



De hazen lopen een eindje om

Onder de mysterieuze titel: "Hoe lopen de hazen?" is op 4 oktober jl. een evaluatierapport gepubliceerd over de stand van zaken in de aanpak van dieren mishandeling en dierenverwaarlozing. De uitkomsten geven reden tot voorzichtig optimisme, maar er is zeker behoefte aan verbetering. Naar aanleiding van de gesignaleerde knelpunten worden nu scenario's ontwikkeld voor een toekomstige, effectievere aanpak.

Het kabinet Rutte-I beloofde in 2010, dieren mishandeling harder aan te pakken, onder meer door de aanstelling van 500 animal cops (dierenpolitie) en een apart alarmnummer voor dieren in nood. Dat nummer kwam er; Rutte-II vertrouwde eind 2012 de strenge aanpak van dieren mishandeling en dierenverwaarlozing toe aan de reguliere politie. Zware straffen en verboden om dieren te houden moesten het beleid ondersteunen. In dat jaar werd een nulmeting verricht van de situatie op het gebied van, in één handzaam nieuw woord, dierenhandhaving¹. Dankzij een vervolgmeting valt nu na te gaan, of alle inspanningen geholpen hebben. Het rapport besteedt ook aandacht aan dierenhulpverlening; ik beperk me hier tot handhaving.

De betrokken partijen en de uitgangspunten zijn bekend. Meldpunt 144 zet meldingen uit bij de politie, als eerste lijn; de LID treedt op als tweedelijnsorganisatie. Andere spelers zijn NVWA, OM en RVO.

Een evaluatierapport over de stand van zaken in de aanpak van dieren mishandeling en dierenverwaarlozing.



Het kabinet Rutte-I beloofde in 2010, dieren mishandeling harder aan te pakken.

De onderlinge samenwerking is vastgelegd in het convenant *Samenwerking dierenhandhaving* uit 2011, dat inmiddels verlopen is. De LID richt zich hoofdzakelijk op gezelschapsdieren, de NVWA op landbouwhuisdieren.

Opmerking vooraf

Het onderzoek beslaat de periode van 2012 tot en met (september) 2015. De cijfers zijn gebaseerd op gegevens van de betrokken instanties. Die hanteren elk hun eigen systemen, gaan regelmatig over op een nieuw systeem en hebben daarbij ook hun eigen indelingen en trefwoorden, die niet altijd even toepasselijk lijken. In de zogenoemde 'maatschappelijke klassen' van het politieregistratiesysteem BVH worden dieren mishandeling en verwaarlozing bijvoorbeeld niet afzonderlijk vermeld. Het OM gebruikt de relevante wetsartikelen. De LID was met de jaarverslagen pas bij 2014. De bronnen (inclusief de beide rapporten) kunnen dus niet op alle onderdelen goed worden vergeleken en dat zal doorwerken in de eindresultaten.

Het aantal meldingen, aangiften en zaken vertoont over de gehele linie een stijging, maar dierenwelzijnszaken blijven zeldzaam in vergelijking met andere strafzaken.

144, Red een dier

Het meldpunt 144, dat sinds de opheffing van het Landelijk Expertisecentrum Dierenwelzijn is ondergebracht bij de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie, beantwoordde in de periode 2013-2015 jaarlijks rond de 100.000 telefoontjes.

Dat waren er in 2015 met ruim 92.000 meldingen iets minder, maar de meldingen zijn nu vaker serieus (minder grappenmakers en broekzakbellers). Meldingen worden vooral gedaan door familieleden, dierenartsen, buurtbewoners en mensen die toevallig langs komen en een misstand constateren.

In 2014 en de eerste helft van 2015 betreft 12 procent van de geregistreerde meldingen verwaarlozing, een procent wordt ingedeeld in de rubriek mishandeling en minder dan een procent heet 'bij-incident'. In absolute aantallen uitgedrukt is dat respectievelijk 12.407, 1.455 en 215 meldingen. Bijna tachtig procent van de gemelde gevallen van mishandeling heeft betrekking op honden.

Ruim een derde van de meldingen wordt doorgezet naar dierenambulances of de noodhulp. Ruim een op de tien meldingen gaat naar de politie en twee procent wordt direct doorgezet naar de NVWA.

¹ *Kamerstukken II, 28 286, nr. 619; dit rapport Dierenwelzijn in het vizier is besproken in Dier & Milieu 2013/2. Het nieuwe rapport is een bijlage bij Kamerstukken II, 28 286, nr. 886*



Een mogelijke reden voor de stabilisering in het aantal meldingen is trouwens, dat er na de startcampagne niet meer actief 'reclame' is gemaakt voor 144. Het bestaan ervan is niet algemeen bekend.

Politie alias taakaccenthouders

Bij de politie is het werk op dit gebied uiteindelijk niet toevertrouwd aan 500 'animal cops', maar aan taakaccenthouders (TAH's). Er zouden minimaal 180 taakaccenthouders actief moeten zijn; het zijn er nu ruim 160. Taakaccenthouder wil zeggen, dat ze naast het andere politiewerk ook voor dierenwelzijn kunnen worden ingeschakeld. Naar eigen zeggen besteden ze bijna twee derde van hun diensturen aan dierenwelzijn. De regionale verschillen zijn echter groot, doordat de invulling van de functie van de TAH's per eenheid verschilt.

Respondenten van binnen en buiten de politie menen, dat er niet afdoende menskracht is voor het vervullen van de eerstelijnsfunctie. Interessant is dat 'dierenwelzijn' wel degelijk wordt gezien als een eigenlijke politietaak. Dat is, zo stelt het rapport, bij wet geregeld: op grond van artikel 3 *Politiewet* moet de politie hulp verlenen aan hulpbehoevende dieren. In dat artikel is inderdaad sprake van "het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven".

Op het seminar over hoog-risico honden (zie elders in dit blad) werd bevestigd dat je voor dieren in nood ook 112 kan bellen, maar het rapport aarzelt over die route. 144 is er toch niet voor niets ...

Bij de politie is het werk op dit gebied uiteindelijk niet toevertrouwd aan 500 'animal cops', maar aan taakaccenthouders. (foto: archief)



144 is er toch niet voor niets ...

OM en strafrechter

Het aantal dierenwelzijnszaken dat bij het OM binnenkomt is tussen 2012 en 2014 toegenomen van ruim drieduizend naar ruim vierduizend. Een op de drie zaken wordt geseponeerd. Het percentage dagvaardingen varieert van 10 procent bij 'zuivere' zaken (uitsluitend feiten met betrekking tot dieren, totaal 13.181) tot 65 procent bij 'gemengde zaken' (ook andere feiten, totaal 721). Tussen 2012 en 2015 zijn er iets meer dan 2000 zaken aan de strafrechter voorgelegd.

Dierenwelzijnszaken worden vervolgens voornamelijk afgedaan met een geldboete of taakstraf. Deze straffen lijken in de afgelopen jaren iets zwaarder te zijn geworden. Dat geldt in het bijzonder voor de geldboetes. De uren voor de taakstraf zijn afgenomen.

De zwaarste straf, onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, is tussen januari 2012 en september 2015 in minder dan een procent van de zaken opgelegd; het aantal dagen daarbij was in 2014 (3 gevallen) gemiddeld 58, in 2015 gaat het om één persoon die één dag moest zitten.

Een voorwaardelijke vrijheidsstraf wordt iets vaker opgelegd. Wat was ook weer de maximum straf voor overtreding van artikel 2.1 en 2.2 lid 8 *Wet dieren*?

Liever bestuursrecht

Waarschijnlijk hangt dit resultaat samen met de kaders die het Openbaar Ministerie heeft gegeven voor het strafrechtelijk oppakken van zaken. In het door het OM in 2011 opgestelde *Afwegingskader dierenwelzijn* is het belangrijkste uitgangspunt, dat een bestuursrechtelijke aanpak de voorkeur heeft boven een strafrechtelijke aanpak.

Uit cijfers van de LID en de NVWA blijkt inderdaad een duidelijke koerswijziging. In 2010 handelde de LID nog bijna twee op de drie zaken af via het strafrecht. Nu wordt 88% van de zaken via het bestuursrecht afgehandeld – zie voor voorbeelden de rubriek Jurisprudentie en de bijdragen van Jan Smit aan dit blad. De voorkeur voor bestuursrecht is ook terug te zien in het feit, dat het aantal strafrechtelijk in beslag genomen dieren is gehalveerd en het aantal bestuursrechtelijk in bewaring genomen dieren is toegenomen.

De betrokkenen zijn het er over eens dat bestuursrechtelijke maatregelen of hulpverlening, afhankelijk van de ernst van de feiten en de persoon van de dader, een goede bijdrage kunnen leveren aan een effectieve aanpak.

Uit een vergelijking van de tabellen 6.7 (gemiddelde straffen) en 6.26 (handhavingsactiviteiten RVO) zou je kunnen opmaken dat het omslagpunt naar meer bestuursrecht dan strafrecht pas in 2015



werd bereikt – maar denk aan het algehele voorbehoud bij de cijfers. Aan zaken die bij de (hoogste) bestuursrechter komen, besteedt het rapport verder geen aandacht.

Verbeterpunten

Verloopt de dierenhandhaving voor- spoedig? De onderzoekers en de minister in zijn beleidsreactie formuleren het aar- zeland: *“de aanpak van dierenmishande- ling en -verwaarlozing heeft de afgelopen jaren duidelijk meer aandacht gekregen van de overheid en de samenwerking tussen de verschillende instanties verloopt over het algemeen goed”*.

Dat is een gelukwens waard, maar je moet de vorderingen zien tegen de achtergrond van de knelpunten – die natuurlijk ook verbeterpunten zijn. Ik loop ze kort langs.



De centralisten van de politiemeldkamer bijvoorbeeld hebben de opleiding voor de dierenpolitie op de Politieacademie gevolgd.

Bij welke aantallen (hobby)dieren moet de NVWA in actie komen?

Kennis en centrale kennis

Alle partijen klagen over een gebrek aan kennis – bij zichzelf en bij de anderen. Er is zeker vooruitgang geboekt: de centralisten van de politiemeldkamer bijvoorbeeld hebben de opleiding voor de dierenpolitie op de Politieacademie gevolgd.

In de praktijk levert het doorzetten van een melding van 144 naar de politie soms toch problemen op. De centralisten schatten de melding opnieuw in en geven er een bepaalde – vaak lage – prioriteit aan. “In de praktijk wordt de melding dan anders ingeschat vanwege het gebrek aan specialisme op het gebied van dieren”, aldus een respondent van 144.

Bij de politie zien ze de LID-inspecteurs als de echte deskundigen, van wie je veel kan leren. Helaas is er (te) weinig tijd om gezamenlijke diensten te draaien – en dat geldt ook voor (structurele) bijscholing. Andersom ervaart de LID het als lastig om afspraken te maken, omdat de TAH's parttimers zijn. In het begin opgebouwde netwerken lijden daaronder.

De politie betreurt het gebrek aan kennis van dierenwelzijnszaken bij het OM en verlangt naar vaste Ovj's (die er in principe al zouden moeten zijn, althans vaste contactpersonen). Het OM oordeelt dat de kwaliteit van de processen-verbaal over het algemeen verbeterd lijkt te zijn, maar schrijft dat toe aan de kennis van individuele TAH's. Uniformiteit ontbreekt vooralsnog.

De medewerkers van 144, maar ook andere ketenpartners, missen een cen- traal punt waar kennis up to date wordt gehouden en waar op centraal niveau beslissingen worden genomen.

'De mensen die de kennis hadden, zijn ver- dwenen', merkt een van de respondenten

somber op – die zaten bij het Landelijk Expertisecentrum Dierenwelzijn. Ook is niet altijd duidelijk, op wat voor soort dieren een melding betrekking heeft en wie gewaarschuwd moet worden. Gaat het bij dierenwinkels en kinderboerderijen om bedrijfsmatige houderij? Bij welke aantallen (hobby)dieren moet de NVWA in actie komen? Bij twijfel blijft een melding soms onnodig lang liggen. Iemand met kennis van zaken zou in dit soort situaties knopen kunnen door- hakken of, met een mooier woord, de regie kunnen nemen.

Samenwerking

Een van de centrale vragen in het rap- port is: heeft de samenwerking zich, na de 'vliegende start', ontwikkeld ten gunste van het dierenwelzijn? Ook in dit verband missen de partijen een strakke regie. Dat ze deels (mede) onder de verantwoorde- lijkheid van EZ vallen en deels onder die van V&J scheidt verwarring.

Het convenant wordt als gedateerd ervaren. Afspraken over het uitwisselen en delen van informatie ontbreken. En er ont- breekt een belangrijke partij: de gemeente. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en krijgen in die context te maken met een breed scala aan onderwerpen die raken aan dieren. Het lokale gezag bepaalt uiteindelijk de inzet van de politie bij dierenmishandeling en -verwaarlozing. Als het tot een nieuw convenant komt, zou de VNG misschien aan kunnen sluiten.

Problemen bij de politie

Zaken betreffende dierenmishandeling en -verwaarlozing worden dus in het over- grote deel van de gevallen bestuursrechte-





lijk afgedaan. Het is daarom merkwaardig, dat de strafrechtelijk georiënteerde politie als eerstelijnsorganisatie fungeert.

Het snel schakelen met de LID (zo lezen we in de slotbeschouwing), is een absolute must geworden die in de praktijk soms niet goed uitpakt, omdat de politie andere prioriteiten stelt.

De afspraken in het convenant werken dan contraproductief. Sterker nog, de eerstelijnsaanklacht die de politie op zich moet nemen kan funest zijn voor een flexibele samenwerking.

Dit is niet in het belang van dierenwelzijn.



Ter bestrijding van misstanden met betrekking tot dieren, zoals (vis)stroperij en roofvogelvervolging, kunnen de convenantpartners een samenwerking aangaan. (foto archief)

Hoe zal het verdergaan met de dierenpolitie?

Het handavingsconvenant is opgesteld in het licht van de ambitie van het aanstellen van 500 fulltime dierenagenten. Het politieke besluit om 'af te schalen' naar 180 TAH's vraagt om het opnieuw tegen het licht houden van de gemaakte afspraken. Dat zijn de slotwoorden van het rapport.

Er loopt ook een onderzoek naar de kerntaken van de politie. De Tweede Kamer heeft gevraagd om een inventarisatie van oneigenlijke taken van de politie – taken die niet tot de primaire verantwoordelijkheid van de politie horen, maar wel relatief veel tijd en capaciteit kosten. Minister Van der Steur heeft aangekondigd, dat voor de zomer van 2016 door de ministeries van V&J en EZ, de Nationale Politie en de LID wordt bekeken of de politie de eerstelijnsorganisatie moet blijven voor alle gevallen van mogelijke mishandeling en -verwaarlozing van gezelschapsdieren (alleen gezelschapsdieren worden genoemd; Bijlage 'Oneigenlijke taken' bij *Kamerstukken II*, 2014 – 2015, 29 628, nr. 554). De bijlage begint met het citeren van artikel 3 *Politiewet*, dat het wettelijk kader vormt voor de kerntaken!

De wijziging in de opzet van de dierenpolitie had al een negatieve weerslag op de bekendheid van 144: 'Sommige mensen denken dat de dierenpolitie en daarmee ook 144 niet meer bestaan'.

Als dierenwelzijn een oneigenlijke taak is, zou 144 ook werkelijk kunnen verdwijnen. Recent nieuws uit de Kamer is er helaas niet....

Zaken betreffende dierenmishandeling en -verwaarlozing worden dus in het overgrote deel van de gevallen bestuursrechtelijk afgedaan.



Toekomstscenario's

Terwijl we nog wachten op nieuws over de 'oneigenlijke taken' van de politie, is een traject gestart waarbij toekomstscenario's worden ontwikkeld voor de aanpak van mishandeling en verwaarlozing van (alweer) gezelschapsdieren. Dit zal mogelijk leiden tot nieuwe afspraken over de taakverdeling tussen de verschillende organisaties op het gebied van de handhaving, die worden neergelegd in een nieuw convenant. Daarbij zullen ook de ervaringen worden meegenomen uit een pilot die politie en de LID willen gaan starten in Noord-Nederland en waarbij een van het convenant afwijkende samenwerking wordt onderzocht. De uitkomsten hiervan zouden nog dit kalenderjaar aan de Kamer worden bekend gemaakt.

Het is vertederend dat de minister dit rapport aan de Tweede Kamer heeft aangeboden op 4 oktober – of is het gewoon symboolpolitiek? We zullen zien wat er gebeurt met de verbeterpunten en hoe de scenario's leiden tot praktisch uitvoerbare handhaving op het gebied van dierenwelzijn, een thema dat blijkens het rapport meer is gaan leven bij burgers en bij professionals.

Boa's worden ook een paar keer genoemd in het rapport. "Ter bestrijding van misstanden met betrekking tot dieren, zoals (vis)stroperij en roofvogelvervolging, kunnen de convenantpartners een samenwerking aangaan met provinciale en gemeentelijke handhavers en 'groene boa's'".

Als de gemeente een belangrijkere rol gaat vervullen, kan dat voor boa's ook interessant zijn.

Tot slot: hoe zit het nou met die hazen? De uitdrukking *hoe lopen de hazen* betekent, zoals u weet: voorzichtig te werk gaan, eerst afwachten hoe de verhoudingen blijken te liggen. Al met al een heel toepasselijke titel – hopelijk komt er spoedig meer duidelijkheid en hopelijk zal dan blijken, dat de betrokken partijen recht op hun doel af gaan en de belangen van de dieren serieus nemen!

Tekst: Noor Evertsen