaarlozing wordt samenwerking met gemeenten door hen wel gewenst gezien vanwege de vaak onderliggende sociale problematiek bij eigenaren. Het enige geïnterviewde waterschap wil meer zeggenschap in ieder geval bespreekbaar maken. In de Unie van waterschappen zou bijvoorbeeld een commissie dierenwelzijn kunnen komen.

[39] Specifiek van cluster toezicht(ontwikkeling) op dierenwelzijn van landbouwhuisdieren op het primair bedrijf en gezelschapsdieren (honden en katten).

Nadelen:

- Zonder goede afstemming is de inzet op lokale handhaving een risico voor de positie van landelijke handhaving en de landelijke uniformiteit van handhaving dierenwelzijn (verzwakking daarvan);
- Dierenwelzijn is complex en vraagt specifieke kennis en expertise (is niet iets voor 'erbij');
- Angst voor mogelijke represailles van lokale bevolking (in privésfeer);
- Meer partijen om mee samen te werken en informatie uit te wisselen (risico op bureaucratie, minder vlot kunnen schakelen);
- Onduidelijkheden in rollen en taken (landelijk of lokaal?) verzwakken handhavingsketen.

N.a.v. de verkenning van de RDA komt naar voren dat het onderscheid tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving, bevoegdheden en onderscheid tussen diverse boa's (inclusief domeinen) in relatie tot dierenwelzijn(staken) nadere reflectie behoeft.

4. Fundamentele vragen over inbedding dierenwelzijn

4.1 Is dierenwelzijn in de basis goed belegd?

Voor de RDA is het belangrijkste dat dierenwelzijn in de basis goed geregeld is in wet- en regelgeving. De borging van dierenwelzijn moet op orde zijn; duidelijke regelgeving moet voorkomen dat er dingen verkeerd gaan en goede handhaving is nodig in geval het toch mis gaat. In de basis moet het voor het dier niet uitmaken waar het leeft; op het gebied van welzijn zijn grote verschillen tussen dieren ongewenst.

De bestaande onduidelijkheden over dierenwelzijnsbevoegdheden bij decentrale overheden betekenen dan ook niet per se dat dierenwelzijn op zichzelf in de basis[40] niet goed belegd is. Dat de wens tot meer eigenstandige bevoegdheden er is lijkt duidelijk. Ook komen zorgen over het welzijn van dieren binnen de grenzen van gemeenten of andere bestuurslagen in verschillende situaties duidelijk naar voren. Zowel bij burgers als bij bestuurders en ambtenaren komt er steeds meer aandacht voor dierenwelzijn. Welke redenen er nu precies zijn om meer bevoegdheden te willen, blijft uit de gehouden interviews desondanks wat onduidelijk (ook bekeken vanuit het perspectief van het welzijn van het dier). Zijn er gesignaleerde problemen op het gebied van dierenwelzijn die gevolg zijn van onduidelijke of niet goed belegde bevoegdheden? Of gaat het vooral ergens anders mis, bijvoorbeeld aan de handhavende kant? Welke (systeem)fouten zouden dan precies de oorzaak moeten zijn van de geconstateerde problemen? De geïnterviewden zitten wat dat betreft niet per se op één lijn met de inhoud van de brieven van de gemeenten en VNG.

Uit de interviews die de RDA heeft gehouden komt geen urgente expliciete problematiek aan de orde, zoals structureel schrijnende situaties op het gebied van dierenwelzijn, die een gevolg zijn van de manier waarop dierenwelzijn nu op systeemniveau geregeld is. Op basis van de wensen en behoeften uit de brieven en de interviews ziet de RDA twee dingen duidelijk naar voren komen:

1) Gemeenten pakken zaken op het gebied van dierenwelzijn op omdat het Rijk of anderen dat niet doen. Dit zijn vraagstukken op nationaal of provinciaal niveau die doorwerken op lokaal niveau. Problemen die de RDA is tegengekomen, ontstaan door de capaciteit van handhaving, ontbreken van gedragsregels (open normen) en het gebrek aan mogelijkheden om informatie uit te wisselen en te delen. Die problemen lijken vooralsnog meer voort te komen uit lacunes in nationaal beleid. Daar is meer regie van de rijksoverheid nodig ener moet orde op zaken worden gesteld.

[40] Zoals in hoofdstuk 2 al is benoemd, is het de bedoeling dat dierenwelzijn vanuit Wet dieren uitputtend geregeld is. Daardoor hebben decentrale overheden geen ruimte om in autonomie regels te stellen. Wel geldt overal de zorgplicht. In de Wet natuurbescherming is dierenwelzijn op zichzelf niet specifiek geregeld. Het komt zijdelings terug in aantal wetsartikelen, onder andere welzijn bij middelen bij doden, gebruik van geweer, voedseltekort, ontheffing, CITES regeling.

2) Gemeenten willen zelf meer bevoegdheden om te kunnen toetsen op het gebied van dierenwelzijn. Dit gaat over vraagstukken die op lokaal niveau leven, zoals evenementen. Hier ligt een uitdrukkelijke wens om decentraal meer te kunnen doen dan nu mogelijk is[41], zodat dierenwelzijn in concrete situaties verbeterd zou kunnen worden. Deze wens lijkt geconcentreerd te zijn in (Rand)stedelijke gebieden. Daarbij moet rekening worden gehouden dat de RDA deze wens, van met name de gemeenten, niet bij alle gemeenten is nagegaan of heeft geënquêteerd.

Het is voor de RDA niet evident dat het toebedelen van meer bevoegdheden aan decentrale overheden de meest opportune weg is die moet worden ingeslagen voor de onderwerpen die in de brieven van de gemeenten aan de orde komen. Die bevoegdheden komen het dier niet automatisch ten goede. Om dierenwelzijn te waarborgen zijn er flinke stappen extra nodig, op allerlei vlakken, die het beste op nationaal niveau geregeld kunnen worden. Ook uit de evaluatie Wet dieren kwamen hierover zaken naar voren, zoals de problemen met de 'open normen' op gebied van dierenwelzijn (Berenschot, 2021).

Al lijkt de gemeentelijke of provinciale arena soms het strijdtoneel van dierenwelzijnskwesties, sommige dierenwelzijnsdiscussies moeten juist op een landelijk (of hoger) niveau gevoerd worden. Dat geldt bijvoorbeeld bij het eerder genoemde voorbeeld van het verbod op bepaalde wilde dieren in het circus. Denk bijvoorbeeld aan de verkoop van dieren via dierenwinkels en verkooppunten. Het lijkt onlogisch om dit op lokaal niveau te willen regelen. Aan de andere kant zijn bijvoorbeeld sommige evenementen met dieren lokaal geworteld en verknoopt met lokaal vergunningenbeleid en -verlening. In die gevallen lijkt een landelijke discussie overbodig. Het explicieter kunnen beoordelen, toetsen en handhaven van dierenwelzijn bij het uitgeven van een vergunning zou dan juist wel een goede mogelijkheid zijn[42]. Dat zou een expliciete, nieuwe rechtsbasis vereisen in de Wet dieren, en deze moet wel eerst landelijk worden gerealiseerd. In alle gevallen zal blijven gelden, dat lokale besluiten niet in strijd mogen zijn met hoger recht.

De RDA ziet vooralsnog geen zwaarwegende redenen om de bestuurlijke basis van dierenwelzijn op een andere manier te beleggen dan nu het geval is. Evenementen lijken hierbij een te beredeneren en nader te overwegen uitzondering. De RDA ziet duidelijkheid over de bevoegdheden als belangrijker dan de bevoegdheden zelf. Wel zijn er andere mogelijkheden om het welzijn van het dier te versterken, waarin het Rijk een faciliterende rol speelt om decentrale overheden te bereiken en betrekken. Deze zullen in het laatste hoofdstuk (H5) worden besproken.

4.2 Komen lokale vernieuwingen dierenwelzijn ten goede?

De RDA ziet weliswaar geen zwaarwegende redenen om dierenwelzijn op bestuurlijk niveau anders te beleggen, maar beoogde verbeteringen en vernieuwingen die decentrale overheden doorvoeren, kunnen dierenwelzijn wel ten goede komen.

Nota's dierenwelzijn en portefeuillehouders lijken ervoor te zorgen dat gemeenten anders gaan nadenken over verankering van dierenwelzijn binnen hun gemeente. Er wordt überhaupt nagedacht over waaraan de gemeente wil bijdragen om dierenwelzijn te versterken en te verbeteren. Door dit concreet te maken in nota's en andere stukken wordt geprobeerd om weg te stappen uit de politieke en bestuurlijke 'waan van de dag' en worden visies, doelen en andere acties vastgelegd

[41] In hoofdstuk 2 zijn hiervan al enkele voor- en nadelen benoemd.
[42] Dit is in lijn met eerdere bevindingen van de RDA in het kader van paardenmarkten, zie voetnoot 30.

en geëvalueerd. Deze innovaties lijken ervoor te zorgen dat dierenwelzijn 'beter op de agenda komt'. De portefeuillehouder dierenwelzijn is doorgaans betrokken bij het onderwerp en wil graag een verschil maken voor dieren. Samen met betrokken medewerkers probeert deze het onderwerp onder de aandacht te brengen. Als een gemeente eenmaal een nota of portefeuillehouders heeft, lijken die niet zomaar te verdwijnen, ook al is er soms achterstand met het vernieuwen van verlopen nota's. De nota zorgt voor langere termijn doelen. Dat biedt continuïteit, ook bij personele wisselingen. Het is voor de RDA lastig te beoordelen, is hoe gemeenten die geen nota's of portefeuillehouder hebben, omgaan met dierenwelzijn binnen hun grenzen. Het ontbreken daarvan hoeft, gezien het voorbeeld van de gemeente Leeuwarden, zeker niet te betekenen dat er 'niets' gebeurt op het gebied van dierenwelzijn. Overal spelen kwesties op het gebied van dieren en hun welzijn.

Anderzijds is de aandacht voor dierenwelzijn via een nota of een portefeuillehouder geen garantie dat het 'goed' of 'beter' gaat, net zoals dat geldt voor andere portefeuilles (bijvoorbeeld sociale zaken). Sommige bestuurders kijken naar dierenwelzijn ook vanuit politieke en profileringsmogelijkheden (interviews). Goede bedoelingen en aandacht alleen zorgen niet voor verbetering van dierenwelzijn (en zouden in theorie ook verkeerd kunnen uitpakken). Voor verbetering van dierenwelzijn is meer nodig, zoals de juiste kennis en expertise op het gebied van dierenwelzijn en drijvende kracht in de vorm van kundige en betrokken mensen en organisaties. Dit verschilt nu erg per lagere overheid (gemeente, provincie of anderszins). Daarom ziet de RDA mogelijkheden voor het verbeteren van dierenwelzijn op decentrale niveaus primair binnen de huidige kaders. Deze zullen in het laatste hoofdstuk (H5) aan bod komen.

4.3 Wat is in het belang van het dier?

Hoewel de RDA op dit moment geen aanleiding ziet om ten principale de bestuurlijke verdeling van de bevoegdheden te herwaarderen, ziet de RDA duidelijke ontwikkelingen in het denken over dieren. Eerder zijn al ontwikkelingen genoemd in bijvoorbeeld Staat van het Dier (2019), ook in het kader van de evaluatie van de Wet dieren komen aandachtspunten naar voren. Uit de evaluatie van bureau Berenschot (2021) blijkt bijvoorbeeld dat de intrinsieke waarde van dieren in belangenafwegingen rondom het gehouden dier in de afgelopen jaar slechts een beperkte rol heeft gespeeld. Tevens is de wijze waarop de intrinsieke waarde meetelt in belangenafwegingen onduidelijk. Om de intrinsieke waarde van dieren te waarborgen zijn er stappen nodig. Er zijn in dit kader ook opkomende discussies over onder andere de rechtspositie van dieren en nieuwe instituties die de belangen van het dier beter dienen te borgen.

Daarbij komt het neer op de vraag: wat is in het belang van het dier? Zo bezien zijn er natuurlijk tal van mogelijkheden om binnen de huidige kaders dierenwelzijn te versterken en verbeteren. Vanuit het perspectief van het dier kan worden geredeneerd: hoe zou het voor het dier geregeld moeten zijn? Vanuit dit perspectief kan worden nagedacht over welke bestuurlijke structuur het beste past, zodat het welzijn van het dier gegarandeerd wordt en hoe in het huis van Thorbecke meer plek kan worden gemaakt voor dieren. Hoe ver we hierin willen of kunnen gaan, staat open voor discussie.

Het is voor de RDA duidelijk dat de plek die het dier in onze samenleving inneemt verandert. Het is belangrijk dat de overheid rekening houdt met de koerswijzigingen in dit debat. Waar mogelijk zou ze deze ontwikkelingen moeten verkennen en hierop anticiperen. Dit reikt verder dan het bestek van voorliggende zienswijze. De Raad denkt graag mee om te zien waar het dier in de praktijk wat mee opschiet. Zo verkent de Raad momenteel de mogelijkheden van een vervolgtraject over (mogelijke) veranderingen op het gebied van de juridische en institutionele inbedding van het dier.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

5.1.1 Algemene conclusie

De RDA constateert dat bestuurders en ambtenaren betrokkenheid tonen bij het onderwerp dierenwelzijn. Ook ziet de Raad de uiteenlopende aard van initiatieven die lagere overheden op het gebied van dierenwelzijn op eigen initiatief oppakken. Het is duidelijk te merken dat het onderwerp dierenwelzijn leeft bij de verschillende bestuurslagen.
Voor de specifieke wensen en behoeften op het gebied van dierenwelzijn, die met name gemeenten hebben geuit in brieven en in de interviews, onderscheidt de RDA twee categorieën:

1) Gemeenten pakken zaken op het gebied van dierenwelzijn op omdat het Rijk of andere instanties dat niet doen. Dit zijn vraagstukken op nationaal of provinciaal niveau die doorwerken op lokaal niveau. Deze problemen ontstaan vooral door de ontbrekende capaciteit van handhaving, ontbreken van gedragsregels (open normen) en het gebrek aan mogelijkheden om informatie uit te wisselen en te delen.

2) Gemeenten willen zelf meer bevoegdheden om te kunnen toetsen op het gebied van dierenwelzijn. Dit gaat over vraagstukken die op lokaal niveau leven, zoals evenementen. Hier ligt een uitdrukkelijke wens om decentraal meer te kunnen doen dan nu mogelijk is, zodat dierenwelzijn in concrete situaties verbeterd zou kunnen worden.

Het is voor de RDA niet evident dat het toebedelen van meer bevoegdheden aan decentrale overheden de meest opportune weg is om dierenwelzijn te waarborgen., zeker niet als het gaat om problemen onder categorie 1. Decentralisatie komt het dier niet automatisch ten goede[43]: om dierenwelzijn te waarborgen zijn er op allerlei vlakken extra stappen nodig, en dat kan het beste nationaal geregeld worden. Dat bleek ook uit de evaluatie Wet dieren. Al lijkt de gemeentelijke of provinciale arena soms het strijdtoneel van dierenwelzijnskwesties, sommige dierenwelzijnsdiscussies moeten juist op een landelijk (of hoger) niveau gevoerd worden.

De RDA ziet naar aanleiding van deze verkenning en de in dat verband uitvoerde interviews en deskresearch geen (zwaarwegende) redenen om de bestuurlijke basis (oftewel de systeemverantwoordelijkheid) van dierenwelzijn op een andere manier te beleggen dan nu het geval is. Evenementen lijken hierbij een te beredeneren en nader te overwegen uitzondering. In concrete, context-gebonden situaties zouden lagere overheden goede mogelijkheden kunnen hebben voor het sturen op dierenwelzijn als ze explicieter kunnen beoordelen, toetsen en handhaven bij het uitgeven van een vergunning. Verder ziet de RDA mogelijkheden voor het verbeteren van dierenwelzijn op decentrale niveaus primair binnen de huidige kaders (zie 5.2 aanbevelingen).

[43] Anderzijds kan decentralisatie innovatie van beleid bevorderen, door experimenten met nieuwe maatregelen op kleine schaal uit te zetten.

5.1.2 Antwoorden op startvragen

Hoe is het dierenwelzijnsbeleid in Nederland geregeld en hoe verloopt dat?
Regels omtrent dieren en dierenwelzijn zijn op verschillende manieren ingebed in internationale, nationale, regionale en lokale wet- en regelgeving. De belangrijkste wet voor gehouden dieren is de Wet dieren, voor wilde dieren is dat de Wet natuurbescherming. Met het stelsel van de Wet dieren en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen is beoogd om dierenwelzijn 'uitputtend' te regelen. Daardoor hebben decentrale overheden, zoals provincies en gemeenten, geen ruimte om autonoom regels te stellen ter bescherming van het dierenwelzijn; de Wet dieren schept hiervoor momenteel geen bevoegdheden (rechtsbasis). Aantasting of bescherming van het dierenwelzijn kan geen zelfstandig, als zodanig te behartigen belang zijn in een autonome verordening van een decentrale overheid. Evenmin kan het belang van dierenwelzijn een zelfstandige (toetsings-) grond of voorwaarde zijn voor weigering of toekenning van een vergunning voor bijvoorbeeld een lokaal evenement. Desondanks had in 2021 ongeveer een derde (32)% van alle 355 gemeenten een portefeuillehouder dierenwelzijn en ongeveer een vijfde (19%) van de gemeenten een nota dierenwelzijn.

Welke mogelijkheden en belemmeringen ervaren gemeentelijke, provinciale, functioneel bestuurlijke (zoals waterschappen) en landelijke portefeuillehouders dierenwelzijn bij het formuleren en uitvoeren van dierenwelzijnsbeleid?
Betrokken burgers of dierenwelzijnsorganisaties spreken de gemeente, lokale bestuurders of raadsleden op dierenwelzijnskwesties aan. Decentrale overheden voelen zich 'beknot' in het dierenwelzijnsbeleid (interviews RDA; ROB, 2021), bijvoorbeeld op het gebied van lokale en regionale evenementen. Voor de toekomst zien zij oplossingen voornamelijk: duidelijkheid over verantwoordelijkheden en financiering; meer bevoegdheden voor lagere overheden op specifieke dossiers; hulp en informatie vanuit het Rijk/ministerie en het delen van kennis en informatie.

Hoe reflecteert de RDA op de huidige verdeling van bevoegdheden op het gebied van dierenwelzijn bij bestuurslagen (en de relatie tot het Rijksbeleid)?
De RDA ziet vanuit het perspectief van het dier geen zwaarwegende redenen om de bestuurlijke basis van dierenwelzijn op een andere manier te beleggen dan nu het geval is, evenementen uitgezonderd. Duidelijkheid over de bevoegdheden ziet de RDA als belangrijker dan het creëren van nieuwe bevoegdheden. Wel zijn er andere mogelijkheden om het welzijn van het dier te versterken. Het Rijk kan hiervoor wetgeving verduidelijken of aanscherpen en tevens een faciliterende rol spelen om decentrale overheden te bereiken en betrekken (zie aanbevelingen).

Wat zijn de consequenties, bijvoorbeeld voor de borging van het dierenwelzijn, van het creëren van gemeentelijke bevoegdheden op dierenwelzijnsterrein?
De RDA vindt het niet wenselijk om gemeentelijke en andere overheden een extra takenpakket te geven voor dierenwelzijn. Wel ziet de RDA mogelijkheden voor het verbeteren van dierenwelzijn op decentrale niveaus primair binnen de huidige kaders (zie aanbevelingen).

In welke mate besteden de gemeentelijke boa's in hun taakoefening ook aandacht aan aspecten van dierenwelzijn?
Op dit moment is 'dierenwelzijn' in algemene zin niet bij de gemeentelijke boa's neergelegd. Sommige gemeenten hebben speciale taakaccenthouders ingesteld (bijvoorbeeld in verband met agressieve honden) om dierenwelzijn te bevorderen of geven hun 'handhavers en wijkteams handreikingen dierenwelzijn mee.

5.2 Aanbevelingen

De Raad ziet specifieke mogelijkheden om het welzijn van het dier te versterken binnen de huidige kaders en doet de minister van LNV hiervoor een aantal aanbevelingen ten aanzien van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het dierenwelzijnsbeleid. Deze zijn onderverdeeld in de twee categorieën zoals in de conclusie weergegeven. De RDA ziet voor het Rijk een faciliterende rol om decentrale overheden te bereiken en betrekken.

1) Voor vraagstukken op nationaal niveau die doorwerken op lokaal niveau:
- Zorg – door alle bestuurslagen heen – voor een betere borging van dierenwelzijn. Dit is primair een nationale verantwoordelijkheid. Aansluitend bij de evaluatie Wet dieren ziet de RDA de nadere invulling en concretisering van 'open normen' (in meer algemene zin) als belangrijke eerste stap om dierenwelzijn een stap verder te brengen. Dit zal tevens een groot deel van de onduidelijkheden bij de andere bestuurslagen weg nemen. De nadere invulling wordt momenteel door LNV op een aantal onderwerpen opgepakt.
- De RDA signaleert een handhavingslacune. Deze dient op nationaal niveau te worden aangepakt met een grotere capaciteit bij betrokken diensten. Onderzoek daarnaast de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen handhavingsdiensten. De RDA ziet dat (gemeentelijke) boa's (1) een signalerende functie hebben als ogen en oren op straat, zij kunnen signalen op het gebied van dierenwelzijn doorgeven aan NVWA en LID. Daarin kunnen zij gefaciliteerd worden door een landelijke (Rijk-VNG) handreiking dierenmishandeling/dierenwelzijn. Onderzoek tevens de mogelijkheden voor ondersteuning van bestaande inspecteurs/boa's (NVWA, LID en politie) door boa's op MBO-niveau op te leiden (signaleringsfunctie). Bij de NVWA is hier bijvoorbeeld een begin mee gemaakt. Naar aanleiding van de verkenning van de RDA komt naar voren dat het onderscheid tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving, bevoegdheden en onderscheid tussen diverse boa's (inclusief domeinen) in relatie tot dierenwelzijn(staken) nadere reflectie behoeft.
- Richt vanuit het Rijk met de VNG en het IPO (eventueel waterschappen) een landelijk informatie-/kennisplatform op, waar gemeenten en andere overheden terecht kunnen met vragen op het gebied van dierenwelzijn. Zoek hiervoor aansluiting bij bestaande werkgroepen, zoals DierVizier (nog relatief nieuw en onbekend). Overweeg hierbij om een vertegenwoordiger vanuit de VNG dit dossier onder zich te laten houden en zorg dat er op het platform praktische informatie te vinden is zoals een blauwdruk voor een nota dierenwelzijn.
- Zorg ervoor dat er binnen elke bestuurslaag een duidelijk aanspreekpunt voor dierenwelzijn is, zowel ten behoeve van burgers en maatschappelijke organisaties als voor de interne coördinatie binnen de overheid. Signalen over misstanden die binnenkomen bij lagere overheden kunnen zo sneller hun weg vinden naar bevoegde instanties. Stimuleer en faciliteer zowel verticaal als horizontaal in de bestuurslagen uitwisseling van ervaringen, kennis en expertise op het gebied van dierenwelzijn tussen gemeenten, provincies, andere overheden en maatschappelijke partijen, bijvoorbeeld via netwerken, kennisdagen, digitale fora, etc. Faciliteer het samenkomen van veiligheidsregio's om het thema dierenwelzijn te bespreken en ervaringen uit te wisselen.

2) Voor vraagstukken op lokaal niveau, om meer te kunnen doen voor dierenwelzijn:
- Zorg ervoor dat dierenwelzijn expliciet erkan worden meegenomen in besluitvormingsprocessen in een of meer bestuurslagen. Dat kan bijvoorbeeld door het opstellen van een dierenwelzijnstoets als integraal onderdeel van elk beleid of door vooraf een toetsingskader dierenwelzijn of een diereffectrapportage op te stellen. Zeker voor evenementen met dieren lijkt dit op gemeenteniveau een goede verbetering voor de vergunningverlening. Dit zou wel

een expliciete, nieuwe rechtsbasis vereisen (in de Wet dieren), en deze moet landelijk worden gerealiseerd.

- Faciliteer een betere zichtbaarheid van provincies en hun rol op het gebied van dierenwelzijn richting gemeenten en burgers. Gedeputeerden zouden lokale bestuurders bijvoorbeeld op het thema kunnen uitnodigen om daar met elkaar van gedachten over uit te wisselen. Een ambtelijk netwerk zou ook helpen, evenals het noemen van dierenwelzijn in provinciale portefeuilles.
- De RDA constateerde in 2017 in de zienswijze Wegen van Welzijn van Dieren in de Natuur dat er onduidelijkheid bestaat over het onderscheid tussen dierenwelzijnsbeleid voor gehouden dieren (een verantwoordelijkheid van het Rijk) en niet-gehouden dieren (grotendeels een verantwoordelijkheid van provincies). De Raad vroeg daarom hoe het welzijn van dieren in de natuur wordt geborgd. Deze onduidelijkheid is vooralsnog niet weggenomen. Antwoord op deze vragen zou een deel van de onduidelijkheden weg kunnen nemen en de verantwoordelijkheden voor het welzijn van wilde dieren verhelderen. De RDA brengt in 2022 een zienswijze uit over de noodhulp en de opvang van in het wild levende dieren.

Geraadpleegde Bronnen

Berenschot, 2021. *Evaluatie van de Wet Dieren. Eindrapport*. Bram Berkhout, Il Shik Sloover, Wubbo Wierenga, Eva Starmans, Suzanna van Baardewijk, Floris van Dam, 2020

Bullens, Lieshout en Vedder, 2012. *'Zorg voor dierenwelzijn komt ten goede aan de burger'. Inventarisatie van de dierenwelzijnsactiviteiten van Nederlandse gemeenten en onderzoek naar burgers onder de armoedegrens in bezit van huisdieren.* Mw. E.A.C. Bullens, Mw. A.D. van Lieshout en Mw.L. Vedder, Has Kennistranfer onderzoek advies en opleiding, 's Hertogenbosch, 2012

Beleidsimpuls Dierenwelzijn, 2009. *Beleidsimpuls Dierenwelzijn.* Provincie Utrecht. Geraadpleegd via: *https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten/2009/6-juli/09:30/Statenvoorstel-actieprogramma-Dierenwelzijn--PS2009RGW14/PS2009RGW14-Bijlage-Beleidsimpuls-dierenwelzijn.pdf*

Beleidsvisie dierenwelzijn, 2017. *Beleidsvisie dierenwelzijn.* Januari 2017. Waterschap Hunze en Aa's. Geraadpleegd via: *https://www.hunzeenaas.nl/app/uploads/2020/01/Beleidsvisie-Dierenwelzijn-Hunze-en-Aas.pdf*

Binnenlands bestuur, 2014. *Toezichtswet holt lokale democratie uit.* Artikel door Margot Limburg

Burgerlijk Wetboek. *Boek 5.* Geraadpleegd via: *https://wetten.overheid.nl/BWBR0005288/2018-09-19*

DisGover, 2021. *Informatie over het action learning project Diervizier.* Website DisGover, bezocht najaar 2021, *https://disgover.nl/action-learning-project-dierenwelzijn/?fbclid=IwAR2CjCvqiTHVJfv59aU69DWifSd55xxoEvVuim2iRCuukyyjousfYlvkUpM*

Elzinga, 2014. *Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep. Het wetsvoorstel 'verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving' in het licht van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet revitalisering generiek toezicht.* Prof. mr. D.J. Elzinga, mr. R.J.M.H. de Greef en mr. dr. S.A.J. Munneke, Rijksuniversiteit Groningen en Vrije Universiteit Amsterdam, 2014

Gemeente Rotterdam, 2021. Website Gemeente Rotterdam met informatie over de Adviescommissie Dierenwelzijn en Stadsnatuur. Geraadpleegd najaar 2021, *https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/adviescommissie-dierenwelzijn-stadsnatuur/*

Gemeente Rotterdam, 2020. *Handreiking signalering dierenmishandeling en -verwaarlozing. Voor gemeentelijke handhavers en wijkteams* o.a. Van Grietje Maters, Anneli Huber, Stadsbeheer, Projectbureau Schone Stad. In samenwerking met: Dierenbescherming, Politie regio Rijnmond. Gemeente Rotterdam, 2020

Gemeentewet, 1992. Geraadpleegd via: *https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2021-07-10*

Grondwet, 1815. *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815.* Geraadpleegd via: *https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2018-12-21*

Kamerbrief Tweede Kamer, 2021. Kamerbrief van Minister van LNV Schouten inzake Pilot chippen van katten. Kenmerk DGA-DAD/21030629

Kamerbrief Tweede Kamer 2020. Kamerbrief van Minister van LNV Schouten. Dierenwelzijn, Nr. 113728 286 nr. 1137

Kamerstuk, 2021. 9 Evaluatie Wet Dieren. Aan de orde is het tweeminutendebat Evaluatie Wet dieren, (28286, nr. 1183), 10 juni 2021.

Kamerstuk, 2020. Motie Futselaar over de rol van boa's bij het verbeteren van de handhaving op het gebied van dierenwelzijn – Dierenwelzijn. KST282861155
Kenmerk 28286, nr. 1155

Kamerstuk Tweede Kamer, 2008. *Een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (Wet dieren). Memorie van Toelichting.* Tweede Kamer vergaderjaar 2007–2008, 31 389, nr. 3

Meertens Instituut, 2021. Online artikelen inzake vieringen rondom Pinksteren. Website Meertens Instituut, Onderzoek en documentatie van Nederlandse taal en cultuur. Bezocht najaar 2021, *https://www.meertens.knaw.nl/cms/nl/component/content/article/42-feesten/141189-pinksteren*

Ministerie van Economische Zaken en Provincie Flevoland, 2017. *Overeenkomst tussen de staatssecretaris van Economische Zaken en het College van Gedeputeerde Staten van Flevoland. Dierenwelzijn in de Oostvaarderplassen.* Ministerie van Economische Zaken en Provincie Flevoland, 2017

Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2021. Wat is een boa? Website van Ministerie van Justitie en Veiligheid: *https://www.justis.nl/producten/boa/index.aspx*. Achtergrond te vinden in *Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar (2018)*. Geraadpleegd via: *https://wetten.overheid.nl/BWBR0041447/2021-07-01*

Raad van State, 2009. Uitspraak Raad van State ECLI:NL:RVS:2009:BJ6075. Raad van State 2009.

Raad voor Dierenaangelegenheden, 2020. Startdocument dierenwelzijn in de bestuurslagen. Raad voor Dierenaangelegenheden, Den Haag

Raad voor Dierenaangelegenheden, 2019. *Staat van het Dier. Beschouwingen en opinies over de verschuivende relatie tussen mens en dier in Nederland.* Raad voor Dierenaangelegenheden, Den Haag

Raad voor Dierenaangelegenheden, 2018. Brief aan de Minister van LNV inzake deel 2 Paardenmarkten (RDA.2018.094). Raad voor Dierenaangelegenheden, Den Haag

Raad voor Dierenaangelegenheden, 2017. *Hondenbeten aan de kaak gesteld. Preventie van ernstige hondenbeten bij mens en dier.* Raad voor Dierenaangelegenheden, Den Haag

Raad voor Dierenaangelegenheden, 2017. *Paardenmarkten in Nederland. Man en paard noemen.* Raad voor Dierenaangelegenheden, Den Haag

Raad voor Dierenaangelegenheden, 2017. *Wegen van Welzijn van Dieren in de Natuur. Toepassing afwegingskader voor fauna.* Raad voor Dierenaangelegenheden, Den Haag

Raad voor Dierenaangelegenheden, 2016. *Vat op de Zwerfkat. Het terugdringen van gezondheidsrisico's voor mens en dier.* Raad voor Dierenaangelegenheden, Den Haag

Raad voor het Openbare Bestuur, 2021. *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen.* Raad voor het Openbare Bestuur, 2021

Wet Dieren, 2011. Geraadpleegd via: *https://wetten.overheid.nl/BWBR0030250/2021-07-01*

Wet natuurbescherming, 2015. Geraadpleegd via: *https://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2021-07-01*

Diverse nieuwsberichten van websites

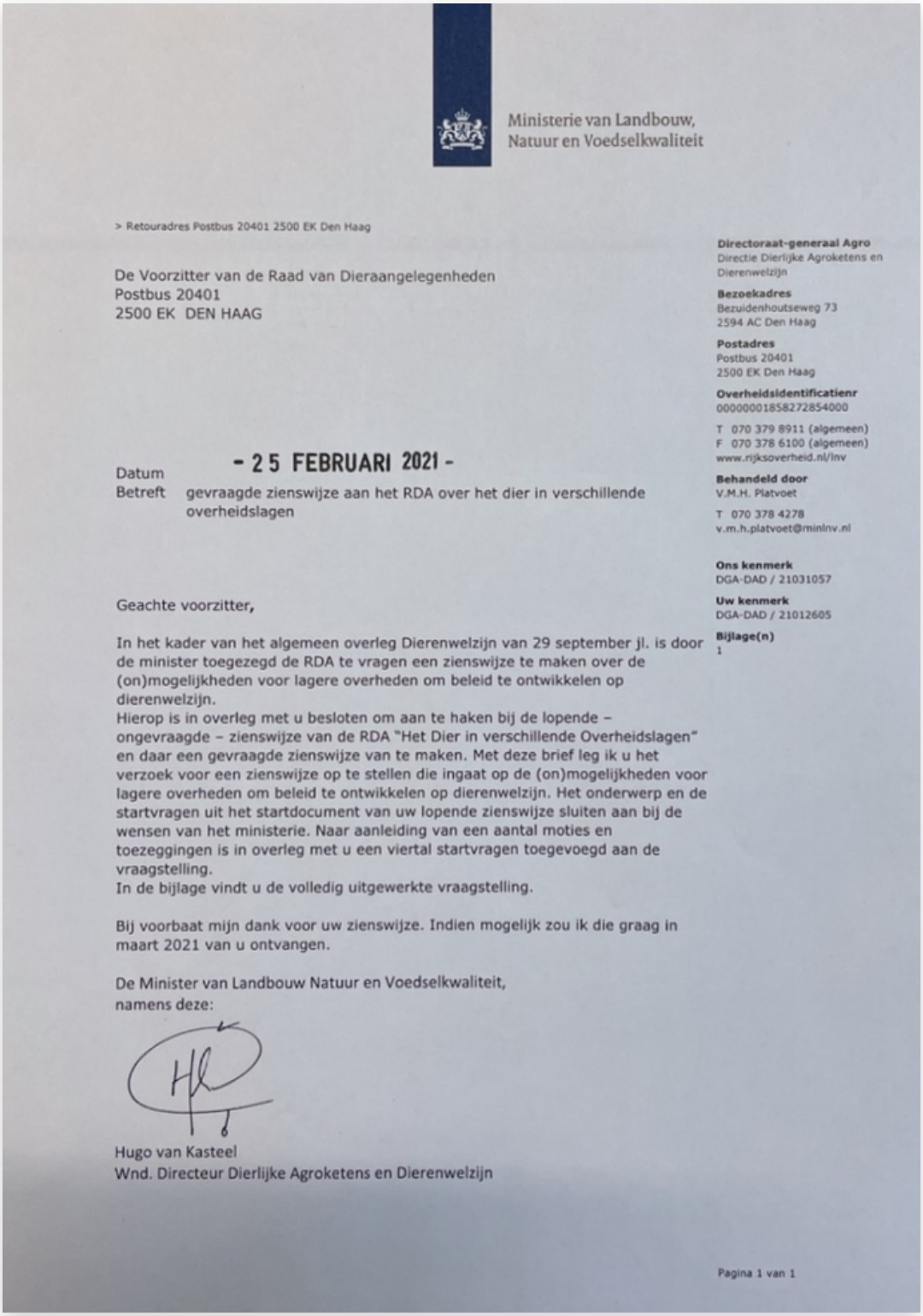
Omroep Zeeland 2021, over dierenwelzijn in Zeeland: *https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/13567949/dierenwelzijn-heeft-voor-de-meeste-zeeuwse-gemeenten-geen-prioriteit*

Olifant Buba: *https://www.rtvzaanstreek.nl/verbijstering-over-olifant-buba/nieuws/item?832002*

Beer Jo in Maastricht: *https://maastricht.mustsee.today/nr-6-berenkuil/*

WK streetfishing in Utrecht: *https://www.duic.nl/algemeen/gemeente-utrecht-over-wk-streetfishing-dierenleed-geen-reden-om-vergunning-te-weigeren/*en *https://www.ad.nl/utrecht/voor-een-keer-is-een-wereldkampioenschap-niet-welkom-in-utrecht-maar-het-gaat-toch-door~a819989f/*

Bijlage 1 Verzoek minister aan RDA



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Raad van Dieraangelegenheden
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Directoraat-generaal Agro
Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lnv

Behandeld door
V.M.H. Platvoet

T 070 378 4278
v.m.h.platvoet@minlnv.nl

Ons kenmerk
DGA-DAD / 21031057

Uw kenmerk
DGA-DAD / 21012605

Bijlage(n)
1

Datum - 25 FEBRUARI 2021 -
Betreft gevraagde zienswijze aan het RDA over het dier in verschillende overheidslagen

Geachte voorzitter,

In het kader van het algemeen overleg Dierenwelzijn van 29 september jl. is door de minister toegezegd de RDA te vragen een zienswijze te maken over de (on)mogelijkheden voor lagere overheden om beleid te ontwikkelen op dierenwelzijn.
Hierop is in overleg met u besloten om aan te haken bij de lopende – ongevraagde – zienswijze van de RDA "Het Dier in verschillende Overheidslagen" en daar een gevraagde zienswijze van te maken. Met deze brief leg ik u het verzoek voor een zienswijze op te stellen die ingaat op de (on)mogelijkheden voor lagere overheden om beleid te ontwikkelen op dierenwelzijn. Het onderwerp en de startvragen uit het startdocument van uw lopende zienswijze sluiten aan bij de wensen van het ministerie. Naar aanleiding van een aantal moties en toezeggingen is in overleg met u een viertal startvragen toegevoegd aan de vraagstelling.
In de bijlage vindt u de volledig uitgewerkte vraagstelling.

Bij voorbaat mijn dank voor uw zienswijze. Indien mogelijk zou ik die graag in maart 2021 van u ontvangen.

De Minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit,
namens deze:

Hugo van Kasteel
Wnd. Directeur Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn

Pagina 1 van 1

Vraagstelling

Aanleiding (uit het startdocument 'het dier in verschillende overheidslagen')

Op het terrein van dierenwelzijn lijkt er een toenemende aandacht te zijn op lokaal, provinciaal en regionaal niveau. Steeds meer mensen lijken een beroep te doen op gemeenten, vanwege een sterke betrokkenheid bij dieren en hun welzijn. Burgers worden in hun woonomgeving dikwijls geconfronteerd met dieren, zoals bij evenementen met dieren, dieren in nood, uitbreidingsplannen van veehouders voor hun stallen en woningbouwplannen op plekken waar wilde dieren leven. Het zijn de gemeentelijke en provinciale overheid die toestemming kunnen geven voor dergelijke zaken. Daarnaast hebben gemeenten en provincies meer taken gekregen van het Rijk, waardoor ze meer maatregelen kunnen of moeten treffen die dieren raken. Zo is de verantwoordelijkheid voor dieren in de natuur gedecentraliseerd naar de provincies en komen door de decentralisatie van jeugdzorg en zorg aan langdurige zieke en ouderen, in gemeenten vragen over hulpverlenende dieren aan de orde.

[...]

Er leven op lokale, provinciale en regionale niveaus vragen over welke ruimte en mogelijkheden er zijn binnen het landelijke beleid en bestaande juridische kaders en wat de beste aanpak zou kunnen zijn voor bepaalde problemen (welke methode moet op welk bestuursniveau worden aangepakt). In 2017 schreven 36 portefeuillehouders dierenwelzijn een brief aan de Vaste Kamercommissie Economische Zaken om het welzijn van dieren onder aandacht te brengen. In de brief geven zij aan dat er inmiddels meer dan 70 burgemeesters en wethouders zijn met een portefeuille dierenwelzijn. Ze vragen aandacht voor de discrepantie tussen de bevoegdheden die zij als gemeenten hebben op het gebied van dierenwelzijn en de beperkingen door wetgeving in gedelegeerde bevoegdheden van gemeenten. Enkele specifieke onderwerpen worden verder toegelicht: chipregistratie van katten, evenementen met dieren, verkoop van dieren, houden van dieren.

Mede aangespoord door actieve burgers willen de gemeenten, provincies en waterschappen een bijdrage leveren aan het verbeteren van dierenwelzijn. Vanuit veranderingen in politiek en druk vanuit de maatschappij leven er bij gemeenten verschillende wensen en ambities rondom bevoegdheden waarmee dierenwelzijn verbeterd zou kunnen worden op lokaal niveau. In een brief van 8 september 2020 vraagt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aan de minister hiervoor meer wettelijke bevoegdheden om een eigen dierenwelzijnsbeleid te voeren, zoals op het gebied van evenementen met dieren, het optreden bij signalen van dierenleed en bevoegdheden voor het verbieden van verkoop van levende dieren.

In het AO van 29 september 2020. is door het lid Bromet (Groenlinks) verzocht om de consequenties van het creëren van gemeentelijke bevoegdheden op dierenwelzijn bij de zienswijze te betrekken (zie ook brief begrotingsbehandeling van 20 november 2020 (Kamerstuk 28 286 nr. 1137).

Bij het VAO van 8 december 2020 is de motie Futselaar overgenomen, waarin de regering wordt verzocht om 'met een plan van aanpak te komen waarin staat omschreven of en hoe gemeentelijke boa's kunnen worden betrokken bij versterking van de handhaving op het domein dierenwelzijn' (Kamerstuk 28 286, nr. 1155).

Voorts is er in de brief over de begrotingsbehandeling van 20 november 2020 toegezegd dat de RDA zal worden verzocht het traject zoveel als mogelijk te versnellen (Kamerstuk 28 286 nr. 1137). Om deze reden wordt de RDA verzocht om de zienswijze uiterlijk in maart 2021 op te leveren.

Onderwerp en startvragen

Het onderwerp en de startvragen in het startdocument van de RDA sluiten aan bij de wensen van het ministerie en worden in deze vraagstelling overgenomen. In het onderwerp en de startvragen

in het startdocument van de RDA wordt het dierenwelzijnsbeleid inclusief diergezondheid benoemd. Diergezondheid heeft binnen het beleidsterrein een andere betekenis dan dierenwelzijn en wordt voornamelijk geassocieerd met de gezondheid van het dier binnen de veehouderij, in haar rol als productiedier. Voorbeelden zijn antibioticagebruik of zoönosen. Omdat de gevraagde zienswijze een focus op dierenwelzijn moet houden, is diergezondheid weggehaald uit het onderwerp en de startvragen. Voorts worden er, gezien de toezeggingen en moties, nog een aantal startvragen toegevoegd aan de bestaande startvragen van de RDA.

Het onderwerp en de huidige startvragen van de RDA zijn als volgt:

Onderwerp
De verhoudingen tussen het gemeentelijke, provinciale, functioneel bestuurlijke en landelijke dierenwelzijnsbeleid.

Startvragen

- Hoe is het dierenwelzijnsbeleid in Nederland geregeld en hoe verloopt dat?
- Welke mogelijkheden en belemmeringen ervaren gemeentelijke, provinciale, functioneel bestuurlijke (zoals waterschappen) en landelijke portefeuillehouders dierenwelzijn bij het formuleren en uitvoeren van dierenwelzijnsbeleid?
- Hoe reflecteert de RDA op de huidige verdeling van bevoegdheden op het gebied van dierenwelzijn bij bestuurslagen (en de relatie tot het Rijksbeleid)?
- Welke aanbevelingen heeft de RDA ten aanzien van de verdeling van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het dierenwelzijnsbeleid?

Wij verzoeken de RDA om hier, mede gelet op de toezeggingen en moties, de volgende vragen aan toe te voegen:

- Wat zijn de consequenties, bijvoorbeeld voor de borging van het dierenwelzijn, van het creëren van gemeentelijke bevoegdheden op dierenwelzijnsterrein?
- Zijn er dierenwelzijnsbevoegdheden ten aanzien waarvan de RDA aanbeveelt om deze bij de gemeenten neer te leggen? Zo ja, welke en waarom?
- In welke mate besteden de gemeentelijke boa's in hun taakoefening ook aandacht aan aspecten van dierenwelzijn?
- In hoeverre heeft de RDA aanbevelingen omtrent de versterking van handhaving van dierenwelzijn door gemeentelijke boa's?

Bijlage 2 Brieven gemeenten en VNG

Gemeente Amsterdam

Bezoekadres
Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 14 020
amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vaste Kamercommissie Economische Zaken
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum 19 juni 2017

Onderwerp Dierenwelzijn

Geachte leden van de Vaste Kamercommissie Economische Zaken,

Als portefeuillehouders dierenwelzijn van onze gemeenten willen wij u feliciteren met uw (her)benoeming als Kamerlid en lid van de Vaste Kamercommissie Economische Zaken. Omdat het welzijn van dieren ons na aan het hart ligt willen wij hierover graag enkele onderwerpen onder de aandacht brengen. Zowel maatschappelijk als in de politiek is er steeds meer aandacht voor het welzijn van dieren. Inmiddels zijn er meer dan 70 burgemeesters en wethouders met een portefeuille dierenwelzijn. De bevoegdheden die wij als gemeenten hebben op het gebied van dierenwelzijn worden helaas beperkt door wetgeving die als uitputtend bedoeld is, maar waarbij geen bevoegdheden zijn gedelegeerd aan gemeenten. Als ondertekenaars van deze brief hopen wij dan ook dat u bij de minister en staatssecretaris aandacht wilt vragen voor de volgende onderwerpen:

1) Chipregistratie van katten
Alle gemeenten worden geconfronteerd met van huis weggeraakte dieren, die in veel gevallen helaas niet met de eigenaar kunnen worden herenigd omdat ze niet kunnen worden geïdentificeerd. Het verplicht chippen van honden geboren of ingevoerd na 1 april 2013 was een goede eerste stap om dit probleem aan te pakken. Om het aantal zwerfdieren te beperken en dierenleed te voorkomen is het gewenst om ook chipregistratie voor katten verplicht te gaan stellen. Het overgrote deel van de zwervende huisdieren betreft immers katten. Waar honden aangelijnd worden uitgelaten en op plekken waar ze los mogen uitrennen onder toezicht van hun baas staan, komen katten juist niet aangelijnd en zonder toezicht op straat.

2) Evenementen met dieren
Sinds 15 september 2015 is het verboden om met wilde zoogdieren op te treden, waaronder in circussen. Het verbod spreekt zich alleen uit over evenementen met zoogdieren, maar niet over evenementen met andere dieren. Wij zouden de bevoegdheid willen krijgen om in een gemeentelijke verordening diverse vormen van evenementen met dieren te kunnen verbieden, waaronder circussen met dieren, roofvogelshows, reptielenshows, kerststallen met dieren en

Een routebeschrijving vindt u op www.amsterdam.nl.

reclame-uitingen met dieren. Wij hopen daarom dat de Rijksoverheid een onderzoek laat houden naar de (on)geschiktheid van het gebruik van andere dieren bij evenementen. Het gaat ons in het bijzonder om evenementen waar roofvogels en reptielen bij zijn betrokken en om dieren die op de CITES-lijst staan.

3) Verkoop van dieren

Goede voorlichting van de verkoper van een dier aan de klant is van belang om een bewuste keuze te kunnen maken voor de aanschaf. Die bewuste keuze begint bij goede voorlichting, onder andere over de herkomst van een dier de kosten van (medische) verzorging en de manier waarop een dier gehouden moet worden. Het is gewenst dat er voldoende bedenktijd wordt aangehouden voordat een dier wordt aangeschaft. Op die manier worden impulsaankopen voorkomen. Wij vragen om een verdere aanscherping van de wettelijke eisen aan verkoop van dieren in bouwmarkten, tuincentra en dierenwinkels. Dat geldt in het bijzonder voor de verkoop van puppy's en kittens in dierenwinkels, waar de wettelijk verplichte socialisatie onvoldoende van de grond komt.

4) Houden van dieren

In de wet Dieren is vastgelegd dat er lijsten komen waarop diersoorten staan die als huisdier mogen worden gehouden. In 2015 is de positieflijst zoogdieren van kracht geworden. Wij zien die lijst graag op korte termijn uitgebreid. Hiermee willen we bereiken dat reptielen, vogels en amfibieën niet meer (of niet meer ondeskundig) mogen worden gehouden en dierenleed wordt voorkomen. Wij pleiten met name voor beperkingen aan het houden van (gevaarlijke) diersoorten die op de CITES-lijst staan. Daarnaast is het gewenst om een verplichte adresregistratie van CITES-dieren bij te gaan houden, en dat gemeenten op basis hiervan inzicht kunnen krijgen op welke plekken binnen de gemeente deze dieren worden gehouden. Met een positieflijst voor (gevaarlijke) CITES-dieren kan worden voorkomen dat mensen gevaarlijke dieren kunnen gaan houden zoals krokodillen en gifslangen, en met de verplichte registratie kunnen overheidsinstanties controle uitoefenen.

Wij menen het welzijn van dieren met deze maatregelen te kunnen vergroten en hopen dat u uw tijd in de Kamer wilt gebruiken om dit belangrijke onderwerp te adresseren.

Met vriendelijke groet,
Namens 36 portefeuillehouders dierenwelzijn,

Laurens Ivens
Wethouder Dierenwelzijn gemeente Amsterdam

Burgemeesters

Amersfoort,	Lucas Bolsius
Uden,	Henk Hellegers
Vlissingen,	Bas van den Tillaar
Waalwijk,	Nol Kleijngeld
Werkendam,	Yves de Boer

Wethouders

Apeldoorn,	Mark Sandmann
Bergen,	Peter van Huissteden
Beverwijk,	Haydar Erol
Bodegraven-Reeuwijk,	Laura Leijendekkers
Breda,	Paul de Beer
Castricum,	Marcel Steeman
Drimmelen,	Harry Bakker
Ede,	Willemien Vreugenhil
Eemnes,	Jan den Dunnen
Eindhoven,	Renate Richters
Emmen,	Jisse Otter
Groningen,	Mattias Gijsbertsen
Haaksbergen,	Annete Nijhuis
Heemskerk,	Aad Schoorl
Heiloo,	Elly Beens
Hilversum,	Nicolien van Vroonhoven
Huizen,	Janny Bakker
Lansingerland,	Simon Fortuyn
Noordwijk,	Dennis Salman
Rotterdam,	Joost Eerdmans
Son en Breugel,	Tom van den Nieuwenhuijzen
Stichtse Vecht,	Linda van Dort
Tiel,	Henk Driessen
Tilburg,	Mario Jacobs
Utrecht,	Paulus Jansen
Velsen,	Robert te Beest
Wageningen,	Dennis Gudden
Waterland,	Laura Bromet
Woerden,	Margot Stolk
Zuidhorn,	Henk Bakker

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
(LNV)
T.a.v. mw. C. Schouten
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Datum
8 september 2020
Kenmerk
TLE/U202000615
Bijlage(n)

Onderwerp
Dierenwelzijn

Geachte mevrouw Schouten,

Dieren hebben een bijzondere plek in de samenleving. Het welzijn van dieren gaat mensen aan het hart. Burgers doen dan ook steeds meer een beroep op gemeenten vanwege dierenwelzijn. Aangespoord door actieve burgers willen gemeenten een bijdrage leveren aan het vergroten van het dierenwelzijn, maar hun bestuurlijke mogelijkheden hiertoe zijn heel beperkt.

Bovenstaande zinnen, rechtsreeks overgenomen uit het in 2019 door de Raad voor Dierenaangelegenheden gepubliceerde rapport 'Staat van het dier', vatten kort maar krachtig samen wat gemeenten via deze brief aan u willen vragen: geef de gemeenten meer wettelijke mogelijkheden om een eigen dierenwelzijnsbeleid te voeren.

Naar onze mening is de tijd er rijp voor om gemeenten bevoegdheden op dit beleidsterrein te geven. Als democratisch gekozen overheidsorgaan weet een gemeenteraad het beste wat er speelt onder de eigen inwoners. En kan hier ook goed en snel op inspelen. Binnen kaders zoals aangegeven in de Wet Dieren zouden gemeenten op onderdelen van het dierenwelzijnsbeleid moeten kunnen kiezen voor een meer op een door de gemeente zelf afgestemde invulling van dat beleid.

Voorbeelden van onderwerpen die aan gemeenten overgelaten kunnen worden zijn:

- Bevoegdheden met betrekking tot het al dan niet toestaan van evenementen met dieren in de gemeente. Denk hierbij aan het al dan niet mogen verbieden van bijvoorbeeld circussen met levende dieren (wilde dieren zijn al verboden), kerststallen met levende dieren,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

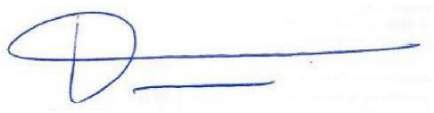
vng.nl

roofvogelshows, pop-up kinderboerderijen bij braderieën en de inzet van een haan bij een traditie als Kallemooi.

- Bevoegdheden om sneller en effectiever te kunnen optreden bij signalen van dierenleed. Enerzijds constateren wij dat handhavende instanties als LID en NVWA op dit moment te weinig capaciteit/tijd hebben om signalen van dierenleed in gemeenten op te volgen, anderzijds beschikken gemeenten met de BOA's over de 'dagelijkse oren en ogen op straat'. Door BOA's een rol te geven in de handhavingsketen dierenwelzijn kan de handhavingsketen worden versterkt.
- Bevoegdheden om, als de gemeente dit wil, de verkoop van levende dieren in tuincentra, bouwmarkten en dierenwinkels te verbieden.

Recent is uw ministerie gestart met de evaluatie van de Wet Dieren. Op basis van de uitkomsten van deze evaluatie wordt de Wet Dieren aangepast. Wij vragen u om ons bovenstaande verzoek te betrekken bij deze evaluatie. Gemeenten zijn natuurlijk bereid om hierin met u mee te denken.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Mr L.K. (Leonard) Geluk
Algemeen directeur

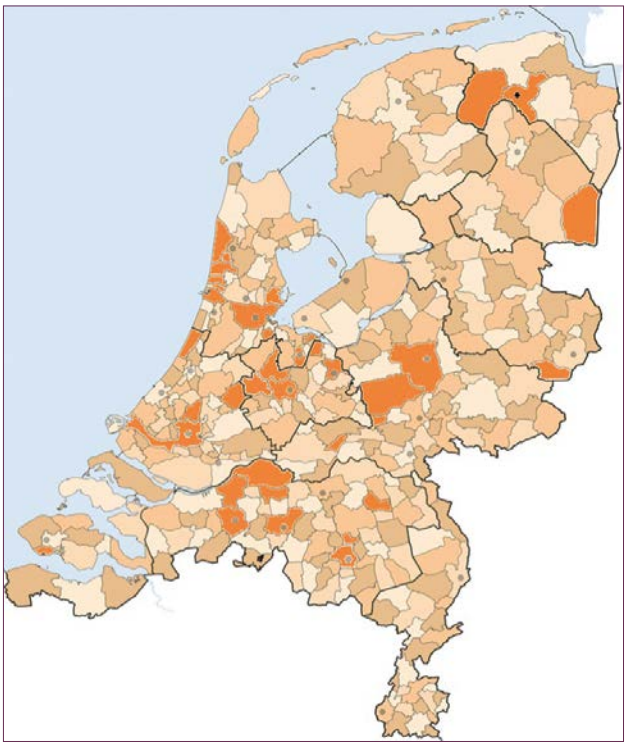
Bijlage 3 Aanvullende informatie quick scan

Gemeenten met portefeuille en/of nota dierenwelzijn 2021

Van alle Nederlandse gemeenten is door de RDA in voorjaar-zomer 2021 onderzocht hoeveel een portefeuillehouder dierwelzijn hebben en hoeveel een Nota dierenwelzijn. In deze bijlage zijn ook tabellen te vinden waarin specifiek informatie is opgenomen over de 36 ondertekenaars uit 2017. Tevens zijn daar gemeenten per provincie uitgesplitst.

Onderwerp	Aantal gemeenten (percentages zijn afgerond)
Totaal	• 352
Portefeuille dierenwelzijn	• 114 (32%) waarvan 11 burgemeester, 103 wethouder
Nota dierenwelzijn	• 63 (14%) • in zeker 34 andere gemeenten komt dierenwelzijn aan de orde in andere nota's/regelingen (10%). Er zijn meer gemeenten die niets geregeld hebben dan gemeenten die wel iets geregeld hebben.
Combinatie portefeuille-houder en nota	• 52 zowel portefeuille als nota (18%) • 62 wel portefeuille, geen nota (18%) • 13 geen portefeuille, wel nota (4%) • 225 geen portefeuille, geen nota (64%)

Gemeenten kamerbrief 2017 stand van zaken 2021



Figuur 2 Kaart 36 ondertekenaars

Donker oranje= gemeente met ondertekenaar brief 2017

Van de 36 gemeenten die in 2017 de kamerbrief ondertekenden, heeft een deel nog steeds een portefeuillehouder. Hoe staat het in 2021 precies met deze gemeenten?

Categorie	2017	2021 (percentages zijn afgerond)
Ondertekenaars brief dierenwelzijn	36	• 7 van hen nog steeds werkzaam bij zelfde gemeente (19%) • 7 van hen nog steeds portefeuille dierenwelzijn (19%) • 23 portefeuille dierenwelzijn overgedaan (64%) • nu in totaal 27 van de 36 gemeenten nog een portefeuillehouder dierenwelzijn (75%) • 5-7 gemeenten onbekend/niet geheel duidelijk (14-19%)
Burgemeester	5 (14%)	• 3 van hen nog steeds portefeuillehouder dierenwelzijn (60% van toenmalige burgemeesters)
Wethouder	31 (86%)	• 4 van de ondertekenaars nog steeds zelfde portefeuille dierenwelzijn (13% van toenmalige wethouders)
Nota dierenwelzijn	Onbekend	• van de 36 ondertekende gemeenten hebben er 21 een Nota dierenwelzijn
Combinaties portefeuillehouder en nota dieren-welzijn	Onbekend	• 15 gemeenten hebben zowel een nota als een portefeuillehouder dierenwelzijn (42%) • Alleen de gemeente Hilversum heeft wel een nota dierenwelzijn, maar de portefeuillehouder is niet bekend (3%)

Gemeenten ingedeeld naar provincie 2012-2021

In onderstaande tabel zijn de resultaten van HAS-onderzoek uit 2012 vergeleken met RDA-onderzoek van 2021. De rode getallen geven een afname van aantal aan, de blauwe getallen een gelijkblijvend aantal en de groene getallen een toenemend aantal.

Provincie	Aantal gemeenten	Aantal portefeuillehouders (in 2012 alleen wethouders)	Aantal nota's
Groningen	2012: 23 2021: 10	2012: 1 (4%) 2021: 4 (40%)	2012: 1 (4%) 2021: 0 (0%)
Friesland	2012: 27 2021: 18	2012: 1 (4%) 2021: 0 (0%)	2012: 0 (0%) 2021: 0 (0%)
Drenthe	2012: 12 2021: 12	2012: 1 (8%) 2021: 1 (8%)	2012: 1 (8%) 2021: 1 (8%)
Overijssel	2012: 25 2021: 25	2012: 3 (12%) 2021: 10 (40%)	2012: 2 (8%) 2021: 4 (16%)
Gelderland	2012: 56 2021: 51	2012: 5 (9%) 2021: 13 (26%)	2012: 2 (4%) 2021: 6 (12%)
Flevoland	2012: 6 2021: 6	2012: 0 (0%) 2021: 2 (33%)	2012: 0 (0%) 2021: 2 (33%)
Utrecht	2012: 26 2021: 26	2012: 5 (19%) 2021: 9 (35%)	2012: 3 (11,5%) 2021: 6 (23%)
Noord-Holland	2012: 55 2021: 47	2012: 23 (42%) 2021: 29 (62%)	2012: 8 (14,5%) 2021: 21 (45%)
Zuid-Holland	2012: 72 2021: 52	2012: 17 (24%) 2021: 24 (46%)	2012: 10 (14%) 2021: 15 (29%)
Zeeland	2012: 13 2021: 13	2012: 0 (0%) 2021: 2 (15%)	2012: 0 (0%) 2021: 1 (8%)
Noord-Brabant	2012: 67 2021: 61	2012:12 (18 %) 2021: 18 (29%)	2012: 3 (4,5%) 2021: 4 (7%)
Limburg	2012: 33 2021: 31	2012: 4 (12%) 2021: 2 (7%)	2012: 1 (3%) 2021: 4 (12%)

Samenstelling van de Raad

De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is een onafhankelijke raad van deskundigen die de de minister van LNV gevraagd en ongevraagd adviseert over multidisciplinaire vraagstukken op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid. De RDA bestaat uit wetenschappelijke experts en praktijkdeskundigen die op persoonlijke titel, zonder last of ruggespraak, zitting hebben in de Raad.

De concept zienswijze is ter beoordeling voorgelegd aan de gehele raad. Deze zienswijze is daarmee een product van de hele Raad.

De RDA bestond op 1 oktober 2021 uit de volgende leden:

Prof. dr. J.J.M. van Alphen
Dr.ir. G.B.C. Backus
J.P. van den Berg
W.T.A.A.G.M. van den Bergh
Prof.dr.ir. I.J.M. de Boer
Dr. J.J.L. Candel MA
Drs. H.R. Chalmers Hoynck van Papendrecht
Prof.dr.ir. G.M. van Dijk
Dr. N. Endenburg PhD
Prof.dr.ir. J.W. Erisman
Prof. dr. R. Gehring
Drs. D. van Gennep
Prof. dr. M.A.M. Groenen
Prof. dr. S. Haring
Prof.dr.ir. L.A. den Hartog
A.L. ten Have-Mellema
Prof.dr.ir. J.A.P. Heesterbeek
Drs. G. Hofstra
J.A.M. Huijbers
Prof.dr.ir. A. van Huis
Prof.dr.ir. B. Kemp
A. Kemps
Dr. L.J.A. Lipman
Dr. F.L.B. Meijboom
Drs. F.E. Rietkerk
Mr. C.W. Ripmeester
Prof.dr.ir. T.B. Rodenburg
Dr. M.C.Th. Scholten
Prof. dr. Y.H. Schukken
Ir. G.C. Six
Drs. M. Slob
Prof. dr. G.R. de Snoo
Mr. drs. J. Staman, voorzitter
Dr.ir. J.W.G.M. Swinkels
Drs. R.A. Tombrock
Prof.dr.ir. J.C.M. van Trijp
Dr. H.A.P. Urlings
Dr. J.B.F. van der Valk
J. van de Ven
Drs. F.A.L.M. Verstappen

Secretaris van de Raad is ir. M.H.W. Schakenraad.

Meer informatie over de Raad voor Dierenaangelegenheden vindt u op onze website: *www.RDA.nl*. Daar kunt u ook alle eerder uitgebrachte adviezen downloaden.

RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

Dieren in het huis van Thorbecke

De rol van lagere overheden ten aanzien van dierenwelzijn

Samenvatting

Doel en activiteiten van de Raad

De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is een onafhankelijke raad van deskundigen die de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gevraagd of op eigen initiatief adviseert over multidisciplinaire vraagstukken op het gebied van dierenwelzijn inclusief diergezondheid en ethische vraagstukken. De RDA bestaat uit ongeveer veertig leden met zeer uiteenlopende achtergrond en deskundigheid, die er op persoonlijke titel en zonder last of ruggespraak zitting in hebben.

De Raad voor Dierenaangelegenheden behandelt vraagstukken over de volle breedte van het dierbeleid: over gehouden en niet-gehouden, dus 'in het wild levende' dieren, over hobbydieren, over gezelschapsdieren, en over productie- en proefdieren.

De RDA legt het resultaat van zijn beraadslagingen neer in een zogenaamde zienswijze. Die geeft een overzicht van wetenschappelijke en maatschappelijke achtergronden van een vraagstuk, en adviseert over beleidsrichtingen en oplossingsrichtingen voor dilemma's. Consensus is niet noodzakelijk: een zienswijze van de Raad kan minderheidsstandpunten bevatten.

Woord vooraf

De bestuurlijke indeling en taakafbakening van ons land is ontworpen door Thorbecke en vastgelegd in onze Grondwet van 1848. Bij het bouwen en inrichten van dit 'huis van Thorbecke' hebben de staatslieden destijds niet specifiek stilgestaan bij dieren en hun welzijn. Dat was in de 19e eeuw nog geen issue.

De plek die dieren innemen in onze samenleving is echter behoorlijk veranderd. Nederlanders gunnen dieren een goed leven en inbreuken op dierenwelzijn worden minder geaccepteerd. Burgers spreken decentrale overheden daarop aan. Veel bestuurders en ambtenaren in de regio willen zich inzetten voor dierenwelzijn, maar voelen zich in de uitvoering van het beleid beknot. Uit eerder onderzoek (Staat van het Dier, 2019) werd dit benoemd als schurende kwestie. Waar liggen in het huis van Thorbecke kansen, wat zijn belemmeringen van lagere overheden als het gaat om dierenwelzijn? De Raad heeft zich over dit thema gebogen op verzoek van de minister van LNV, die daarmee invulling geeft aan een wens van de Tweede Kamer. Voor de voorliggende zienswijze is literatuuronderzoek uitgevoerd en zijn een groot aantal betrokkenen uit verschillende bestuurslagen geïnterviewd. Dit leverde veel interessante en inspirerende gesprekken op. Op basis daarvan zien we nu geen noodzaak voor het creëren van nieuwe decentrale bevoegdheden voor dierenwelzijnsbeleid. De RDA vindt dat de randvoorwaarden voor dierenwelzijn op landelijk niveau moeten worden bepaald. Voor het welzijn van een dier mag het niet uitmaken waar het leeft.

We zien dat de problemen op het decentrale niveau meestal zijn te herleiden op de capaciteit van de handhaving, de onduidelijkheden in de landelijke wetgeving en een gebrek aan afstemming. Het rijk zou daarin meer kunnen faciliteren. Lagere overheden kunnen belangrijk zijn bij het versterken van het welzijn van dieren in Nederland, maar ze hebben hiervoor een stevigere regie nodig vanuit het Rijk.

Deze publieksuitgave is een beknopte weergave van de zienswijze. De integrale versie is beschikbaar op de website van de RDA.

Den Haag, maart 2022

Jan Staman, voorzitter

Marc Schakenraad, secretaris

RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

Dieren in het huis van Thorbecke

De rol van lagere overheden ten aanzien van dierenwelzijn

Samenvatting

RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

Interview forumvoorzitter Jeroen Candel

‘Rijk moet lage overheden beter faciliteren in ambities voor dierenwelzijn’

Veel decentrale overheden zijn gemotiveerd zich in te zetten voor dierenwelzijn, maar voelen zich in de uitvoering van het beleid beknot. Een overdracht van taken is volgens de RDA niet zinvol, maar de rijksoverheid zou meer kunnen investeren in haar regierol op dit gebied. Dat adviseert de RDA aan de minister van LNV in de zienswijze ‘Dieren in het huis van Thorbecke - De rol van lagere overheden ten aanzien van dierenwelzijn’.

De zienswijze is voorbereid door een RDA-forum onder voorzitterschap van Jeroen Caldel, universitair docent bestuurskunde aan Wageningen University & Research. “In ‘Staat van het Dier’ heeft de RDA in 2019 al vastgesteld dat dierenwelzijn vaak tussen wal en schip raakt. Met zowel nationale als internationale wetgeving is geprobeerd om dierenwelzijn uitputtend te regelen, maar er is nog steeds veel onduidelijk. Hoe is bijvoorbeeld dierenwelzijn nu geregeld binnen het openbaar bestuur? Welke bevoegdheden heeft een gemeente en welke rol spelen boa’s en handhaving? Daarbij gaat het zowel om het welzijn van huisdieren en landbouwdieren als dat van wilde dieren.” Zo schetst Jeroen Candel de aanleiding voor de zienswijze.

Vraag

De RDA heeft in eerste instantie op eigen initiatief zichzelf de vraag gesteld of dierenwelzijn in Nederland goed is geregeld voor de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen – van Rijk tot gemeenten. De minister heeft vervolgens formeel de vraag gesteld of de RDA redenen ziet om de bestaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de overheidslagen aan te passen en om een zienswijze te maken over de (on)mogelijkheden voor lagere overheden om beleid te ontwikkelen op dierenwelzijn.

Overheidslagen ervaren belemmeringen

“De verschillende overheidslagen ervaren belemmeringen en worstelen met hun rol als het gaat om dierenwelzijn, dat blijkt ook uit een brief van de VNG en een brief van verschillende grote gemeentes waarin ze hun zorgen uitspreken. Ook in de Tweede Kamer heeft dit geleid tot Kamervragen en moties”, zegt Candel. “De RDA was benieuwd welke ideeën leven bij verschillende bestuurders en heeft geïnventariseerd hoe dierenwelzijn nu is geregeld in de wet en waar de verschillende bestuurslagen zoal tegenaan lopen. Ook heeft ze gevraagd naar de wensen van bestuurders.”

Uit het onderzoek van de RDA komt naar voren dat er geen acute problemen zijn die aanleiding geven voor een herziening van de bevoegdheden – er zijn geen systemische misstanden ontdekt. Dat betekent volgens de forumvoorzitter niet dat er niets gedaan hoeft te worden, maar wel dat decentralisatie niet voor de hand ligt vanuit het belang van het dier. “Uitgangspunt is steeds geweest dat het voor het welzijn van een dier niet mag uitmaken waar in Nederland het zich bevindt. Er moet dus op het hoogste niveau, dat wil zeggen het Rijk, geregeld zijn dat dierenwelzijn geborgd is. De vraagstukken díe er liggen zijn overkoepelende vraagstukken die op nationaal niveau opgepakt moeten worden.“

Forum-voorzitter Jeroen Candel.

Handhaving

"Vaak gaat het bij problemen niet over het ontbreken van regelgeving, maar van handhaving. Daar ligt een taak voor het Rijk, al kunnen boa's een signalerende functie vervullen en kan er meer samenwerking gezocht worden met professionele instanties als het gaat om dierenwelzijn en het signaleren van misstanden."

De zienswijze toont dat er op gemeentelijk niveau steeds meer beleid op dierenwelzijn ontwikkeld wordt. Candel: "Er is een duidelijke ambitie om dierenwelzijn te versterken, niet in de laatste plaats omdat een gemeente als eerste wordt aangesproken bij misstanden. Het is belangrijk om de ambities te erkennen, alleen geeft de aard van de problematiek geen aanleiding om de bevoegdheden lager neer te leggen."

Evenementenbeleid mogelijke uitzondering

Een mogelijke uitzondering is volgens de RDA het evenementenbeleid waar dieren en dierenwelzijn bij komt kijken. "Het evenementenbeleid is plaats- en context-specifiek en dus

geschikt om op gemeentelijk niveau een afweging te maken. Het kan een overweging zijn om een gemeente te kunnen laten toetsen op dierenwelzijn als het gaat om vergunningen voor evenementen."

Meer nog dan het aanpassen van bevoegdheden is het volgens Candel belangrijk om helder te krijgen wie welke bevoegdheden heeft. "Er is regelmatig onduidelijkheid over welk overheidsniveau verantwoordelijk is voor de organisatie of financiering van specifieke taken, zoals de opvang van wilde dieren."

Aanbevelingen

Hoewel de RDA geen aanleiding ziet voor een aanpassing in de bevoegdheden als het gaat om dierenwelzijn, is het wel van belang dat de lagere overheden gefaciliteerd worden in hun ambities om dierenwelzijn hoger op de agenda te plaatsen en manieren te zoeken om door alle bestuurslagen heen dierenwelzijn beter te borgen. Dit moet landelijk opgepakt worden, stelt Candel. "In de Wet dieren is dierenwelzijn vastgelegd, maar niet geconcretiseerd. Dit leidt tot te veel onduidelijkheid – we zien een behoefte aan verdere concretisering van dierenwelzijn in beleid. Voor gemeenten ligt vooral een meerwaarde in het onderling uitwisselen van kennis en ervaring en daarnaast het creëren van duidelijke aanspreekpunten in elke bestuurslaag. Daarnaast bevelen wij aan om de handhavingslacune te verhelpen en het evenementenbeleid verder te onderzoeken. Het uitbreiden van bevoegdheden op het gebied van dierenwelzijn is in onze ogen niet direct nodig, als we duidelijkheid scheppen en inzetten op handhaving en bovendien de mogelijkheden tot vergunningsverstrekking en -toetsing te onderzoeken."

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor vergunningen van evenementen zoals dierenkeuringen, maar hebben geen bevoegdheden voor de dierenwelzijnsaspecten ervan.

Korte weergave van de zienswijze

Achtergrond

Op 25 februari 2021 ontving de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) een verzoek van de minister om een zienswijze te maken over de (on)mogelijkheden voor lagere overheden om beleid te ontwikkelen op dierenwelzijn. Deze vraag sloot aan bij het onderzoek naar dierenwelzijn in de verschillende bestuurslagen dat de Raad al op eigen initiatief was gestart.

Vragen

De gecombineerde startvragen van RDA (eerste vier vragen) en minister (overige vragen) betreffen:

- Hoe is het dierenwelzijnsbeleid in Nederland geregeld en hoe verloopt dat?
- Welke mogelijkheden en belemmeringen ervaren gemeentelijke, provinciale, functioneel bestuurlijke (zoals waterschappen) en landelijke portefeuillehouders dierenwelzijn bij het formuleren en uitvoeren van dierenwelzijnsbeleid?
- Hoe reflecteert de RDA op de huidige verdeling van bevoegdheden op het gebied van dierenwelzijn bij bestuurslagen (en de relatie tot het Rijksbeleid)?
- Welke aanbevelingen heeft de RDA ten aanzien van de verdeling van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het dierenwelzijnsbeleid?
- Wat zijn de consequenties, bijvoorbeeld voor de borging van het dierenwelzijn, van het creëren van gemeentelijke bevoegdheden op dierenwelzijnsterrein?
- Zijn er dierenwelzijnsbevoegdheden ten aanzien waarvan de RDA aanbeveelt om deze bij de gemeenten neer te leggen? Zo ja, welke en in hoeverre bevordert of verslechtert dit de mogelijkheden van het borgen van dierenwelzijn?
- In welke mate besteden de gemeentelijke boa's in hun taakoefening ook aandacht aan aspecten van dierenwelzijn?
- In hoeverre heeft de RDA aanbevelingen omtrent de versterking van handhaving van dierenwelzijn door gemeentelijke boa's?

Voor deze zienswijze heeft de RDA bureauonderzoek gedaan en betrokkenen uit verschillende bestuurslagen geïnterviewd. De RDA blijft dicht bij de door de gemeenten genoemde onderwerpen die ook in het verzoek van de minister naar voren komen. Landbouwhuisdieren en veehouderij bleken hier beperkt onderdeel van te zijn.

Foto: Reyer Boxem/ANP Foto

Lokale tradities met dieren, zoals Kallemooi op Schiermonnikoog, roepen discussie op.

Gemeenten ondersteunen activiteiten voor dieren, zoals opvang van (zwerf)dieren.

Bevoegdheden voor dierenwelzijn

Regels omtrent dieren en dierenwelzijn zijn op verschillende manieren ingebed in internationale verdragen en in Europese, nationale, regionale en lokale wet- en/of regelgeving. De belangrijkste nationale wet voor gehouden (landbouw)huisdieren is de Wet dieren, voor wilde dieren is dit de Wet natuurbescherming en voor proefdieren de Wet op de dierproeven.

Met het stelsel van de Wet dieren en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen is beoogd om dierenwelzijn 'uitputtend' te regelen. Daardoor hebben decentrale overheden, zoals provincies en gemeenten, geen ruimte om autonoom regels te stellen ter bescherming van het dierenwelzijn; de Wet dieren schept hiervoor momenteel geen bevoegdheden (rechtsbasis). Aantasting of bescherming van het dierenwelzijn kan geen zelfstandig, als zodanig te behartigen belang zijn in een autonome verordening van een decentrale overheid. Evenmin kan het belang van dierenwelzijn een zelfstandige (toetsings-)grond of voorwaarde zijn voor weigering of toekenning van een vergunning voor bijvoorbeeld een lokaal evenement. Tegelijkertijd had in 2021 ongeveer een derde (32%) van alle 352 gemeenten een portefeuillehouder dierenwelzijn en ongeveer een vijfde (19%) van de gemeenten een nota dierenwelzijn. Mogelijke verschillen tussen gemeenten zijn verklaard aan de hand van de politieke kleur, de grootte van de gemeente, de mate van stedelijkheid en de betrokkenheid van bestuurders of het ambtelijk apparaat.

Wensen en mogelijkheden

Hoewel de zorgplicht voor dieren is vastgelegd in de genoemde wetten, raakt deze in de praktijk vaak 'tussen wal en schip', stellen verschillende geïnterviewden. De wet zegt dat 'een ieder' verantwoordelijk is, zoals bij hulpbehoevende dieren, maar het is lastig om de organisatorische en financiële gevolgen van die (eind)verantwoordelijkheid te bepalen.

Decentrale overheden voelen zich 'beknot' in het formuleren en uitvoeren van dierenwelzijnsbeleid.
Zij gaan op innovatieve manieren om met dierenwelzijn, niet alleen door middel van portefeuillehouders en nota's. Ze zijn ook op andere manieren actief. Voorbeelden zijn: extra ondersteuning van wildopvangcentra, dierenambulances en doelgerichte acties van (dierenwelzijns)organisaties; extra ondersteuning door gemeentelijke boa's; het agenderen van problematiek en verbinden met andere portefeuilles en het nemen van een faciliterende rol door partijen samen te brengen en te verbinden.

Voor de toekomst zien zij oplossingen voornamelijk in: duidelijkheid over verantwoordelijkheden en financiering; meer bevoegdheden voor lagere overheden op specifieke dossiers zoals gezelschapsdieren, evenementen met dieren en opvang van dieren; hulp en informatie vanuit het Rijk/ministerie en het delen van kennis en informatie met andere overheden.

Inbedding dierenwelzijn

De RDA constateert dat bestuurders en ambtenaren grote betrokkenheid tonen bij het onderwerp dierenwelzijn. Ook ziet de Raad de uiteenlopende aard van initiatieven die lagere overheden op het gebied van dierenwelzijn oppakken. Het is duidelijk te merken dat het onderwerp dierenwelzijn leeft in de verschillende bestuurslagen. Er lijkt geen expliciete urgente problematiek aan de orde, zoals structureel schrijnende situaties op het gebied van dierenwelzijn, die een gevolg zijn van de manier waarop dierenwelzijn nu op systeemniveau geregeld is. De RDA concludeert dat de wensen vanuit gemeenten doorgaans voortkomen uit een intrinsieke motivatie om dierenwelzijn te verbeteren.

Foto Lex van Lieshout/ANP Foto

Een beurs voor reptielen en insecten is een regionaal evenement, maar dierenwelzijnsregels zijn een landelijke verantwoordelijkheid.

Extra bevoegdheden bij vergunningverlening voor evenementen zouden lagere overheden in staat kunnen stellen te sturen op dierenwelzijn.

Twee categorieën

Wat betreft wensen en behoeften op het gebied van dierenwelzijn, die met name gemeenten hebben geuit in brieven en in de interviews, onderscheidt de RDA twee categorieën:

1) Gemeenten pakken zaken op het gebied van dierenwelzijn op omdat het Rijk of andere instanties dat niet doen. Dit zijn vraagstukken op nationaal of provinciaal niveau die doorwerken op lokaal niveau. Problemen ontstaan door de ontoereikende capaciteit van handhaving, het ontbreken van gedragsregels (open normen) en het gebrek aan mogelijkheden om informatie uit te wisselen en te delen.
2) Gemeenten willen zelf meer bevoegdheden om te kunnen toetsen op het gebied van dierenwelzijn. Dit gaat over vraagstukken die op lokaal niveau leven, zoals evenementen. Hier ligt een uitdrukkelijke wens om decentraal meer te kunnen doen dan nu mogelijk is, zodat dierenwelzijn in concrete situaties verbeterd zou kunnen worden.

Conclusies

Geen uitbreiding bevoegdheden

Het is voor de RDA niet evident dat het toebedelen van meer bevoegdheden aan decentrale overheden de meest opportune weg is om dierenwelzijn te waarborgen. Dit betreft problemen onder categorie 1. Decentralisatie komt het dier niet automatisch ten goede: om dierenwelzijn te waarborgen zijn op allerlei vlakken extra stappen nodig, en dat kan het beste nationaal geregeld worden, zoals ook uit de evaluatie Wet dieren is gebleken. Al lijkt de gemeentelijke of provinciale arena soms het strijdtoneel van dierenwelzijnskwesties, sommige dierenwelzijnsdiscussies moeten juist op een landelijk of hoger niveau gevoerd worden.

Uitzondering evenementen

De RDA ziet vooralsnog vanuit het perspectief van het dier geen (zwaarwegende) redenen om de bestuurlijke basis (oftewel de systeemverantwoordelijkheid) van dierenwelzijn op een andere manier te beleggen dan nu het geval is. Evenementen lijken hierbij een te beredeneren en nader te overwegen uitzondering. In concrete, context-gebonden situaties zouden lagere overheden goede mogelijkheden kunnen hebben voor het sturen op dierenwelzijn als ze explicieter kunnen beoordelen, toetsen en handhaven bij het uitgeven van een vergunning.

Aanbevelingen

Omdat het welzijn van het dier niet is gebaat bij een decentralisatie[1] van bevoegdheden en uitvoerende taken, roept de RDA het Rijk op om te investeren in haar regierol. Het scheppen van duidelijkheid over bevoegdheden is volgens de RDA belangrijker dan het creëren van nieuwe bevoegdheden. Wel zijn er andere mogelijkheden om het welzijn van het dier te versterken op decentraal niveau. Het Rijk kan hiervoor wetgeving verduidelijken of aanscherpen en tevens een faciliterende rol spelen om decentrale overheden te bereiken en betrekken.

De RDA doet de minister van LNV hiervoor aanbevelingen voor vraagstukken op twee niveaus: voor vraagstukken op nationaal niveau die doorwerken op lokaal niveau en voor vraagstukken op lokaal niveau, om meer te kunnen doen voor dierenwelzijn.

Aanbevelingen voor vraagstukken op nationaal niveau

- Zorg – door alle bestuurslagen heen – voor een betere borging van dierenwelzijn. Dit is primair een nationale verantwoordelijkheid. Aansluitend bij de evaluatie Wet Dieren ziet de RDA de nadere invulling en concretisering van 'open normen' in meer algemene zin als belangrijke eerste stap om dierenwelzijn verder te brengen. Dit zal tevens een groot deel van de onduidelijkheden en vragen bij de andere bestuurslagen weg nemen. De nadere invulling wordt momenteel door LNV op een aantal onderwerpen opgepakt;
- De RDA signaleert een handhavingslacune. Deze dient op nationaal niveau te worden aangepakt met behulp van een grotere capaciteit bij betrokken diensten. De Raad beveelt aan daarnaast de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen handhavingsdiensten te onderzoeken. De RDA ziet dat gemeentelijke boa's een signalerende functie heb-

Foto: eleonimages/Adobe Stock

Circussen zijn een voorbeeld van kwesties waarop lokale bestuurders worden aangesproken, maar die op landelijk niveau moeten worden geadresseerd.

[1] Anderzijds kan decentralisatie innovatie van beleid bevorderen, door experimenten met nieuwe maatregelen op kleine schaal uit te zetten.

ben als ogen en oren op straat. Daarin kunnen zij gefaciliteerd worden door een landelijke (Rijk-VNG) handreiking dierenmishandeling/dierenwelzijn. Onderzoek tevens de mogelijkheden voor ondersteuning van bestaande inspecteurs/boa's (NVWA, LID en politie) door het opleiden van boa's op MBO-niveau (signaleringsfunctie). Bij de NVWA is hier bijvoorbeeld een begin mee gemaakt. Naar aanleiding van de verkenning van de RDA komt naar voren dat het onderscheid tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving, bevoegdheden en onderscheid tussen diverse boa's (inclusief domeinen) in relatie tot dierenwelzijnstaken nadere reflectie behoeft;

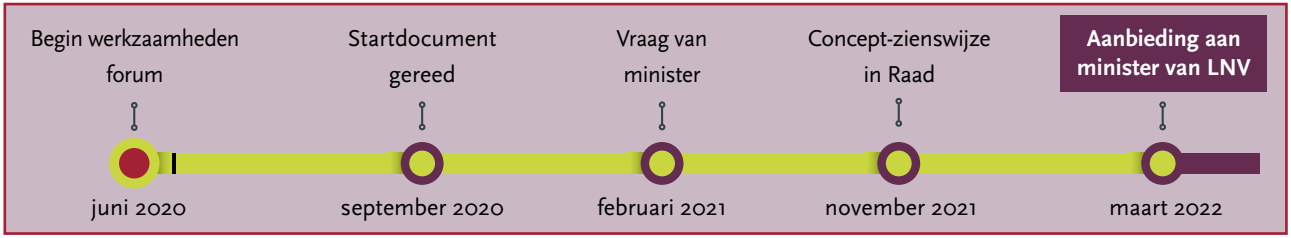
- Richt vanuit het Rijk, samen met de VNG en het IPO (en eventueel waterschappen) een landelijk informatie-/kennisplatform op, waar gemeenten en andere overheden terecht kunnen met vragen op het gebied van dierenwelzijn. Zoek hiervoor aansluiting bij bestaande werkgroepen, zoals DierVizier. Overweeg hierbij om een vertegenwoordiger vanuit de VNG dit dossier onder zich te laten houden en zorg ervoor dat er op het platform praktische informatie te vinden is, zoals een blauwdruk voor een nota dierenwelzijn;
- Zorg ervoor dat er binnen elke bestuurslaag een duidelijk aanspreekpunt voor dierenwelzijn is, zowel ten behoeve van burgers en maatschappelijke organisaties als voor de interne coördinatie binnen de overheid. Signalen over misstanden die binnenkomen bij lagere overheden kunnen zo sneller hun weg vinden naar bevoegde instanties. Stimuleer en faciliteer zowel verticaal als horizontaal in de bestuurslagen uitwisseling van ervaringen, kennis en expertise op het gebied van dierenwelzijn tussen gemeenten, provincies, andere overheden en maatschappelijke partijen, bijvoorbeeld via netwerken, kennisdagen, digitale fora, etc. Faciliteer het samenkomen van veiligheidsregio's om het thema dierenwelzijn te bespreken en ervaringen uit te wisselen.

Aanbevelingen voor vraagstukken op lokaal niveau

- Zorg ervoor dat dierenwelzijn explicieter kan worden meegenomen in verschillende fasen van besluitvormingsprocessen in een of meer bestuurslagen. Dat kan bijvoorbeeld door het opstellen van een dierenwelzijnstoets als integraal onderdeel van elk beleid of door vooraf een toetsingskader dierenwelzijn en/of een diereffectrapportage op te stellen. Zeker voor evenementen met dieren lijkt dit op gemeenteniveau een goede verbetering voor de vergunningverlening. Dit zou wel een expliciete, nieuwe rechtsbasis vereisen in de Wet dieren, en deze moet landelijk worden gerealiseerd;
- Faciliteer een betere zichtbaarheid van provincies en hun rol op het gebied van dierenwelzijn richting gemeenten en burgers. Gedeputeerden zouden lokale bestuurders bijvoorbeeld op het thema kunnen uitnodigen om daarover met elkaar van gedachten te wisselen. Een ambtelijk netwerk zou ook helpen, evenals het noemen van dierenwelzijn in provinciale portefeuilles;
- De RDA constateerde in 2017 in de zienswijze Wegen van Welzijn van Dieren in de Natuur dat er onduidelijkheid bestaat over het onderscheid tussen dierenwelzijnsbeleid voor gehouden dieren (een verantwoordelijkheid van het Rijk) en niet-gehouden dieren (grotendeels een verantwoordelijkheid van provincies). De Raad vroeg daarom hoe het welzijn van dieren in de natuur wordt geborgd. Deze onduidelijkheid is vooralsnog niet weggenomen. Antwoord op deze vragen zou een deel van de onduidelijkheden weg kunnen nemen en de verantwoordelijkheden voor het welzijn van wilde dieren verhelderen. De RDA brengt in 2022 een zienswijze uit over de noodhulp en de opvang van in het wild levende dieren.

Foto: Olga/Adobe Stock

Een aantal gemeentelijke dierenwelzijnsnota's besteedt aandacht aan impulsaankopen.



Bijlage

Samenstelling forum en de Raad

Forum

Deze zienswijze van de Raad voor Dierenaangelegenheden is voorbereid door een forum bestaande uit de raadsleden dr. J.L.L. Candel (voorzitter), mr. A.G. Dijkhuis, M.A.A.M. van Gerwen MSc. (Jong RDA-netwerk), mr. C.W. Ripmeester en dr. ir. J.W.G.M. Swinkels.

Het forum is bij hun werkzaamheden ondersteund door secretaris ir. M.H.W. Schakenraad en adjunct-secretarissen bc. D. de Neef (tot 1 maart 2021) en drs. R.L. van Oudheusden van het RDA-team. De voorliggende zienswijze van de Raad is op verzoek van de minister van LNV, aansluitend bij een onderzoek dat reeds op eigen initiatief was gestart.

De concept zienswijze is ter beoordeling voorgelegd aan de gehele raad en aan Jong RDA. Deze zienswijze is daarmee een product van de hele Raad.

Foto: Robin van Lonkhuijsen/ANP Foto

Dierenwelzijn is geen zelfstandige grond voor het weigeren van een vergunning van een evenement.

De RDA bestond op 1 oktober 2021 uit de volgende leden

Prof. dr. J.J.M. van Alphen
Dr.ir. G.B.C. Backus
J.P. van den Berg
W.T.A.A.G.M. van den Bergh
Prof.dr.ir. I.J.M. de Boer
Dr. J.J.L. Candel MA
Drs. H.R. Chalmers Hoynck van Papendrecht
Prof.dr.ir. G.M. van Dijk
Dr. N. Endenburg PhD
Prof.dr.ir. J.W. Erisman
Prof. dr. R. Gehring
Drs. D. van Gennep
Prof. dr. M.A.M. Groenen
Prof. dr. S. Haring
Prof.dr.ir. L.A. den Hartog
A.L. ten Have-Mellema
Prof.dr.ir. J.A.P. Heesterbeek
Drs. G. Hofstra
J.A.M. Huijbers
Prof.dr.ir. A. van Huis
Prof.dr.ir. B. Kemp
A. Kemps
Dr. L.J.A. Lipman
Dr. F.L.B. Meijboom
Drs. F.E. Rietkerk
Mr. C.W. Ripmeester
Prof.dr.ir. T.B. Rodenburg
Dr. M.C.Th. Scholten
Prof. dr. Y.H. Schukken
Ir. G.C. Six
Drs. M. Slob
Prof. dr. G.R. de Snoo
Mr. drs. J. Staman, voorzitter
Dr.ir. J.W.G.M. Swinkels
Drs. R.A. Tombrock
Prof.dr.ir. J.C.M. van Trijp
Dr. H.A.P. Urlings
Dr. J.B.F. van der Valk
J. van de Ven
Drs. F.A.L.M. Verstappen

Secretaris van de Raad is ir. M.H.W. Schakenraad.

2022, Raad voor Dierenaangelegenheden, Den Haag
© Sommige rechten zijn voorbehouden / Some rights reserved
Voor deze uitgave zijn gebruiksrechten van toepassing zoals vastgelegd in de Creative Commons licentie Naamsvermelding 3.0 Nederland. Voor de volledige tekst van deze licentie zie http://www.creativecommons.org/licenses/by/3.0/nl/

Productie en eindredactie:
Bert Kleiboer

Tekst:
Rosanne van Oudheusden, Erica Pierik

Foto omslag:
GAPS Photography

Foto's binnenwerk:
Copyright vermeld bij de foto

Opmaak en drukwerk:
Xerox/Osage, Den Haag

www.rda.nl

Raad voor Dierenaangelegenheden
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

Bij de productie van deze samenvatting is gebruik gemaakt van papier dat het keurmerk Forest Stewardship Council® (FSC®) draagt. Bij dit papier is het zeker dat de productie niet tot bosvernietiging heeft geleid. Ook is het papier 100% chloorvrij gebleekt en 100% gerecycled.