



Postbus 85980, 2508 CR Den Haag

Datum 13-11-2018
Ons kenmerk UIT18.0329

Geachte heer/mevrouw,

Door middel van dit schrijven wil de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren (hierna: de Dierenbescherming) gebruik maken van de consultatie-mogelijkheid inzake het wetsvoorstel *'Wet aanpak dieren mishandeling en dierverwaarlozing'*.

Het wetsvoorstel komt naar onze mening tegemoet aan de terecht geconstateerde roep om 'betere of hardere handhaving' (eigenlijk; aanpak en bestraffing) inzake dieren mishandeling en ander dierenleed. De beoogde wetswijzigingen zijn wenselijk om het handhavingsinstrumentarium in het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet dieren te verbeteren en te versterken. De Dierenbescherming ziet het wetsvoorstel hierbij als een noodzakelijke update, mede vanuit de constatering dat sommige instrumenten tot op heden eenvoudigweg geheel ontbraken, of duidelijk onvoldoende werkbaar zijn gebleken.

Het wetsvoorstel maakt in de kern een volledige, goed doordachte, vooruitstrevende, realistische en voor de praktijk werkbare indruk. Naast meer algemene, nieuwe mogelijkheden voor de officier van justitie en de rechter valt op, dat enkele specifieke onderwerpen worden geadresseerd. Het gaat om de voorstellen omtrent het aanhitsen van een dier (als misdrijf) en het totaalverbod op deelname aan tentoonstellingen en keuringen met dieren die een verboden ingreep hebben ondergaan. In deze reactie wil de Dierenbescherming met name ingaan op de meer generieke, nieuwe mogelijkheden voor de officier van justitie en de rechter.

Aanhitsen van dieren en verbod op deelname aan tentoonstellingen met verboden ingrepen

De voorstellen rondom deze twee meer specifieke kwesties kunnen in ieder geval zeker op onze instemming kunnen rekenen.

Zonder verder in te willen gaan op de complexe problematiek van (risicovolle) honden en bijtincidenten, is het onacceptabel dat een eigenaar zijn dier actief aanhitst tegen andere dieren of mensen. Daarmee wordt het dier gereduceerd tot een 'instrument', of 'wapen'. Dit staat haaks op de erkenning van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier. Indien verder sprake is van een normale omgang met het dier zal het gevraagde gedrag door het dier zelf veelal als stressvol worden ervaren. Daarnaast worden zowel het eigen dier als mensen, of andere dieren opzettelijk blootgesteld aan risico's op verwondingen. Indien op andere momenten ook geen sprake is van een normale omgang met het dier, is een houdverbod op de betreffende diersoort in het bijzonder op zijn plaats. We ondersteunen derhalve de diverse aanscherpingen op dit punt.



De Dierenbescherming is zeer verheugd met het totaalverbod op deelname aan tentoonstellingen en keuringen met dieren die –kort gezegd- een verboden ingreep hebben ondergaan. In de Toelichting wordt terecht geconstateerd, dat dit met oog op handhaafbaarheid en bewijsbaarheid in feite de enige manier is om dit goed en sluitend te regelen. Hetgeen de Dierenbescherming al veel langer betoogde, en het is goed om te zien dat dit nu weerklank heeft gevonden in het wetsvoorstel. Voor zover er bij gelegenheid van deze consultatie door anderen bezwaren worden geuit tegen dit totaalverbod dient wat ons betreft te gelden, dat het dan niet anders kan zijn dan dat in het uiterste geval de ‘goeden onder de kwaden’ dienen te lijden. Elke uitzondering of nuance bij het nu voorgestelde verbod zou dit namelijk volledig ondergraven; dan ontstaan er immers opnieuw problemen met bewijsbaarheid en haalbaarheid. Per definitie dient er rekening gehouden te worden met (grootschalig) misbruik van elke geformuleerde uitzondering of nuance. Terecht constateert de Toelichting bij het wetsvoorstel dat het aspect ‘couperen’ nog altijd een –positieve- overweging kan vormen bij de beoordeling van dieren in een schoonheidswedstrijd c.q. dat er ondanks het al jaren bestaande, huidige verbod geen sprake is van een gedragsverandering in deze ‘sector’.

Maatregelen in verband met het tegengaan van dierenmishandeling en dierverwaarlozing

De Dierenbescherming is in zijn algemeenheid zeer content met de diverse voorstellen die er aan moeten bijdragen om dierenmishandeling en dierverwaarlozing beter (i.e. vlotter, effectiever, efficiënter en volwaardiger) tegen te gaan. De voorstellen zijn goed doordacht, ook in hun onderlinge samenhang. Bijvoorbeeld de mogelijkheid van een ‘gebiedsverbod’ in aanvulling op het houdverbod, het positioneren van het zelfstandig houdverbod als ‘maatregel’ vs. de huidige mogelijkheid tot het opleggen van een houdverbod als bijzondere voorwaarde in het kader van een opgelegde ‘straf’, en de mogelijkheid tot het opleggen van een educatieve maatregel voor situaties die niet zozeer een –stevig- strafrechtelijk ingrijpen rechtvaardigen, maar die juist bedoeld is voor de vaak voorkomende situaties van op zichzelf goedwillende maar onkundige/onwetende houders. De mogelijkheid tot het kunnen opleggen van een educatieve maatregel biedt tevens een welkome, nadere concretisering bij de strekking van de Wet dieren in totaliteit, te weten het invulling geven aan de centrale verantwoordelijkheid van de houder van een dier, binnen de daartoe gestelde wettelijke kaders.

In het totale straffen- en maatregelenstelsel dat met omtrent dierenmishandeling en dierverwaarlozing met dit wetsvoorstel ontstaat, is het een goede en logische aanpassing om het wijzigingsvoorstel in Artikel I onderdeel B door te voeren, oftewel om ook het opleggen van een houdverbod die is opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling, dadelijk uitvoerbaar te kunnen maken. Bij het doen vervallen van de strafbaarstelling van artikel 1.4 Wet dieren heeft de Dierenbescherming in dit verband –kijkend naar het geheel- ietwat ‘dubbele gevoelens’. Het artikel was tot op heden al niet in werking getreden vanwege het ontbreken van afdoende specifieke voorschriften. Op zichzelf valt dit te begrijpen, althans vanuit de optiek van het strafrecht. Het zou wellicht ook niet eenvoudig zijn, om wél / alsnog te voorzien in passende voorschriften. Tegelijkertijd; een (ook strafrechtelijk) te handhaven algemene zorgplicht zou op zichzelf uitstekend passen als ‘onderlegger’ bij de Wet dieren – ook meer in het algemeen met oog op het denken over dieren en de ontwikkeling daarvan. In dit verband kan gewezen worden op de soortgelijke zorgplicht in de Wet natuurbescherming (art. 1.11), waarvan de voorganger in de Flora- en faunawet (art. 2) model heeft gestaan voor artikel 1.4 Wet dieren. In ieder geval is het goed om in de Toelichting te lezen, dat artikel 1.4 wel met bestuursrechtelijke herstelsancties handhaafbaar blijft (wordt?). Het is de Dierenbescherming wat dat betreft wel ietwat onduidelijk; treedt



artikel 1.4 Wet dieren hiermee dan wel / alsnog automatisch in werking? De Toelichting vermeldt hierover verder niets.

De Dierenbescherming is verheugd dat met de presentatie van het concept van dit wetsvoorstel de komst van een 'zelfstandig' houdverbod weer een stap dichterbij is! De komst van zo'n houdverbod is een langgekoesterde wens van onze organisatie, waarvoor we ons dan ook al sinds jaar en dag beijveren. Ook onze achterban beschouwt de realisatie ervan als zeer belangrijk, een absolute toprioriteit.

Te lang is bij politiek en overheid nut en noodzaak van een dergelijk houdverbod niet onderkend, mogelijk mede vanwege een soort van 'Babylonische spraakverwarring' in relatie tot de bestaande mogelijkheid van een houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling – wat echter iets wezenlijk anders is m.n. vanwege de mogelijkheid dat zo'n houdverbod eenvoudig kan komen te vervallen bij overtreding ervan. De Dierenbescherming en ook de LID zijn echter altijd standvastig gebleven in het aandringen op de komst van een daadwerkelijk zelfstandig oftewel op zichzelf staand houdverbod. Uiteindelijk is het balletje politiek en bestuurlijk gaan rollen, waarbij ook uit verricht onderzoek (toenmalig Ministerie van V&J) de lacune is onderkend, bijv. omdat hieruit bleek dat eigenlijk alle ons omringende landen wél, in de een of andere vorm, een daadwerkelijk zelfstandig houdverbod kennen.

Het houdverbod zoals neergelegd in het wetsvoorstel verdient nog eens in het bijzonder complimenten voor wat betreft de doordachtheid ervan. Weloverwogen is gekozen voor de vorm van een 'maatregel' in plaats van een 'straf'-modaliteit. De Dierenbescherming kan zich hier in vinden, met name omdat dit het bewaken van het welzijn en de gezondheid oftewel de bescherming van dieren centraal stelt, en niet zozeer het element van vergelding/bestrafen *an sich*. Bovendien blijft expliciet de mogelijkheid bestaan om deze maatregelen te combineren met de straffen uit artikel 9 Sr of andere (strafrechtelijke) maatregelen, oftewel toepassing van het houdverbod sluit daarnaast 'bestrafing' niet uit.

We onderschrijven de mogelijkheid die de rechter krijgt om te differentiëren tussen een totaalverbod of een beperking in het aantal te houden dieren, en de mogelijkheid om te differentiëren tussen een algeheel verbod of een verbod met betrekking tot bepaalde dieren / diersoorten. Zo kan optimaal in maatwerk worden voorzien, hetgeen tevens de kans vergroot dat de rechter daadwerkelijk gebruik maakt van de optie 'houdverbod'. De Dierenbescherming is ook enthousiast over het voorstel om het houdverbod te plaatsen in de context van een bredere 'vrijheidsbeperkende maatregel', te weten de mogelijkheid om ('en/of' als wij het goed begrijpen) een gebiedsverbod op te leggen, met name daar waar de veroordeelde anders te makkelijk verleid kan worden om opnieuw in de fout te gaan. Een hele heldere toevoeging, waaraan in de praktijk –zeer helaas- ook behoefte bestaat.

Een reden voor de Dierenbescherming om aanvankelijk iets minder enthousiast te zijn over een zelfstandig houdverbod in de vorm van een 'maatregel' was, dat hiermee niet persé voorzien zou zijn in de mogelijkheid om dieren direct weg te kunnen halen ingeval van overtreding ervan. In het wetsvoorstel wordt dit onderkend, en is voorzien in een strafbaarstelling van overtreding van het houdverbod (Artikel III, Onderdeel G) – waardoor de mogelijkheid ontstaat voor directe inbeslagname van aangetroffen dieren. Een uitstekende oplossing. Naast de voorgaande, positieve bemerkingen bij het voorgestelde houdverbod, heeft de Dierenbescherming nog de navolgende aandachtspunten bij het voorstel hieromtrent.

Aandachtspunten bij het houdverbod

(1) Ten opzichte van de “Contourenbrief houdverbod” is de maximale duur van een op te leggen houdverbod gewijzigd van vijf naar tien jaar. Voor de Dierenbescherming is dit een belangrijke aanpassing; de eerdere termijn van 5 jaar was duidelijk te kort, en gebrekkig gemotiveerd o.a. aan de hand van de toepassingspraktijk van het ‘onzelfstandige’ houdverbod – hetgeen om allerlei redenen ‘appels met peren vergelijken’ is. Een maximumduur van 10 jaar is wat de Dierenbescherming betreft tegelijkertijd wel hetgeen minimaal gewenst is. Blijft een feit, dat –afgaande op de Toelichting, blz. 10- mede het referentiepunt (b)lijkt te zijn, dat 10 jaar de maximale proeftijd is, zoals deze opgelegd kan worden bij de ‘onzelfstandige’ variant ex. artikel 14b Sr. Dit wringt dan toch nog steeds, in die zin dat het zelfstandige houdverbod, ook al is het geen ‘straf’ maar een ‘maatregel’, feitelijk bedoeld is voor de allerswaarste categorie daders van dierenmishandeling en –verwaarlozing. Men zou daarom dan toch een hógere maximumduur mogen verwachten dan bij de onzelfstandige variant, waarbij deze zich dan in voorkomende gevallen ook beter zal laten verdedigen met oog op proportionaliteit / de te maken inbreuk op persoonlijke rechten. In het bijzonder moet daarbij gedacht worden aan zeer ernstige gevallen, situaties van –onverbeterlijke- recidive (bijv. ‘*animal hoarding*’) of in meer algemene zin; situaties waarin in de persoonlijke, psychische situatie van de dader redelijkerwijze geen verbetering of verandering valt te verwachten. Juist ook vanuit de beschermingsgedachte achter de maatregel is het dan in feite merkwaardig dat het houdverbod al na maximaal tien jaar af zou lopen. Een hogere maximumduur zou wat dat betreft ook meer mogelijkheden bieden om in de toepassingspraktijk daadwerkelijk houdverboden van bijv. 8 of 10 jaar op te leggen, hetgeen naar onze inschatting zou passen bij de meest ernstige, schrijnende situaties zoals deze zich in de praktijk voordoen en die hiervoor werden geschetst. De Dierenbescherming begrijpt de meer praktische bezwaren bij een ‘levenslang’ houdverbod (handhaving, proportionaliteit); dit is in meer algemene zin dan ook niet wat wij voorstaan. Wat we wél zouden willen bepleiten; verhoog de maximale duur van het houdverbod naar 15 jaar.

Of eventueel; bezie of er mogelijkheden zijn om na verloop van een houdverbod dat is opgelegd voor de maximale duur van 10 jaar een optie te creëren waarbij een beperkende maatregel kan worden opgelegd ná afloop ervan, als vooraf is ingeschat dat er een risico wordt ingeschat dat betrokkene mogelijk gaat recidiveren. Dit enigszins naar analogie van de regeling zoals neergelegd in artikel 38z Sr in relatie tot opgelegde Tbs-maatregelen, en tevens met het periodiek beoordelen van een ondertoezichtstelling in het jeugdrecht in gedachten. Bij een dergelijke variant zou er telkens opnieuw sprake zijn van het toetsen op ‘proportionaliteit’ van de verlenging tegen de achtergrond van een actuele totaal-afweging.

De eerste optie, het eenduidig verhogen van de maximumduur naar 15 jaar, zou onze voorkeur hebben.

(2) Een ander resterend aandachtspunt bij het houdverbod is een ‘inzage-mogelijkheid’. We zouden graag zien, dat belanghebbenden de mogelijkheid krijgen om –bijv. bij Justitie- na te vragen of een bepaalde persoon in het verleden een houdverbod opgelegd heeft gekregen. We denken bij ‘belanghebbenden’ met name aan organisaties die met dieren werken (NGO’s als de onze, dierenopvangvoorzieningen, dierenentuinen, kinderboerderijen, dierenwinkels e.d. maar ook de LID). Dit om te voorkomen dat daders van ernstige dierenmishandeling/-verwaarlozing hun ‘toevlucht’ zoeken bij locaties waar met dieren wordt gewerkt. Denk aan de ‘*animal hoarder*’ die als vrijwilliger wil gaan werken in het dierenasiel om toch uiting te kunnen geven aan zijn of haar veronderstelde ‘dierenliefde’, of de sadistische (i.e. psychisch gestoorde) dierenmishandelaar die zich toegang wenst te verschaffen tot dieren in de kinderboerderij. Los van het evidente gevaar voor de aanwezige dieren, is het vanzelfsprekend dat organisaties die met dieren werken dergelijke daders willen weren en niet in dienst wensen te hebben. Meer principieel stuit dit op bezwaren, en er kleeft ook een



serieus afbreukrisico aan, mocht een dergelijke situatie in de publiciteit komen. Graag een voorstel voor een aanvulling van het wetsvoorstel op dit punt cq. een voorstel of en hoe dit in de praktijk valt te realiseren?

Met betrekking tot 'inzage' speelt tevens, dat wij uiteraard geen dieren willen plaatsen bij mensen die een houdverbod opgelegd hebben gekregen. Wat dat betreft zou het wenselijk zijn, dat dierenasiels (en evt. dierenwinkels) mogelijkheden hebben om hun kopers op dit punt te screenen. Mogelijk moeten we in de tijd tot aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel onze bedrijfsvoering hierop aanpassen. Het is wel de vraag, wat dan een realistische, werkbare en zinvolle aanpak zou zijn. Telkens op de asiel-locatie elke individuele koper checken via gegevens opvragen in een justitieel register o.i.d. (i.e. tienduizenden keren per jaar) lijkt weinig efficiënt. Dit zou er –in combinatie met het vorige punt- voor pleiten dat er voor belanghebbende partijen een lijst van opgelegde houdverboden + basisgegevens van de veroordeelden beschikbaar is. Waaronder bijv. ook; voor welke diersoorten zijn er houdverboden opgelegd – op grond waarvan zich mogelijk risico-profielen laten opstellen (welke categorieën kopers moeten we met name screenen bijv. kopers van bepaalde hondenrassen?). Wellicht kunt u zelf gedachten formuleren op dit punt? Is er bijvoorbeeld in uw optiek een koppeling te maken met al beschikbare gegevens, bijvoorbeeld dierenarts-gegevens, of gegevens over I&R-hond w.o. het aangekondigde hondenpaspoort? Of is er anderszins aan belanghebbende partijen een terugkoppeling te geven over een opgelegd houdverbod?

- (3) Een eenmaal opgelegd houdverbod valt of staat bij gedegen toezicht en handhaving. Op zichzelf is een opgelegd houdverbod naar onze mening relatief eenvoudig te controleren; namelijk middels periodieke huisbezoeken waarbij de al dan niet aanwezigheid van dieren wordt geconstateerd (eventueel; aantal dieren of bepaalde diersoorten). De brede strekking van het begrip 'houder', zoals verwoord in de Toelichting, biedt afdoende handvatten voor een werkbare toezicht- en handhavingspraktijk. De werklast voor instanties als de LID zal met de introductie van het houdverbod niet of niet noemenswaardig stijgen, zoals ook in de toelichting wordt beargumenteerd. Het is van belang dat er duidelijkheid komt in het beleggen van toezicht (daar schort het nu aan). Tevens wil de Dierenbescherming nog eens benadrukken dat het van belang is dat er mogelijkheden moeten zijn om in het kader van deze controles woningen te betreden zonder toestemming van de veroordeelde. Zie over het onderwerp 'toezicht en handhaving' tevens de reactie van de LID.
- (4) We willen u in overweging geven, om de toepassing van het houdverbod te monitoren. Bijvoorbeeld via een rapportage na vijf jaar, waarin wordt aangegeven in hoeverre en op welke wijze (duur, inhoud, voor welk type delicten e.d.) door de rechter gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van het opleggen van een houdverbod, inclusief de variant van een 'gebiedsverbod'. Een dergelijke monitoring is in onze optiek een goed middel om de effectiviteit en de (optimale) toepassing van het houdverbod te stimuleren.



vervolg

Zoals hiervoor opgemerkt; eerder is de realisatie van een zelfstandig houdverbod lang op de spreekwoordelijke plank blijven liggen. Gelukkig ligt er nu een conceptwetsvoorstel.

De Dierenbescherming wil er met klem op aandringen, dat nu ook de verdere behandeling van het wetsvoorstel voortvarend ter hand wordt genomen. De politiek vindt het, in lijn met het 'grote publiek', een belangrijk onderwerp. De Regering vindt het dermate gewichtig, dat deze het onderhavige wetsvoorstel heeft gelanceerd. We zouden dan ook heel graag zien, dat het wetsvoorstel nog gedurende de huidige kabinetsperiode (oftewel, nog voor de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021) wordt behandeld én in werking treedt. Hierop heeft de Dierenbescherming inmiddels ook haar publiekscommunicatie ingericht.

Voor vragen over deze reactie, of voor overleg hierover, kunt u zich wenden tot ondergetekende (mail: leon.ripmeester@dierenbescherming.nl, tel. 088-811 3000).

We hopen dat deze reactie behulpzaam is in het kader van deze consultatie. In het bijzonder zijn wij benieuwd naar uw reactie op de bij het houdverbod vermelde aandachtspunten, waarvan wij uiteraard in ieder geval kennis zullen kunnen nemen ten tijde van de officiële reactie op de ontvangen reacties in het kader van deze reactie, verderop in het wetgevingstraject.

Hoogachtend,
Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren

mr. Léon Ripmeester
Jurist