

HOE LOPEN DE HAZEN?

De stand van zaken in de aanpak van
dierenmishandeling en dierenverwaarlozing



Ilse van Leiden
Manon Hardeman
Tom van Ham
Lieselot Scholten
Anton van Wijk

Beke *reeks*

Hoe lopen de hazen?

HOE LOPEN DE HAZEN?

De stand van zaken in de aanpak van
dierenmishandeling en dierenverwaarlozing

Ilse van Leiden
Manon Hardeman
Tom van Ham
Lieselot Scholten
Anton van Wijk

Beke // reeks

In opdracht van

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Met medewerking van

Carlijn Oosterlaken

Vertaling samenvatting

Karin van den Berg

Omslagontwerp en opmaak

Marcel Grotens

Drukwerk

Russel print

ISBN

978-94-92255-12-9

Hoe lopen de hazen?

De stand van zaken in de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing

Ilse van Leiden, Manon Hardeman, Tom van Ham, Lieselot Scholten & Anton van Wijk

Inhoud

Voorwoord	7	
Overzicht van veel gebruikte afkortingen	9	
1	Introductie	11
1.1	De aanpak van dierenmishandeling en –verwaarlozing	12
	1.1.1 <i>Ontwikkelingen in de aanpak</i>	12
	1.1.2 <i>Samenwerking in de aanpak</i>	13
1.2	Evaluatie van de aanpak	15
	1.2.1 <i>Vraagstelling en onderzoeksvragen</i>	15
	1.2.2 <i>Methoden van onderzoek</i>	17
1.3	Leeswijzer	22
2	Partners en afspraken	25
2.1	Partners	25
	2.1.1 <i>Handhavingspartners</i>	26
	2.1.2 <i>Hulpverleningspartners</i>	31
2.2	Afspraken	32
	2.2.1 <i>Afspraken omtrent handhaving</i>	33
	2.2.2 <i>Afspraken omtrent vervolging en afhandeling</i>	38
	2.2.3 <i>Afspraken omtrent hulpverlening</i>	40
2.3	Beschouwing	42
3	Meldpunt 144	47
3.1	Doel en positionering meldpunt 144	47
3.2	Werkwijze	48
3.3	Meldingen	50
3.4	Capaciteit en kwaliteit	53
3.5	Tevredenheid	55
3.6	Aandachtspunten	57
3.7	Beschouwing	58

4	Handhaving	61
4.1	Afspraken	61
4.2	Overleg	63
4.3	Politie	64
4.4	Samenwerking	73
4.5	Optreden en afhandelen	86
4.6	Beschouwing	94
5	Hulpverlening	97
5.1	Dierenvervoer	97
5.2	Dierenopvang	103
5.3	Samenwerking	106
5.4	Aandachtspunten	109
5.5	Beschouwing	111
6	Cijfermatige ontwikkelingen	115
6.1	Meldpunt 144	115
6.2	Politiële registraties (BVH)	119
6.3	Justitiële registraties (OBJD)	121
6.4	NVBD	124
6.5	LID	125
6.6	NVWA	131
6.7	RVO	137
6.8	Beschouwing	141
7	Samenvatting en conclusies	147
7.1	Meldpunt 144	148
7.2	Handhaving	149
7.3	Hulpverlening	155
7.4	Cijfermatige ontwikkelingen	158
7.5	Slotbeschouwing	160
	Summary	163
	Geraadpleegde bronnen	179
	Bijlagen	
	1 - Analyseformat dossieranalyse	185
	2 - Topiclijst interviews	186
	3 - Respondentenoverzicht	193
	4 - Vragenlijst taakaccenthouders en coördinatoren dierenwelzijn	195
	5 - De aanpak in cijfers	199

Voorwoord

Eind 2011 zijn initiatieven gestart ter bestrijding van dierenleed. De dierenpolitie is in het leven geroepen en daarnaast is er een speciaal meldpunt voor dierenverwaarlozing en –mishandeling gekomen. Meldpunt 144 en de dierenpolitie zijn vanaf dat moment nieuwe spelers op het terrein van dierenwelzijn waar vele partijen zich al langer bewegen. Door middel van samenwerkingsconvenanten is getracht een goede samenwerking tussen alle organisaties te creëren. In 2012 heeft Bureau Beke in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid & Justitie een eerste evaluatie uitgevoerd naar de implementatie van de nieuwe werkwijze in relatie tot dierenwelzijn ('Dierenwelzijn in het Vizier'). Daaruit kwam naar voren dat de partners voortvarend en gemotiveerd van start zijn gegaan maar dat het nieuwe werkproces en de taakverdeling nog niet direct gestroomlijnd verliepen. De start van meldpunt 144 en de dierenpolitie bracht een hausse aan meldingen met zich mee die niet in alle gevallen op de juiste wijze konden worden beoordeeld door de centralisten. Ook voor de dierenagenten was het werkkerrein nieuw en was er tijd nodig om expertise op het thema te vergaren. Daarnaast waren de verschillende partners in het veld van dierenwelzijn in de beginperiode druk met het bouwen aan het netwerk om te zorgen voor korte lijnen tussen de organisaties.

Nu, circa vijf jaar later, ligt de vraag voor hoe de samenwerking ten aanzien van de handhaving van dierenwelzijn en de hulpverlening aan dieren verloopt. Hebben de partners elkaar goed gevonden en kunnen we spreken van een succesvolle nieuwe aanpak die ten goede komt aan het dierenwelzijn? En zijn er nog verbeterpunten waar de keten tegen aan loopt en behoefte aan heeft? Om hier antwoord op te geven hebben we wederom in opdracht van het WODC een evaluatie uitgevoerd. Hiervan doen we in deze rapportage verslag. We hopen dat onze bevindingen bijdragen aan een verdere verbetering van de aanpak van dierenverwaarlozing en -mishandeling.

Voor de uitvoering van het onderzoek hebben we een beroep gedaan op vele personen. Allereerst danken wij de Nationale Politie voor de gelegenheid om binnen de organisatie onderzoek uit te voeren. In het bijzonder gaat onze dank uit naar Barbara van Caem, Wil van Tilburg en Maurice van der Borgh voor het stroomlijnen van onze informatieverzoeken binnen de Nationale Politie. Vele politiefunctionarissen hebben met ons informatie gedeeld via interviews en een vragenlijst, we

hebben data uit de registratiesystemen verkregen, dossiers mogen inzien en diensten mogen meedraaien. Allen die daar hun medewerking aan hebben verleend, danken wij zeer. Dat geldt tevens voor de medewerkers van meldpunt 144, thans ondergebracht bij de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. Alle respondenten zijn opgenomen in de bijlage.

Naast de Nationale Politie zijn vele andere organisaties en personen van grote waarde geweest voor het onderzoek. Het aantal organisaties dat wij hebben geraadpleegd, geeft een indicatie van hoe breed het terrein van dierenwelzijn is. We noemen het Openbaar Ministerie, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming, de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, de Nederlandse Federatie Dierenopvang Organisaties, de Federatie Dierenambulances Nederland, Stichting Dierkeur, Stichting Dierenlot en de Koninklijke Hondenbescherming. Alle voornoemde organisaties zijn wij erkentelijk voor hun medewerking aan interviews, het verstrekken van data, informatie en dossiers. In de bijlage staan de namen vermeld van de personen die een bijdrage hebben geleverd aan de interviews en observaties. Hun ervaringen hebben veel inzicht geboden in de huidige praktijk. Voor het verstrekken van geregistreerde data van het Openbaar Ministerie gaat onze speciale dank uit naar Marco Vink van de afdeling Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse (SIBa) van het WODC.

Ten slotte, maar niet in de laatste plaats, willen wij de voorzitter en leden van de begeleidingscommissie heel hartelijk danken voor hun ondersteuning en begeleiding in de diverse onderzoeksfasen. Wij zijn Pauline Schuyt (Universiteit Leiden) zeer erkentelijk voor haar voorzitterschap van de commissie. Daarnaast danken wij de leden van de commissie: Willemien de Jongste (ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC), André Timmerman (ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechtshandhaving & Criminaliteitsbestrijding), Martine Hallers (ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat-Generaal Politie), Paul Palstra (ministerie van Economische Zaken), Iaira Boissevain (Bruggink & Van der Velden Advocaten) en Fiore Geelhoed (Vrije Universiteit Amsterdam). Ook willen wij Maurice van der Borgh (Nationale Politie) van harte bedanken voor zijn feedback.

Het projectteam,
Ilse van Leiden
Manon Hardeman
Tom van Ham
Lieselot Scholten
Anton van Wijk

Overzicht van veel gebruikte afkortingen

BOA's	Buitengewoon Opsporingsambtenaren
BVH	Basisvoorziening Handhaving
EZ	Economische Zaken
FDN	Federatie Dierenambulances Nederland
JDS	Justitieel Documentatiesysteem
KNMvD	Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde
LID	Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming
MIER	Meldingen Informatie En Registratiesysteem
NKD	Nationaal Keurmerk Dierenambulances
NVBD	Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit
OBJD	Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie
OM	Openbaar Ministerie
RBT's	Robuuste Basis Teams
RVO	Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland
SIBa	Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse
TAH	Taakaccenthouder handhaving dierenwelzijn
V&J	Veiligheid en Justitie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

1 Introductie

‘De beschaving van een volk is te meten aan de mate van respect waarmee ze met hun dieren omgaan.’

Dit is een bekende uitspraak van de Indiase politicus Mahatma Ghandi (1869-1948). Ondanks dat wij onze maatschappij als beschaafd beschouwen, komt dierenmishandeling en dierenverwaarlozing veel voor. Jaarlijks registreert de Nationale Politie circa vijftigduizend meldingen met betrekking tot dieren. Deze meldingen hebben betrekking op gewonde of dode dieren maar ook op verwaarlozing of mishandeling van dieren.¹ Met enige regelmaat halen situaties waarin dieren zijn mishandeld of verwaarloosd de media.

Verwaarloosde en dode dieren in woning

De dierenpolitie heeft maandag na een tip tientallen dode of verwaarloosde dieren aangetroffen in de woning van een 27-jarige man. In de woning is een jonge Amerikaanse stafford aangetroffen zonder eten en drinken terwijl het baasje van de hond niet thuis was. Ook een hamster, een cavia en een grasparkiet waren in de woning aanwezig. In een schuurtje vond de politie vier cavia's waarvan er drie dood waren. In de garage lagen zestien dode vogels: zebravinken, agepornissen, diamantduiven, een kanarie en een valkparkiet. Enkele grasparkieten en een duif in de garage leefden nog. De nog levende dieren krijgen nu verzorging op een opvangadres. Tegen de eigenaar is proces-verbaal opgemaakt. Hij vertelde de politie dat hij de dieren wegens relatieproblemen verwaarloosde.

Bron: ANP, 12 januari 2016

1.1 De aanpak van dierenmishandeling en -verwaarlozing

Het terugdringen van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing en het verbeteren van het dierenwelzijn hebben sinds enige tijd een positie verworven op de politieke agenda. De afgelopen jaren is flink geïnvesteerd in de aanpak van het probleem. De verbetering van dierenwelzijn is een continu proces waarin samenwerking, toezicht en handhaving door verschillende partijen van belang is.

1.1.1 Ontwikkelingen in de aanpak

Sinds 2011 zijn er verschillende ontwikkelingen gaande om de aanpak van dierenmishandeling en -verwaarlozing te verbeteren. Zo is ten eerste de dierenpolitie in het leven geroepen. Oorspronkelijk was het idee om 500 dierenagenten op te leiden die zich alleen met dierenwelzijn zouden bezig houden. Conform de motie Berndsen/Kuiken is door de Tweede Kamer besloten dat er uiteindelijk 180 agenten met een taakaccent dierenwelzijn komen.² In 2012 is het inrichtingsplan van de Nationale Politie herzien en is de fulltime functie van dierenagent afgeschaald naar een taakaccent dierenwelzijn. Aan het einde van de personele reorganisatie van de Nationale Politie moeten minimaal 180 taakaccenthouders (TAH's) opgeleid zijn.³

Het is gelukt om dierenwelzijn op de agenda te zetten bij de Nationale Politie. De politietaak op het terrein van dierenverwaarlozing en -mishandeling is geïntensifieerd en is structureel opgenomen binnen de Nationale Politie.⁴

Ten tweede is er - ongeveer gelijktijdig met de invoering van de dierenpolitie - eind 2011 een centraal meldpunt voor dieren in nood opengesteld: '144 red een dier'. Naar dit meldpunt kan gebeld worden wanneer er mogelijk sprake is van een dier in nood of als men een melding wil doen over dierenmishandeling of -verwaarlozing.⁵ De centralisten achter het meldpunt maken een inschatting van de aard en ernst van een melding en zetten deze afhankelijk van de situatie door naar onder andere de politie, de brandweer, de dierenambulances, de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) of de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID). Jaarlijks ontvangt meldpunt 144 ruim 100.000 telefoontjes. In 2014 waren dat er 116.000.⁶ Belangrijk om hierbij aan te geven is dat lang niet alle telefoongesprekken uitmonden in een feitelijke melding; een groot deel van de gesprekken heeft een adviserende en voorlichtende inhoud.

Een derde noemenswaardige ontwikkeling is dat er sinds eind 2011 een strenger strafvorderingsbeleid ten aanzien van dierenverwaarlozing en -mishandeling in werking is getreden. Daarnaast geldt recent - sinds 1 maart 2015 - een nieuwe Richtlijn voor strafvordering dierenmishandeling en dierenverwaarlozing van het Openbaar Ministerie (OM)⁷ waarin ook het houdverbod van dieren als een mogelijkheid wordt genoemd als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf.⁸ In deze richtlijn staan straffen beschreven voor het mishandelen of verwaarlozen

van dieren door particulieren. Het gaat hierin dus niet om het niet nakomen van regels omtrent dierenwelzijn door bedrijven. Bij bedrijven beziet het OM per zaak welke straf er gevorderd dient te worden, afhankelijk van de omstandigheden van het geval en de persoon van de dader.

Op de vierde en laatste plaats is er een nieuwe wet met betrekking tot dierenwelzijn gekomen: de Wet dieren. Er bestond reeds een breed scala aan regelingen omtrent dierenwelzijn maar omdat de diversiteit aan wetgevingen omtrent dierenwelzijn een zekere complexiteit met zich meebracht, is per 1 juli 2014 een nieuwe wetgeving, in de vorm van de Wet dieren, in werking getreden. De Wet dieren vervangt en bundelt een aantal bepalingen die waren vastgelegd in eerdere wetgeving (waaronder de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren). De Wet dieren vormt daarmee een integraal kader dat het totale palet aan wetgeving omtrent dierenmishandeling en dierenverwaarlozing omvat en geldt naast de bepalingen die in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen. De Wet dieren heeft betrekking op gehouden dieren waarin niet alleen regels zijn vastgelegd over het omgaan met dieren, diervoeders, diergeneesmiddelen en biotechnologie, maar ook over de handhaving.⁹ Daarnaast wordt in de Wet dieren ook de intrinsieke waarde van het dier erkend.

1.1.2 Samenwerking in de aanpak

Primair ligt de verantwoordelijkheid voor een goed dierenwelzijn bij de houder van het dier. Daarnaast is een belangrijke rol weggelegd voor andere partijen. Zij kunnen adviseren, ondersteunen, mogelijkheden scheppen en daarmee noodzakelijke verbeteringen in het dierenwelzijn versnellen.

Voor zowel de handhaving en vervolging als de hulpverlening op het gebied van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing hebben de Minister van Veiligheid en Justitie (V&J) en de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in 2011 convenanten afgesloten met de belangrijkste partners in het veld van dierenwelzijn met betrekking tot taken en rollen. Het betreft het ‘Convenant Samenwerking Dierenhandhaving’, gericht op een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving van dierenmishandeling en -verwaarlozing en het ‘Convenant Dierenhulpverlening’, gericht op dierenhulpverlening aan dieren die gewond of verdwaald worden aangetroffen in de publieke ruimte (uitgezonderd landbouwhuisdieren voor productiedoeleinden). De hiernavolgende partners zijn bij de convenanten betrokken:

Partners dierenhandhaving

- Nationale Politie
- Openbaar Ministerie (OM)
- Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren (NVBD)

- Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA)¹⁰ (primair bedrijfsmatig: landbouwhuisdieren)¹¹
- Stichting Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) (primair hobbymatig: gezelschapsdieren)
- Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO)¹²
- Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) bij o.a. provincies, gemeenten, Staatsbosbeheer en natuur- of landschapsorganisaties.¹³

Partners dierenhulpverlening

- Nationale Politie
- Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren (NVBD)
- Federatie Dierenambulances Nederland (FDN)
- Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD)

In het convenant samenwerking dierenhandhaving zijn afspraken gemaakt over de handhaving en vervolging van dierenmeldingen. Meldingen over noodhulp worden in eerste aanleg door de politie opgevolgd, eventueel in samenwerking met andere hulpdiensten. Ook bij (vermoeden van) een strafbaar feit gaat de politie als eerste ter plaatse en wordt nagegaan of er opgetreden moet en kan worden op basis van het strafrecht of bestuursrecht (of een combinatie daarvan) en welke handhavingspartner vanuit die keuze optreedt. De NVWA is de eerstelijnsorganisatie voor landbouwhuisdieren en hobbydieren.

Het landelijke Afwegingskader Dierhandhaving van het OM behelst dat een bestuursrechtelijke afhandeling geprefereerd wordt boven een strafrechtelijke afhandeling.¹⁴ In de Wet dieren wordt in geval van dierenmishandeling en –verwaarlozing uitgegaan van een strafrechtelijke aanpak. In de memorie van toelichting bij de Wet dieren is aangegeven dat ‘de hoofdregel luidt dat gedragingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, eerst aan de officier van justitie worden voorgelegd ingeval de gedraging tevens is aan te merken als een strafbaar feit. Als de officier van justitie meldt dat van strafvervolging wordt afgezien, en ook geen voorstel tot transactie wordt gedaan, kan worden overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete’ (artikel 5.4.1.5, 2^e en 3^e lid, Algemene wet bestuursrecht; Eerste Kamer, 2006-2007; Tweede Kamer, 2007–2008, p. 75).

In het kader van het convenant dierenhulpverlening is afgelopen jaren veel werk verricht om de noodhulp te verbeteren en het netwerk te professionaliseren. Een voorbeeld hiervan is het keurmerk voor dierenambulances waar de NVBD en de FDN aan hebben gewerkt.¹⁵

1.2 Evaluatie van de aanpak

In 2012 is de stand van zaken ten aanzien van de handhaving van de regelgeving op het gebied van dierenwelzijn in kaart gebracht.¹⁶ De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de samenwerking tussen ketenpartners op het gebied van handhaving en hulpverlening op het terrein van dierenwelzijn zijn toen onderzocht. Omdat het onderzoek is uitgevoerd bij de start van de dierenpolitie, meldpunt 144 en de formalisering van de samenwerking in convenanten kan dat onderzoek als een nulmeting worden beschouwd.

Uit het onderzoek kwam onder andere naar voren dat er met de komst van meldpunt 144 en de dierenpolitie meer meldingen inzake dierenwelzijn worden geregistreerd. Daarnaast laten de eerste cijfers omtrent de handhaving zien dat de nadruk in de afhandeling van dierenwelzijnszaken - conform het Afwegingskader - bij een bestuursrechtelijke aanpak ligt; er werd relatief weinig strafrechtelijk ingegrepen. De rol van het OM lijkt kleiner te zijn geworden wat kan wijzen op dat er vaker bestuursrechtelijk wordt opgetreden.

Wat betreft de samenwerking tussen de partners in het veld werd er een gemis aan regie geconstateerd en ontbrak het aan continuïteit van overleg en afstemming. In de praktijk bestond er onduidelijkheid over wat er van elkaar moet worden verwacht en wie op welke wijze moet acteren. Er werd bij aanvang vooral reactief te werk gegaan door de partners en soms voorbij gegaan aan de afspraken in het convenant. In deze startfase waren de partners elkaar nog aan het aftasten. Daarnaast ontbeerde de dierenpolitie bij aanvang voldoende kennis en kunde op het gebied van dieren. Geconcludeerd werd dat de vliegende start die gemaakt is met de nieuwe maatregelen (convenanten, meldpunt 144 en dierenpolitie) debet lijkt te zijn aan de knelpunten die in de startfase speelden. Het fundament voor de samenwerking is enkele jaren geleden gelegd en de vraag is nu of en op welke wijze deze zich heeft ontwikkeld ten gunste van het dierenwelzijn en welke knelpunten er thans in het veld worden ervaren. In deze rapportage doen we verslag van het follow-up onderzoek.

1.2.1 Vraagstelling en onderzoeksvragen

Gezien de ontwikkelingen op het gebied van (invulling van) de dierenpolitie en wetgeving en uitvoeringsbesluiten op het vlak van de handhaving van dierenwelzijn is een belangrijke vraag die nu voor ligt: hoe lopen de hazen? In hoeverre wordt er door de partijen op het gebied van de handhaving van dierenwelzijn navolging gegeven aan de afspraken en wat moet er eventueel veranderen om de (door)werking van de gezamenlijke afspraken te optimaliseren? Ten aanzien van de noodhulp aan dieren is de vraag aan de orde hoe de samenwerking en professionalisering van de keten verder kunnen worden versterkt. In opdracht van het Wetenschappelijk

Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van V&J heeft Bureau Beke uitvoering gegeven aan het onderzoek naar de stand van zaken in de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing. De vraagstelling luidt als volgt:

Wat is de (ontwikkeling in) aard en omvang van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing en wat is de stand van zaken met betrekking tot de (samenwerking bij de) handhaving van dierenwelzijn?

Deze vraagstelling is geconcretiseerd in vijf onderzoeksvragen:

1. Wat is de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op het gebied van dierenwelzijn in Nederland? Hoe ziet de samenwerking tussen ketenpartners eruit en waar zijn eventuele verbeteringen mogelijk?
2. Wat beoogden de ondertekenaars van het convenant? In hoeverre zijn de afspraken uit het convenant gerealiseerd? Hebben zich in de praktijk knelpunten voorgedaan en zo ja welke en wat zijn de oorzaken? Welke gezamenlijke ambities en afspraken uit 2011 zijn volgens de ondertekenaars van het convenant nog adequaat en welke zouden moeten worden herzien?
3. Hoe is de dierenhulpverlening in Nederland georganiseerd?¹⁷ Op welke wijze kunnen private partijen het beste geholpen worden bij verdere professionalisering? Wat zijn de grootste behoeften van de sector?
4. Hoe heeft het aantal meldingen dat wordt ontvangen door het meldnummer 144 en de convenantpartners van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing zich sinds de invoering van de dierenpolitie, oftewel de taakaccenthouders in 2011, ontwikkeld?
5. Wat is bekend over de aard van de meldingen, overtredingen en misdrijven met betrekking tot dierenwelzijn en over de afdoening van dierenwelzijnszaken?

Het onderzoek concentreert zich op de afspraken zoals vastgelegd in het 'Convenant Samenwerking Dierenhandhaving' en het 'Convenant Dierenhulpverlening'. De (dieren)politie en meldpunt 144 vormen de spil in de aanpak vanuit de afspraak dat zij respectievelijk de eerste lijn zijn en de eerste schakel vormen. Vanuit dat perspectief is het onderzoek uitgevoerd en zijn de bevindingen beschreven, uiteraard met in acht name van de inbreng en rol van de andere convenantpartners. Dat betekent dat niet alle bestaande organisaties in Nederland, vormen van samenwerking, werkwijzen, regels en wetgevingen op het terrein van dierenwelzijn onderdeel van het onderzoek zijn.

1.2.2 Methoden van onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van verschillende onderzoeksactiviteiten. Dat betreft een deskresearch, data-analyse, dossieranalyse, interviews, een vragenlijst en observaties.

Deskresearch

Ter inkadering van het onderzoek, maar ook om de praktijk aan de afspraken op papier te kunnen toetsen en input te bieden voor de interviews, is een deskresearch uitgevoerd. Daarvan maken de convenanten voor de samenwerking in de handhaving en hulpverlening deel uit en zijn documenten als jaarverslagen en rapporten van de diverse betrokken organisaties bestudeerd. Daarnaast zijn het Afwegingskader en de Aanwijzing voor de opsporing van het OM betreffende de aanpak van dierenwelzijnszaken meegenomen in de deskresearch.

Data-analyse

De geregistreerde data van verschillende betrokken partijen bieden inzicht in de ontwikkelingen in de aard, omvang en afhandeling van het aantal meldingen, overtredingen en misdrijven op het gebied van dierenwelzijn. In de data-analyse zijn gegevens van de hiernavolgende partijen geanalyseerd over de periode 2012 (net na de start van de aanpak) tot en met 2015.¹⁸

- Nationale Politie
- OM
- Meldpunt 144
- NVBD
- LID
- NVWA
- RVO

Nationale Politie

Het politieregistratiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de Nationale Politie biedt inzicht in de ontwikkelingen in het aantal meldingen en aangiften met betrekking tot overtredingen en misdrijven op het gebied van dierenwelzijn. In BVH worden misdrijven en overtredingen weggeschreven onder maatschappelijke klassen. Er bestaat in de politieregistratiesystemen geen unieke maatschappelijke klasse voor dierenmishandeling of dierenverwaarlozing. Wel worden in BVH twaalf maatschappelijke klassen omschreven die betrekking hebben op dieren.¹⁹ Het betreft:

- A60 Diefstal van een dier
- E8 Meldingen betreffende dieren
- E80 Aantreffen dood/gewond dier
- E81 Loslopend dier
- E82 Gevaarlijke hond
- E83 Overige meldingen betreffende dieren
- H16 In beslagname dier
- M05 Dieren
- M051 Gezondheid en welzijn dieren en dierenvervoer
- M101 Flora en fauna
- M102 Cites (uitheemse planten en dieren)
- M103 Visserijwet

De Nationale Politie heeft op landelijk niveau een extractie gemaakt uit BVH over de geselecteerde maatschappelijke klassen. Een kanttekening bij deze analyse is dat deze niet honderd procent dekkend is wegens mutatiefouten. Politiefunctionarissen registreren zaken niet altijd onder de juiste categorie. Omdat de analyse over elk jaar op dezelfde wijze (over dezelfde klassen) kan worden uitgevoerd, bieden de cijfers wel een goed inzicht in de cijfermatige ontwikkeling van de registraties die betrekking hebben op dieren(welzijn) in algemene zin (en niet specifiek voor dierenmishandeling en/of -verwaarlozing).

OM

Het OM vormt de bron om inzicht te krijgen in de strafrechtelijke afhandeling van dierenwelzijnszaken. Geregistreerde gegevens van het OM bieden inzicht in dierenwelzijnszaken die door het OM of door de rechtelijke macht zijn afgedaan. Bij de justitiële registraties is gebruik gemaakt van de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). Het betreft een geanonimiseerde kopie van het Justitieel Documentatiesysteem (JDS), waarin zogenaamde strafbladen worden bijgehouden: alle misdrijven en een deel van de overtredingen worden in het JDS geregistreerd. Het doel is daarbij om inzicht te kunnen geven in het justitiële verleden van een persoon. De afdeling Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse (SIBa) van het WODC heeft de data voor de analyse geleverd. De wetsartikelen die in de analyse zijn meegenomen, betreffen:

- Dierenmishandeling (art. 36 GWWD)
- Dierenverwaarlozing (art. 37 GWWD)
- Ontuchtige handelingen met een dier (art. 254 Sr.)
- Porno tussen mens en dier (art. 254a Sr.)
- Doden of mishandelen van dieren van een ander (art. 350, lid 2 Sr.)

- Aanhitsen of onschadelijk houden van een dier (art. 425 Sr.)
- Stroperij (art. 9 en 13 Flora en Faunawet)²⁰
- Stroperij (art. 10 en 21 Visserijwet)²¹
- Dierenmishandeling (art. 2.1, lid 1 en lid 6 Wet dieren)
- Doden van dieren (art. 2.10, lid 1 (Wet dieren)
- Zorgplicht voor dieren (art. 1.4, lid 1 Wet dieren)
- Dierenverwaarlozing (artikel 2.2, lid 8 Wet dieren)
- Verbod op diereengevechten (art. 2.14, lid 1 Wet dieren)

Voor zowel de informatie van de politie als het OM geldt dat binnen de selectie van zaken geen maatschappelijke klasse of artikel is uitgesloten om de scope zo breed mogelijk te houden. De twee bronnen kunnen niet zonder meer met elkaar worden vergeleken en op elkaar worden betrokken. Met andere woorden: de resultaten moeten per organisatie afzonderlijk worden beschouwd, want de registratiesystemen zijn voor verschillende doeleinden ontwikkeld en bevatten om die reden ook andersoortige informatie.

Meldpunt 144

Meldpunt 144 ‘red een dier’ is in de huidige inrichting van de Nationale Politie ondergebracht bij de Landelijke Eenheid. Er worden overzichten bijgehouden die cijfermatig inzicht bieden in het aantal telefoongesprekken dat is gevoerd, het aantal meldingen dat daaruit voortvloeide en naar welke partij deze zijn uitgezet. Per melding wordt er door de medewerkers van 144 een meldformulier ingevuld met gegevens over de melding. Meldpunt 144 heeft beschikbare gegevens geleverd die inzicht bieden in de ontwikkeling in de aard en omvang van meldingen aangaande dierenwelzijn en de partijen waarnaar die meldingen zijn uitgezet.

De wijze van registreren bij meldpunt 144 heeft zich gaandeweg de jaren ontwikkeld. Zo werd in 2012 en in de eerste helft van 2013 alles in Word geregistreerd, waarna is overgegaan op Excel. De registratie in zowel Word als Excel is niet geautomatiseerd raadpleegbaar en geeft geen compleet beeld. Na 2013 heeft er bovendien een wijziging plaatsgevonden van benaming en labeling, waardoor de data over de jaren slecht vergelijkbaar zijn. Om die reden worden in dit onderzoek cijfers gepresenteerd uit 2014 en de eerste helft van 2015 alsook enkele beschikbare data over 2013.

NVBD

De cijfermatige overzichten op basis van politieke informatie en die van meldpunt 144 worden naast de gegevens van de handhavingpartners gelegd. De Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren (NVDB) is een van deze partners. In het meldingssysteem MIER (Meldingen Informatie En Registratiesysteem) worden

alle meldingen over vermeend verstoord dierenwelzijn vastgelegd en volgens procedure uitgezet ter behandeling bij afdelingen, de Landelijke Inspectiedienst (LID) of handhavingspartners.

De jaarverslagen (2011 tot en met 2014) van de NVBD kennen een wisselende structuur en onderwerpen die in het kader van hulpverlening relevant zijn, komen niet elk jaar aan bod. Hierdoor is het niet mogelijk gebleken om over de gehele periode een trendbeeld te schetsen op bijvoorbeeld het gebied van aard en omvang van meldingen en klachten aangaande dieren, de afhandeling van zaken over de onderzoeksperiode en de (dierenarts)kosten die zijn gemaakt.

LID

De Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) fungeert sinds de invoering van meldpunt 144 als tweedelijnsorganisatie als het gaat om meldingen met betrekking tot gezelschapsdieren. Daarnaast kunnen zij toezichtcontroles uitoefenen als het gaat om bestuursrechtelijke afhandelingen. Elk jaar legt de LID de jaarlijkse resultaten met betrekking tot ontwikkelingen in activiteiten op het vlak van dierenwelzijn vast in een jaarverslag. Voor dit onderzoek hebben we de beschikking over de verslagen over de periode 2012 tot en met 2014. Het jaarverslag van 2015 is nog niet beschikbaar ten tijde van rapportage.

NVWA

Een andere belangrijke convenantpartner in de handhaving van dierenwelzijn is de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De NVWA is gericht op meldingen en klachten over professioneel gehouden landbouwdieren met het oog op veilig en gezond voedsel, veilige producten en gezonde dieren. Registraties van de NVWA aangaande meldingen of constatering aangaande dierenwelzijn bieden aanvullend op de registratiecijfers van de overige partijen inzicht in de ontwikkeling van het aantal meldingen en de afhandeling daarvan. Daarnaast geven de data van de NVWA een beeld van de capacitaire inzet en kosten met betrekking tot de afhandeling van meldingen.

RVO

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is bevoegd om (bestuursrechtelijke) sancties op te leggen in geval van aantasting van dierenwelzijn. De RVO is in het traject van de aanpak van dierenwelzijnszaken een belangrijke partner voor de politie, de LID en de NVWA. De RVO heeft kengetallen geleverd over zaken die in behandeling zijn genomen, de handhavingsactiviteiten die zijn uitgevoerd en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Deze data bieden inzicht in de bestuursrechtelijke afdoening van dierenwelzijnszaken over de periode 2012 tot en met 2015.

Dossieranalyse

Naast kwantitatief inzicht in de aard, omvang en wijze van afhandeling van dierenwelzijnszaken is een kwalitatieve verdieping gemaakt van een selectie van zaken. Deze kwalitatieve verdieping heeft hoofdzakelijk tot doel inzicht te krijgen in de afhandeling van situaties en in de samenwerking tussen de partijen. In totaal zijn dertig dierenwelzijnszaken bestudeerd evenredig verdeeld over de belangrijkste handhavende partijen: de politie, de LID en de NVWA. Om een zo actueel mogelijk beeld van de stand van zaken te krijgen, is gevraagd naar de meest recente (afgesloten) dossiers. Daarbij is rekening gehouden met landelijke spreiding. Bij de LID zijn de dossiers op centraal niveau verkregen en bestudeerd. Via de geïnterviewde TAH's dierenwelzijn zijn de politiedossiers verkregen. De dossiers van de NVWA zijn betrokken via de inspecteurs die daar op het gebied van dierenwelzijn werkzaam zijn.

In de analyse is onder andere nagegaan wat de aard en achtergrond van de dieren mishandeling of dierenverwaarlozing zijn, op welke wijze en bij welke partij de zaak ter kennis is gekomen, op welke wijze en door welke instantie(s) op het feit is gereageerd en hoe de eventuele samenwerking er uit heeft gezien. Voor de analyse van de dossiers is een analyseformat ontwikkeld (zie bijlage 1).

Interviews

Interviews vormen een belangrijk onderdeel van het onderzoek. De documenten, de gegevens uit de data-analyse en de casuïstiek uit de dossieranalyse vormen input voor de interviews: de interviews hebben tot doel gehad de bevindingen aan de werkelijkheid te toetsen. Om goed zicht op de samenwerking op het gebied van dierenwelzijn te krijgen, zijn de belangrijkste betrokken partijen geïnterviewd. Voor de interviews is een semigestructureerde topiclijst ontwikkeld (bijlage 2). In totaal is er met 47 respondenten vanuit het beleid en de praktijk een interview gehouden. Deze respondenten vertegenwoordigen de hiernavolgende partijen. De namen van de respondenten staan opgenomen in bijlage 3.

- OM (n=2)
- Nationale Politie (n=25)²²
- RVO (n=1)
- NVWA (n=3)²³
- LID (n=6)²⁴
- NVBD (n=2)
- FDN (n=1)
- KNMvD (n=1)
- Stichting Dierenlot (n=1)
- Stichting Dierkeur (n=2)
- Hondenbescherming (n=1)
- Nederlandse Federatie Dierenopvang Organisaties (n=2)

Vragenlijst

Om een groot aantal TAH's en coördinatoren dierenwelzijn van de politie te bereiken is als extra onderzoeksactiviteit per e-mail een (digitale) vragenlijst verspreid.²⁵ Daarin is ondermeer gevraagd naar achtergrondkenmerken en ervaringen met en visie op de samenwerking in de aanpak van dierenwelzijnszaken. De vragenlijst staat opgenomen in bijlage 4. In totaal zijn 176 TAH's en coördinatoren dierenwelzijn gevraagd om de vragenlijst in te vullen. Bij het uitblijven van een reactie is hen een reminder gestuurd. Uiteindelijk is er een respons van 91 behaald, ruim de helft van de doelgroep. Daarin zijn alle eenheden – op één na – gelijkmatig vertegenwoordigd. Eén op de vijf respondenten komt uit de grootste eenheid.

Observaties

Om een goed beeld van de uitvoering van de handhaving van dierenwelzijn in de praktijk te krijgen, zijn twee diensten van de handhavende partijen meegedraaid. De eerste observatie is gedaan tijdens het meelopen van een dienst met een TAH. De tweede observatie dienst is meegelopen met een inspecteur van de LID samen met een TAH.

1.3 Leeswijzer

In het vervolg van deze rapportage worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 uiteengezet hoe de samenwerking in de dierenhandhaving en dierenhulpverlening op papier - in de convenanten - is ingevuld met betrekking tot onder andere taakverdeling, rollen en kosten. In de daarop volgende drie hoofdstukken wordt uiteengezet op welke wijze deze afspraken in de praktijk worden nageleefd, hoe de onderlinge samenwerking in de praktijk werkt, welke knelpunten worden ervaren en wat de oorzaken daarvan zijn.

Allereerst wordt in hoofdstuk 3 beschreven hoe meldpunt 144 is vormgegeven, wat de ervaringen met meldpunt 144 zijn en welke aandachtspunten er op basis van het onderzoek naar voren komen. Hoofdstuk 4 is gewijd aan de handhaving van dierenwelzijn. Dit hoofdstuk omvat een uitgebreide beschrijving van het verloop van de afspraken in de praktijk van melding tot afhandeling van dierenwelzijnszaken. De politie vormt als eerste lijn de spil in dit hoofdstuk. Daarnaast komt de samenwerking met de andere partners waaronder de NVWA, de LID, de RVO en het OM aan bod. In hoofdstuk 5 volgt een beschrijving van de mate waarin de hulpverlening aan dieren in lijn met de gemaakte afspraken vorm heeft gekregen.

Ter nadere kwantificering van het probleem en de aanpak van dierenwelzijnszaken wordt in hoofdstuk 6 de cijfermatige ontwikkeling van het aantal meldingen van verondersteld dierenleed en de wijze waarop deze zaken worden afgehandeld, weergegeven. Ook de kosten die verschillende organisaties maken in het kader

van de handhaving van dierenwelzijn en hulpverlening aan dieren worden daarin gepresenteerd.

In het zevende en laatste hoofdstuk worden de conclusies van de evaluatie samengevat en wordt een slotbeschouwing gegeven. Dit slothoofdstuk is te lezen als een samenvatting.

Op tussenbladen wordt ter illustratie casuïstiek aangaande de actuele aanpak van dierenmishandeling en –verwaarlozing gepresenteerd, ontleend aan de bestudeerde dossiers.

Eindnoten

1. Van Leiden, Hardeman, Bremmers, Van Ham & Van Wijk (2012).
2. Nationale Politie (2012). Inrichtingsplan Nationale Politie, versie 3.0; Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 628, nr. 301.
3. Brief minister van Veiligheid en Justitie inzake opvolging 144-meldingen, 2 april 2015.
4. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 28 345, nr. 131.
5. Het meldpunt was eerder ondergebracht bij het Landelijk Expertisecentrum Dierenwelzijn (LED) van het (voormalig) Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Het LED werd echter per 1 januari 2015 opgeheven. 144 is thans ondergebracht bij de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie binnen de afdeling Intake en Service.
6. Tweede Kamer, 2 april 2015, 627415, Dierenpolitie, Opvolging 144-meldingen.
7. Openbaar Ministerie (2015). Richtlijn voor strafvordering dierenmishandeling en dierenverwaarlozing, 2015R017.
8. Zie Van Leiden, Van Ham, Hardeman, Scholten & Van Wijk (2015).
9. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2011). Jaargang 2011, 345; Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2014). Jaargang 2014, 211.
10. Per 1 januari 2012 vormt de NVWA (voorheen tijdelijk de nieuwe Voedsel en Warenautoriteit) een fusie van de Algemene Inspectiedienst (AID), Plantenziektedeskundige dienst (PD) en de Voedsel en Waren autoriteit (VWA).
11. Landbouwhuisdieren zijn dieren behorende tot soorten of categorieën die mogen worden gehouden of gefokt met het oog op de productie van die dieren afkomstige producten. Voorbeelden van deze dieren zijn runderen en varkens.
12. Voorheen Dienst Regelingen (DR) van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I). Bevoegd om (bestuursrechtelijke) sancties op te leggen bij aantasting van dierenwelzijn.
13. Dit zijn organisaties en personen in het 'groene domein' die handhavingstaken verrichten die soms gerelateerd zijn aan de bescherming van dieren.
14. Zie het Afwegingskader Dierhandhaving voor Politie, NVWA, LID en OM (2011).
15. Tweede Kamer, 4 oktober 2013, DGA-DAD / 13152601, Beleidsbrief Dierenwelzijn.
16. Van Leiden, Hardeman, Bremmers, Van Ham & Van Wijk (2012).
17. Alleen op hoofdlijnen.
18. Niet elke partij heeft gegevens over genoemde periode aangeleverd. In een enkel geval kan de analyseperiode daarom afwijken (de analyseperiode bij de NVBD is bijvoorbeeld 2011 t/m 2014).
19. Voor de analyses zijn de maatschappelijke klassen 'meldingen betreffende dieren' en 'overige meldingen betreffende dieren' samengenomen.
20. De strafbaarstelling is geregeld in artikel 1a van de Wet op de economische delicten.

21. De strafbaarstelling is geregeld in artikel 56 van de Visserijwet.
22. Het betreft 2 vertegenwoordigers van het Programma Dierenwelzijn, 2 vertegenwoordigers van Meldpunt 144, 5 tactisch coördinatoren Dierenwelzijn en 16 TAH's.
23. Het betreft een vertegenwoordiger van het beleid en 2 inspecteurs.
24. Het betreft het hoofd van de LID en 5 inspecteurs.
25. Deze vragenlijst is onderdeel van een ander onderzoek op het gebied van dierenwelzijn (profielen van dierenbeulen) en voor onderhavig onderzoek uitgebreid met vragen over de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing.

2 Partners en afspraken

Sinds in 2011 de aandacht voor dierenwelzijn is vergroot, hebben er meerdere ontwikkelingen plaatsgevonden die van invloed zijn op de rol van handhavings- en hulpverleningsschakels in de samenwerkingsketen op het gebied van dierenwelzijn. Alvorens in te gaan op hoe de aanpak van dierenmishandeling en –verwaarlozing anno 2016 in de praktijk verloopt, wordt in dit hoofdstuk nader uiteengezet welke afspraken er tussen deze ketenpartners aan de voorkant zijn gemaakt. Deze beschrijving is gebaseerd op convenanten, beleidsstukken, jaarverslagen en richtlijnen.

Allereerst wordt in paragraaf 2.1 beschreven wie de convenantpartners zijn en welke taakstelling zij hebben. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de partijen die deel uitmaken van het Convenant Samenwerking Dierenhandhaving (hierna: handhavingsconvenant) en van het Convenant Dierenhulpverlening (hierna: hulpverleningsconvenant). In de daaropvolgende paragraaf 2.2 wordt uiteengezet welke afspraken er tussen de partijen onderling zijn gemaakt over de handelwijzen bij meldingen over dieren en de samenwerking op dit gebied. Deze afspraken zijn voor een groot deel vastgelegd in het handhavings- en hulpverleningsconvenant. Tot slot volgt in paragraaf 2.3 een korte samenvatting van het hoofdstuk. Het hiernavolgende hoofdstuk 3 is gewijd aan de wijze waarop de afspraken op papier uitvoering krijgen in de praktijk.

2.1 Partners

Bij de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing is een aantal organisaties betrokken. De belangrijkste spelers op het terrein van dierenwelzijn – de convenantpartners – bespreken we in deze paragraaf kort om een beeld te geven van de organisaties en hun werkterrein. Daaraan voorafgaand besteden we aandacht aan het landelijke meldpunt 144. Hier is sinds eind 2011 de centrale coördinatie van meldingen aangaande dierenwelzijn komen te liggen.

Meldpunt 144 'red een dier'

Op 15 november 2011 is het landelijk meldpunt 144 opengesteld voor publiek. Het meldpunt is zeven dagen per week, 24 uur per dag bereikbaar. Het doel van het meldpunt is dat meldingen over verwaarlozing en mishandeling van dieren beter en effectiever worden opgevolgd door de politie en andere handhavers en hulpverleners.¹ Meldpunt 144 is ondergebracht bij de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie (voorheen het Korps Landelijke Politiediensten, KLPD) bij de Afdeling Intake & Services (Nationale Politie, 2012). Eerder maakte het deel uit van het Expertisecentrum Dierenwelzijn dat bij de Landelijke Eenheid was ingericht.

Meldingen bij meldpunt 144 worden beoordeeld door opgeleide centralisten. Om een landelijk dekkend en goed functionerend netwerk achter meldpunt 144 op te zetten, zijn er afspraken gemaakt over de taakverdeling op het terrein van handhaving en hulpverlening. De taakverdeling is geregeld in het handhavings- en hulpverleningsconvenant. De partijen die de schakels vormen in de keten van de aanpak van dierenverwaarlozing en dierenmishandeling laten zich onderscheiden in handhavingspartijen en hulpverleningspartijen. Deze beschrijven we in de volgende subparagrafen.

2.1.1 Handhavingspartners

De handhaving van en het toezicht op de naleving van de regelgeving inzake dierenwelzijn ligt in handen van partijen die bevoegdheden hebben op bestuurlijk en/of strafrechtelijk vlak. We beschrijven hierna de organisaties die de belangrijkste handhavingstaken met betrekking tot dieren verrichten, namelijk de rijksoverheid en gemeenten, de Nationale Politie, de Stichting Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) en de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA). Met betrekking tot de afdoening van zaken gaat het om het Openbaar Ministerie (OM) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Voornoemde organisaties staan als partner in het handhavingsconvenant genoemd.

Rijksoverheid en gemeenten

Overheidscapaciteit is schaars en daarom kunnen niet alle zaken worden opgepakt. Per uitvoeringspartij zijn afspraken gemaakt over de formele, juridische verantwoordelijkheden met betrekking tot dieren in nood (Ministerie van Economische Zaken, 2015). De Rijksoverheid (ministeries, parlement en regering) is uitputtend bevoegd om regelgeving vast te stellen op het terrein van het welzijn van gehouden dieren.² In de Wet dieren zijn de kaders en randvoorwaarden op het terrein van dierenwelzijn en diergezondheid vastgelegd waarbij de bevoegdheden aan andere bestuurslagen overgedragen kunnen worden (Ministerie van Economische Zaken, 2015). De Wet dieren en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten bevatten onder andere welzijnseisen die gesteld worden aan het houden van dieren. De zorgplicht

voor hulpbehoevende dieren, evenals het verbod op verwaarlozing of mishandeling van dieren, neergelegd in artikel 2.1 van de Wet dieren geldt voor alle dieren, dus ook voor wilde dieren. De Rijksoverheid is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van Europese richtlijnen. Met het afsluiten van het hulpverleningsconvenant heeft de Rijksoverheid onderschreven dat dierenhulpverlening een gedeelde verantwoordelijkheid is van burgers, verschillende private partijen en de overheid.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) is verantwoordelijk voor onze rechtsorde. Dat houdt onder andere in dat het ministerie verantwoordelijk is voor het OM en de Nationale Politie. Door middel van de Veiligheidsagenda bepaalt het ministerie de prioritering voor het OM en de Nationale Politie. Het lokale gezag (OM en burgemeesters) heeft uiteindelijk het gezag over de politie en daarmee bepalen zij wat de politie doet (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015-2018). Daarnaast stelt het ministerie van V&J periodiek de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de taakuitoefening door de bijzondere opsporingsdiensten vast (Tweede Kamer, 2011). Deze hoofdlijnen van het beleid vormen het strategisch kader waarbinnen de NVWA en de andere bijzondere opsporingsdiensten hun taken uitvoeren.

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) is verantwoordelijk voor de NVWA en de RVO en bepaalt daarmee ook prioritering en taakstelling binnen deze organisaties. Daarnaast subsidieert het ministerie van EZ de LID en heeft daardoor ook (mede)zeggenschap over de uitvoering van de taakstelling. De ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van EZ hebben gezamenlijk een toezichtkader voor de NVWA opgesteld. Dit kader biedt leidende principes voor toezicht en handhaving in het kader van bestuursrecht door de NVWA (Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Economische Zaken, 2015).

Tot slot zijn gemeenten verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid. Gemeenten hebben te maken met een breed scala aan onderwerpen die raken aan dieren, met name in relatie tot de openbare orde (denk hierbij bijvoorbeeld aan bijtincidenten met honden). Gemeenten hebben op grond van artikel 5:8 van het Burgerlijk Wetboek de plicht om gevonden dieren waarvan wordt vermoed dat zij een eigenaar hebben gehad, gedurende twee weken te bewaren. De invulling van deze bewaarplicht wordt overgelaten aan de gemeenten.

Nationale Politie

De prioritering van de Nationale Politie wordt vanuit twee kanten vormgegeven. Enerzijds wordt de taakstelling bepaald door de Veiligheidsagenda van het ministerie van V&J. Anderzijds bepaalt het lokale gezag, zijnde het OM en de burgemeesters de taakstelling. Het OM kleedt dit in door middel van de Aanwijzing voor de opsporing (2014) en het Afwegingskader (2011) en burgemeesters stemmen dit af in de lokale driehoek. In de huidige Veiligheidsagenda 2015-2018 is geen taakstelling

in het kader van dierenwelzijn opgenomen; de politie wordt in het kader van dierenwelzijn met name lokaal aangestuurd. Ook is bij wet geregeld dat de politie moet optreden in het kader van dierenwelzijn. Op grond van artikel 3 Politiewet moet de politie hulp verlenen aan hulpbehoevende dieren. De politie draagt hierin de kosten van haar eigen optreden maar kan niet aansprakelijk worden gehouden voor de kosten van dierenambulances of dierenopvangcentra. Uit de Memorie van Toelichting bij de Politiewet 2012 blijkt dat onder de hulpverlenende taak van de politie wordt verstaan dat de politie bijstand verleent en raad geeft aan het publiek, bijvoorbeeld het waarschuwen voor dreigende calamiteiten, het oplossen van noodsituaties waarin mens of dier zich bevinden of het verwijzen naar andere hulpverleners. In de loop van de tijd is deze hulpverleningstaak steeds breder geworden waardoor discussie is ontstaan over de reikwijdte van de hulpverleningstaak (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015). Het Handhavingskader Wet dieren (LID, 2014) geeft aan dat politie bevoegd is om toezicht te houden in het kader van de Wet dieren. Daarnaast is de politie een van de aangewezen partijen die opsporingshandelingen in het kader van de Wet dieren mag verrichten.

Eind 2011 is de dierenpolitie opgezet om verwaarlozing en mishandeling van dieren harder aan te pakken. Er zijn in de loop van 2012 ongeveer 125 agenten opgeleid en volledig vrij gemaakt voor dierentaken. Volgens de plannen hadden dit er 500 moeten worden. Echter, in 2012 is het inrichtingsplan van de Nationale Politie herzien en is de fulltime functie van dierenagent afgeschaald naar 180 parttime taakaccenthouders handhaving dierenwelzijn (TAH's) (Nationale Politie, 2012). Anno 2016 zijn er ruim 160 TAH's actief en is men actief met de werving van de resterende TAH's.

De politie - bij voorkeur de TAH's - vormt de eerste schakel in de noodhulp aan dieren. Bij niet-noodhulp aan dieren zijn de TAH's gericht op gezelschapsdieren en in klein aantal gehouden hobbydieren. Naar aanleiding van de meldingen die de TAH's opvolgen, kan ondersteuning van dan wel overdracht aan tweedelijns-partners - zijnde de LID en NVWA - plaatsvinden. Het strafrechtelijk optreden ligt in handen van de TAH's.

LID

De LID werd in 1986 opgericht als een aparte stichting van de Nederlandse Vereniging ter Bescherming van Dieren (NVBD) en heeft als doelstelling het welzijn van dieren in de dagelijkse (inspectie)praktijk zo veel mogelijk te waarborgen en waar nodig te verbeteren. De LID wordt deels gesubsidieerd door het ministerie van EZ. De prioritering van het werk van de LID-inspecteurs volgt uit de Aanwijzing voor de opsporing (2014) en het Afwegingskader (2011). De hoofdtaaken van de LID zijn als volgt geformuleerd: ondersteunen van en samenwerking met de politie, handhaven in de tweede lijn en het uitvoeren van toezichtcontroles.³

De LID beschikte eerder over een eigen meldnummer voor dierenwelzijnszaken. Met de komst van meldpunt 144 is dit nummer bij de LID op non-actief gesteld.

Er werken twee categorieën inspecteurs voor de LID: districtinspecteurs en binneninspecteurs. De districtinspecteurs van de LID zijn Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) waarmee zij de bevoegdheden hebben om de inspecties uit te voeren. Deze opsporingsambtenaren zijn bevoegd om een beperkt aantal strafbare feiten op te sporen, een proces-verbaal op te maken en dieren in beslag te nemen. Er zijn anno 2016 veertien districtinspecteurs bij de LID werkzaam. De twee binneninspecteurs van de LID hebben eveneens een BOA bevoegdheid en hebben als taak kwaliteitsbewaking, backoffice en administratie. Daarnaast werken er drie parttime administratieve ondersteuners op de binneninspectie.

Sinds 2008 is de LID zich gaan toeleggen op bestuurlijke handhaving in plaats van strafrechtelijk optreden. De districtinspecteurs kunnen dieren op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in bewaring nemen. Wanneer de inspecteurs bestuursrechtelijk optreden, vallen zij onder de verantwoordelijkheid van de RVO. De LID-inspecteurs behandelen in principe alleen meldingen die door de politie worden doorgestuurd. Dit zijn meldingen die gaan over niet-noodhulp aan gezelschapsdieren en in klein aantal gehouden hobbydieren.

NVWA

In het jaar 2011 zijn de Plantenziektenkundige Dienst (PD), de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Voedsel- en Waren Autoriteit (VWA) gefuseerd. Vanaf 1 januari 2012 heet deze gefuseerde eenheid de NVWA. De NVWA valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van EZ. De NVWA behoort tot een van de bijzondere opsporingsdiensten en kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk optreden bij de constatering van dierenwelzijnsovertredingen (Tweede Kamer, 2011). Zo kan de NVWA een 'bestuurlijke boete' opleggen of een proces-verbaal opmaken die wordt ingestuurd naar het Functioneel Parket van het OM. De NVWA past in principe het bestuursrecht toe tenzij wettelijke bepalingen aangeven dat het strafrecht moet worden toegepast of bestuurlijke handhaving niet mogelijk is of naar verwachting niet het gewenste effect zal sorteren (NVWA, 2014). De staatssecretaris van EZ en de minister van VWS stellen vanuit hun ministeriele verantwoordelijkheid de - bestuursrechtelijke - kaders op waarbinnen de NVWA haar toezicht vorm en inhoud geeft (Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Economische Zaken, 2015). De NVWA zet het toezicht, op basis van risicoanalyses van ketens en sectoren, in op de meest risicovolle en kwetsbare plekken. De strafrechtelijke prioriteiten voor de NVWA worden bepaald in het handhavingsarrangement dat het Functioneel Parket samen met de NVWA vaststelt. Het Functioneel Parket opereert landelijk waardoor de NVWA vanuit landelijk gezag wordt aangestuurd.

De NVWA is een belangrijke partner in de handhaving van de regelgeving op het gebied van dierenwelzijn, aangezien zij toezicht houdt op de naleving van wettelijke verplichtingen bij het houden van landbouwdieren, op bedrijfsmatige activiteiten met betrekking tot andere dieren dan landbouwdieren en op regels met betrekking tot beschermde, uitheemse en inheemse dieren. Wat betreft het toezicht kan bij het takenpakket van het NVWA specifiek worden gedacht aan dierenmishandeling en – verwaarlozing, transport van levende dieren, aanvoer van dieren naar slachthuizen, ritueel slachten, verboden ingrepen bij dieren, dierproeven en verboden hormoongebruik.

In totaal werken er circa 220 inspecteurs bij de NVWA, waarvan ongeveer 21 fte zich bezig houdt met dierenwelzijnszaken. De overige inspecteurs houden zich onder andere bezig met voedselveiligheid, diergeneesmiddelen, gewasbescherming, Europese en nationale subsidieregelingen, import en export van dieren, dierlijke producten, planten, levensmiddelen, consumentenartikelen et cetera.

Met de inspecties in het kader van dierenwelzijnszaken trachten de inspecteurs een betere naleving van wet- en regelgeving te realiseren. Doel is om via een vroege signalering dierenverwaarlozing en -mishandeling te voorkomen. In tegenstelling tot bij de LID is de eigen meldlijn van de NVWA nog wel operationeel. Meldingen komen op verschillende manieren binnen bij de NVWA: via de eigen meldlijn, via meldpunt 144 en via de TAH's. De NVWA fungeert conform de gemaakte afspraken als eerstelijnsorganisatie voor bedrijfsmatig gehouden landbouwdieren (>10) en bedrijfsmatig gehouden gezelschapsdieren (>10). De NVWA zorgt voor de bestuurlijke afhandeling en kan daarnaast eventueel ook strafrecht toepassen via het OM. Daarnaast levert de NVWA in de tweede lijn, dus nadat op een melding van noodhulp door de politie is gereageerd, inzet bij de afhandeling van die melding.

OM

Het OM valt onder het ministerie van V&J en is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving en vervolging met betrekking tot dieren. Vanaf 1 maart 2015 geldt de Richtlijn voor strafvordering dierenmishandeling en dierenverwaarlozing waarin de straffen voor delicten met betrekking tot dieren zijn uitgelegd.⁴

Voor een strafrechtelijke inbeslagname in geval van dierenmishandeling geldt dat deze alleen kan worden opgelegd met toestemming van een Officier van Justitie voor een strafvorderlijk doel met als grond waarheidsvinding of een beoogde verbeurdverklaring.

RVO

Op 1 januari 2014 zijn de Dienst Regelingen en Agentschap NL - van het ministerie van EZ – gefuseerd tot de RVO. De RVO is daarmee onderdeel van het ministerie van EZ en stimuleert ondernemers bij duurzaam en innovatief ondernemen.

Daarnaast is de RVO belast met de afhandeling bij bestuursrechtelijke handhaving met betrekking tot dieren. Een voorbeeld van een bestuursrechtelijke aanpak is dat de RVO een dier in bewaring kan nemen.⁵ De RVO regelt ook de opvang van dieren namens het ministerie van EZ. Ze vangen zelf geen dieren op maar maken gebruik van verschillende opvangadressen. Deze worden geselecteerd via een aanbestedingsprocedure.

2.1.2 Hulpverleningspartners

Naast de handhavingpartners zijn er hulpverleningsorganisaties werkzaam op het terrein van dierenwelzijn. We benoemen hierna de partners die expliciet in het hulpverleningsconvenant zijn genoemd. Dat betreft de NVBD, de Federatie Dierenambulances Nederland (FDN) en de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD). Deze hulpverleningspartijen kunnen geraadpleegd worden door de handhavingpartijen voor expertise en hulpverlening aan dieren.

NVBD

De NVBD is met ongeveer 200.000 leden, donateurs en vrijwilligers de grootste hulpverleningsorganisatie die opkomt voor dieren in Nederland. Het aantal fte dat in 2014 werkzaam is voor de NVBD, is licht gestegen ten opzichte van 2013; van 88 fte naar 90,6 fte gemiddeld (NVBD, 2013; 2014). Sinds 1 januari 2015 werkt de NVBD gecentraliseerd vanuit het hoofdkantoor in Den Haag. Eerder had de organisatie nog twintig afdelingen door het hele land die grotendeels werden geleid door vrijwilligers met een aantal mensen in loondienst. De twee belangrijkste speerpunten zijn dierennoodhulp en inspectiewerk. Zoals eerder beschreven, wordt het inspectiewerk in het kader van handhaving door de LID gedaan.

Een belangrijke activiteit van de NVBD is het beheren van dierenambulances en -opvangcentra. Daarnaast creëert de NVBD educatieprogramma's die zich richten op dierenwelzijn en verrichten zij lobbyactiviteiten om wetgeving te verbeteren.

Voor 2011 had de NVBD een eigen meldpunt. Met de komst van meldpunt 144 is dit meldpunt omgebouwd naar een Vertrouwensloket (LID, 2012). Het Vertrouwensloket is bedoeld als een centraal contactpunt voor politie, LID en andere instanties voor meldingen die niet vragen om juridisch ingrijpen, maar wel opvolging moeten krijgen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er geen sprake is van een strafbaar feit maar wel hulpverlening gewenst is. Het Vertrouwensloket kan deze meldingen uitzetten bij vrijwilligers van de NVBD.

De NVBD heeft ook dierenambulances. Deze ambulances rijden om gewonde of zieke dieren naar een opvangcentrum, asiel of dierenarts te vervoeren. De dierenambulances worden bestuurd door chauffeurs. Dit kan op vrijwillige basis en sommige organisaties hebben chauffeurs in loondienst. De dierenambulances heb-

ben allen een eigen lokaal nummer waarop de meldingen binnenkomen. Daarnaast beheert de NVBD dierenopvangcentra.

FDN

De FDN is in 1993 opgericht. Het is een vereniging waarbij alleen dierenambulanteorganisaties zich aan kunnen sluiten. Volgens de website van de FDN zijn er 31 actieve dierenambulanteorganisaties aangesloten bij de FDN.⁶ Een dierenambulanteorganisatie moet voldoen aan door de FDN opgestelde kwaliteitseisen voordat deze als lid wordt toegelaten. Deze eisen hebben onder andere betrekking op de voertuigen, uitrusting en de werkwijze van de organisatie in zijn geheel. De FDN adviseert en begeleidt haar leden om zo professioneel mogelijk te kunnen werken. In 2008 heeft de FDN een beleidsplan opgesteld om alle organisaties verder te kunnen professionaliseren. De dierenambulanteorganisaties bestrijken een bepaalde regio. Deze organisaties hebben hun eigen meldnummer behouden.

KNMvD

De KNMvD is de beroepsorganisatie van dierenartsen in Nederland. Deze organisatie is een belangrijke samenwerkingspartner als het gaat om hulpverlening aan dieren, aangezien de aangetroffen mishandelde of verwaarloosde dieren soms behandeld moeten worden door dierenartsen. De beroepsorganisatie zet zich in voor het ontwikkelen van landelijk uniforme afspraken met betrekking tot medische zorg voor dieren. De KNMvD heeft in samenwerking met de faculteit Diergeneeskunde van de Universiteit Utrecht een 'Meldcode dierenmishandeling' ontwikkeld voor dierenartsen. De meldcode heeft als doel dierenartsen te stimuleren om signalen van dierenmishandeling door te geven. Daarnaast wil de KNMvD met deze meldcode dierenartsen ondersteunen bij het maken van een goede afweging bij het melden van dierenmishandeling.

Naast de bovengenoemde convenantpartners omvat het veld van dierenhulpverlening andere partijen. Voorbeelden van andere grote partijen die zich bezig houden met dierenhulpverlening zijn Stichting Dierkeur (als voortvloeisel van het hulpverleningsconvenant), Stichting Dierenlot, Nederlandse Federatie Dierenopvangorganisaties (NFDO) en de Koninklijke Hondenbescherming.

2.2 Afspraken

Voor zowel de handhaving en vervolging als de hulpverlening met betrekking tot dierenwelzijn zijn er eind 2011 convenanten afgesloten met de belangrijkste partners met betrekking tot taken en rollen.⁷ De inhoud van deze convenanten en van andere documenten waarin afspraken zijn gemaakt, bespreken we hierna.⁸ Daaraan

voorafgaand gaan we in op de rol van meldpunt 144 en samenwerkingsafspraken die zijn gemaakt met de organisaties in het veld.

Afspraken meldpunt 144

Meldpunt 144 neemt meldingen aan over dieren in nood. In de werkinstructie van de Nationale Politie wordt beschreven hoe centralisten de meldingen moeten wegzetten (Nationale Politie, 2013). Volgens de werkinstructie moet direct actie worden ondernomen bij een melding van acuut dierenleed door de melding weg te zetten bij de noodhulp via de politiemeldkamer 112 of de meldkamer van de brandweer. Daarnaast mag een centralist ook direct een dierenambulance inschakelen. Tevens kan een acute melding worden doorgezet naar de backoffice van de TAH's van de politie, de meldkamer van de NVWA of het Vertrouwensloket van de NVBD. Aan de hand van een filter in de werkinstructie wordt de centralist door een aantal keuzes geleid om te komen tot de juiste backoffice.

Indien er sprake is van bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdieren of van beschermde dieren moet de centralist een e-mail met een melding naar de meldkamer van de NVWA sturen. Wanneer er geen sprake is van een strafbaar feit maar het dierenwelzijn toch in het geding is of dreigt in het geding te komen, moet er een melding naar het Vertrouwensloket van de NVBD worden gestuurd. Volgens de werkinstructie mogen de centralisten van meldpunt 144 geen anonieme meldingen aannemen; die verwijzen ze door naar Meld Misdaad Anoniem. Bij anonieme meldingen is het moeilijker om de betrouwbaarheid van de melding in te schatten.

In opdracht van het ministerie van V&J en in samenwerking met de NVWA en de NVBD, heeft de Nationale Politie kwaliteitscriteria opgesteld zodat meldpunt 144 een betrouwbare en professionele partner kan zijn in de handhaving van dierenwelzijn.⁹ In dit kwaliteitsplan is aandacht voor de volgende elementen: de doelstellingen van meldpunt 144, samenwerkingspartners, interne processen en ontwikkeling van de centralisten.

2.2.1 Afspraken omtrent handhaving

Het 'Convenant Samenwerking Dierenhandhaving' is opgesteld op 24 oktober 2011 en heeft een looptijd van drie jaar. Volgens het convenant wordt over een eventuele verlenging besloten na evaluatie van de werking van het convenant.

Het 'Convenant Samenwerking Dierenhandhaving' is gericht op - bestuursrechtelijke of strafrechtelijke - handhaving van de regelgeving met betrekking tot mishandeling en verwaarlozing van dieren. Het convenant heeft tot doel de naleving van wettelijke regels ten aanzien van het houden van en de omgang met dieren optimaal te kunnen handhaven. 'Partijen willen met dit convenant de afspraken zodanig maken dat te allen tijde duidelijk is welke partij in enige situatie verantwoordelijk is voor de aanpak en afhandeling van de handhaving', aldus het con-

venant. In het handhavingsconvenant worden de belangrijkste partijen die bij de handhaving van de regelgeving inzake dierenwelzijn zijn betrokken, genoemd en worden de verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen op dit terrein beschreven. Samenvattend hebben de volgende partners zich aan het handhavingsconvenant gecommitteerd:

- Nationale Politie
- OM
- NVWA
- LID
- RVO

Het convenant heeft betrekking op de handhavingstaken en verzoeken om (nood) hulp en bevat generieke en specifieke taakafspraken tussen de handhavingspartners. De eerste generieke afspraak in het handhavingsconvenant is dat bij een vermoeden van een strafbaar feit met betrekking tot dieren, de handhavingspartners een door het OM opgesteld afwegingskader voor de inzet van strafrecht, bestuursrecht of een combinatie hiervan moeten hanteren (dit wordt uitgebreider besproken in paragraaf 2.2.2). De overige generieke taakafspraken in het convenant hebben betrekking op welke partij naar aanleiding van welk type melding of situatie moet optreden. Bij de inzet maakt het convenant een onderscheid tussen situaties en meldingen die wel of geen noodhulp behoeven en in het soort dier waar het om gaat.

Het convenant stelt dat de politie de eerste lijn vormt voor de meldingen die via meldpunt 144 binnenkomen en dat de politie in de tweede lijn ondersteund wordt door de LID of NVWA. Daarnaast bevat het convenant afspraken omtrent situaties waarin de LID en NVWA met elkaar samenwerken dan wel zaken aan elkaar overdragen. Meldingen over noodhulp moeten volgens de afspraken in het convenant in eerste aanleg door de (regionale) politie worden opgevolgd, eventueel in samenwerking met andere hulpdiensten zoals de brandweer. Mocht de situatie daar vervolgens aanleiding toe geven dan kan de politie afhankelijk van de situatie specialisten van de LID of de NVWA inschakelen. Meldingen die geen noodhulp behoeven, worden afhankelijk van het type dier afgehandeld door de partij die daar zijn taken in heeft. Indien op een locatie meerdere dieren aanwezig zijn, is de diersoort waarover de melding gaat leidend voor de inzet van de LID of de NVWA (Nationale Politie, 2013a). Hiernavolgend worden de handhavingsafspraken per partij besproken.

Handhavingsafspraken per partij: de Nationale Politie

In het Inrichtingsplan van de Nationale Politie (2012) staat dat vanuit de brede basispolitietoekening medewerkers binnen het basisteam met een generieke taakstelling

werken. In aanvulling daarop worden medewerkers belast met één of meer specifieke taakaccenten, bijvoorbeeld de aanpak van bepaalde doelgroepen als jeugd, veelplegers of de handhaving van milieubepalingen of het taakaccent dierenwelzijn.

In het inrichtingsplan is opgenomen dat ‘het de bedoeling is dat de meeste TAH’s deel uit maken van de basisteams’. De TAH’s vallen hiermee onder de aansturinglijn van het basisteam en besteden een deel van hun tijd aan het taakaccent en aan borging van kennis van het vakgebied. ‘Alle regionale eenheden zullen beschikken over medewerkers met het taakaccent dierenpolitie’, aldus het inrichtingsplan.

Medio 2013 heeft de aandachtsgebiedhouder dierenpolitie van de Nationale Politie een brief geschreven met als onderwerp ‘Opdracht tot in werking brengen inrichting van de dierenpolitie’. In deze brief wordt als beleidsdoel van de politie gesteld dat ‘de reguliere politie verwaarlozing en mishandeling van dieren hard aanpakt’. Ook wordt er een aantal voorwaarden gesteld aan de inrichting van de dierenpolitie in de vorm van TAH’s:

- De inrichting van de dierenpolitie vindt plaats per eenheid;
- de dierenpolitie is een taakaccent dat wordt belegd bij de Robuuste Basisteams (RBT’s);
- de planning van mensen en middelen vindt RBT-overstijgend plaats;
- de operationele sturing en/of zaakcoördinatie wordt op RBT-niveau ingeregeld;
- binnen de territoriale eenheid is, binnen de kaders van het Convenant samenwerking dierenhandhaving,
- dagelijks een taakaccenthouder beschikbaar en bereikbaar.

Volgens de ‘Opdracht tot in werking brengen inrichting dierenpolitie’ van de Nationale Politie (2013) wordt in het kader van de implementatie van de TAH’s binnen de Nationale Politie per eenheid voorzien in een ‘tactisch coördinator dierenwelzijn’.

Het handhavingsconvenant stelt dat de politie – na het reageren op een melding van noodhulp – inzet moet leveren om de melding af te handelen. Behalve het reageren op meldingen, staat in het convenant dat de politie de taak heeft om proactief op te treden tegen dierenmishandeling en -verwaarlozing. De niet-noodhulp meldingen die via meldpunt 144 bij de politie binnenkomen waarbij er sprake is van een indicatie van een overtredings situatie dienen door de politie opgevolgd te worden, indien deze betrekking hebben op gezelschapsdieren en in klein aantal gehouden hobbydieren. Daarnaast dient de politie de handhavingpartners, volgens het handhavingsconvenant, te ondersteunen indien er een bekend risicoprofiel bestaat ten aanzien van een subject van toezicht of opsporing.

Indien er geen handhavinginzet nodig is, maar er wel aanleiding is voor advisering of begeleiding in relatie tot de omgang met dieren, vindt overdracht aan het Vertrouwensloket van de NVBD plaats, aldus het convenant. Bij een situatie die vraagt om bestuursrechtelijke afhandeling, moeten volgens het convenant, de LID en de NVWA worden ingeschakeld als tweedelijnsorganisatie. Zoals afgesproken in het convenant, ligt het strafrechtelijk optreden in handen van de TAH's. Zo kunnen ze bijvoorbeeld een dier in beslag nemen, een boete uitschrijven of een proces-verbaal opmaken. TAH's treden onder andere op tegen:

- dierenmishandeling;
- dierenverwaarlozing;
- ontuchtige handelingen met dieren en dierenporno;
- doden of mishandelen van een dier van een ander;
- aanhitsen van een dier.

Zoals eerder besproken, stelt het convenant dat de politie de eerstelijnsorganisatie vormt voor meldingen in het kader van dierenwelzijn. Het is niet duidelijk of dit in de toekomst zo zal blijven. De bijlage 'Oneigenlijke taken' van de voortgangsbrief politie van 31 augustus 2015 van het ministerie van V&J, vermeldt dat bezien moet worden of de politie in de toekomst de eerstelijnsorganisatie zal blijven: 'Voor de zomer van 2016 wordt door mijn ministerie, het ministerie van EZ, de nationale politie en de LID in het kader van de convenantbespreking onder meer bekeken of de politie de eerstelijnsorganisatie moet blijven voor alle gevallen van mogelijke mishandeling en –verwaarlozing van gezelschapsdieren' (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 31 augustus 2015; Tweede Kamer, 2014-2015, 29 628 nr. 554).

Handhavingafspraken per partij: de LID

Volgens het convenant heeft de LID als basistaak om meldingen van de politie te behandelen die gaan over niet-noodhulp aan gezelschapsdieren en in klein aantal gehouden hobbydieren zoals paarden, pony's, ezels, kippen of ander pluimvee.¹⁰ Het handavingsconvenant stelt dat de inzet van de LID voor dit type meldingen slechts volgt uit het resultaat van een onderzoek door de politie ter plaatse waaruit blijkt dat de expertise van de LID en/of bestuursrechtelijke handhaving nodig is. De LID fungeert als tweedelijnsorganisatie, aldus het convenant. Tevens kan de LID door de politie worden betrokken bij meldingen voor het verlenen van specialistische kennis. Uit de afspraken in het convenant volgt ook dat de LID kan optreden bij dierwelzijn gerelateerde meldingen over uitheemse- en inheemse dieren gehouden als gezelschapsdier en houdt toezicht op het Honden- en kattenbesluit uit 1999.¹¹

Indien een door de politie geconstateerde overtreding met betrekking tot gezelschapsdieren of in klein aantal gehouden hobbydieren, conform het Afwegingskader niet strafrechtelijk maar bestuursrechtelijk moet worden afgedaan, zegt het convenant dat de LID in opdracht van de RVO handhavingstaken in het kader van de bestuursrechtelijke aanpak moet verzorgen. Wanneer de LID signalen krijgt over illegale handel in gezelschapsdieren, moeten zij dit, volgens het convenant, doorgeven aan de NVWA. Als er naar aanleiding daarvan een onderzoek wordt gestart door de NVWA kan de LID desgevraagd specifieke deskundigheid inbrengen.

Daarnaast staat in het convenant dat bij een aantoonbaar gebrek aan capaciteit bij de LID de ministeries van V&J en van EZ verantwoordelijk zijn voor een passende oplossing binnen een redelijke termijn. Ten behoeve van een adequate kennisoverdracht van de LID aan de dierenpolitie - in het bijzonder aan het (inmiddels opgeheven) expertisecentrum dierenpolitie - moeten de voornoemde ministeries - volgens het convenant - in 2012 incidenteel € 800.000,- beschikbaar stellen aan de LID.

Handhavingsafspraken per partij: de NVWA

Het convenant regelt dat de NVWA, in de tweede lijn dus nadat op een melding van noodhulp door de politie is gereageerd, inzet levert bij de afhandeling van die melding. Volgens het handhavingsconvenant heeft de NVWA als basistaak om bij de NVWA binnenkomende meldingen te behandelen die gaan over niet-noodhulp met betrekking tot landbouwdieren en hobbydieren. De NVWA moet toezicht houden op de naleving van de wettelijke regels voor landbouwdieren op het gebied van huisvesting, verzorging en transport en de opsporing van overtredingen van die regels. Daarnaast moet de NVWA volgens het handhavingsconvenant de regels handhaven met betrekking tot beschermde uitheemse- en inheemse dieren en moeten ze toezien op de naleving van het Honden- en kattenbesluit uit 1999.¹²

Specifieke samenwerkingsafspraken

In het handhavingsconvenant is een artikel opgenomen met de specifieke samenwerkingsafspraken. Zo is geregeld dat de NVWA en de LID een zogenaamde achtervangfunctie voor elkaar vervullen wanneer er geen of onvoldoende menskracht is bij één van de diensten, dan wel wanneer er behoefte is aan een assisterende of ondersteunende inbreng. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in een dierziekten-crisis. De politie, LID en NVWA dienen volgens het convenant samen te werken indien er ernstige misstanden in de dierenfokkerij of in handel in gezelschapsdieren worden geconstateerd en bij de aanpak van illegale handel in uitheemse en inheemse diersoorten. 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'.¹³

Overige afspraken

Tot slot zijn er in het handhavingsconvenant afspraken gemaakt over informatieverzameling, overleg en publiciteit. Het handhavingsconvenant stelt dat de politie een landelijk informatiepunt moet hebben waar meldingen over noodhulp ten aanzien van dieren, dierenmishandeling, dierenverwaarlozing en de afhandeling daarvan op basis van een overeengekomen protocol worden geregistreerd, geanalyseerd en gecategoriseerd. De convenantpartners voeden dit informatiepunt met hun informatie.

In het convenant zijn ook afspraken gemaakt over overlegstructuren. De politie, de NVWA en de LID moeten volgens het convenant in de regio periodiek overleggen op operationeel niveau over de samenwerking in de handhaving. Initiatief en regie van dit overleg berust bij de politie. Daarnaast zou er volgens het convenant jaarlijks een overleg op bestuurlijk niveau moeten plaatsvinden om na te gaan of de doelstellingen van het convenant worden gerealiseerd.

Wat betreft publiciteit staat in het handhavingsconvenant dat de partij die een zaak heeft afgehandeld ook de woordvoering over deze zaak naar de media verzorgt. Indien het een zaak betreft waarin meer partijen gezamenlijk hebben opgetreden, wordt in onderling overleg tussen die partijen afgesproken wie de woordvoering zal doen.

2.2.2 Afspraken omtrent vervolging en afhandeling

Een van de generieke afspraken in het handhavingsconvenant heeft betrekking op de juridische afhandeling van zaken. In het convenant staat dat het OM belast is met de vervolging van strafrechtelijke zaken met betrekking tot dieren. Voor de bestuursrechtelijke handhaving is de RVO van het ministerie van EZ verantwoordelijk.

Strafrechtelijke vervolging

Volgens het opportuniteitsbeginsel kan worden afgezien van vervolging wanneer dit een algemeen belang dient (artikel 167 Wetboek van Strafvordering). Het OM heeft beleid geformuleerd om het opportuniteitsbeginsel in te vullen. Daarbij zijn de ernst van het feit, de opsporingsindicatie en het aanbod van zaken belangrijke indicatoren (Aanwijzing voor de opsporing, 2014; Afwegingskader, 2011). Het OM is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke vervolging en afhandeling van zaken door de politie en de LID. Het Functioneel Parket – een specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM – is verantwoordelijk voor de vervolging en afhandeling van zaken door de NVWA (Tweede Kamer, 2011).

Volgens het convenant moet de politie in samenspraak met het OM uitvoering geven aan de strafrechtelijke aanpak. Alle arrondissementsparketten van het OM behoren volgens het convenant een contactpersoon voor handhavingszaken aan-

gaande dieren aan te stellen, die de partners adviseert over het te volgen traject in de situaties waarin dieren zijn betrokken.

Het Afwegingskader Dierhandhaving is in dezelfde periode als de openstelling van meldpunt 144 en de start van de dierenpolitie opgesteld.¹⁴ De belangrijkste uitgangspunten van dit kader worden hierna samengevat.

- De arrondissementsparketten behandelen de zaken die betrekking hebben op gezelschapsdieren, hobbydieren en wilde dieren;
- het Functioneel Parket behandelt zaken aangaande landbouwdieren die via meldpunt 144 bij de NVWA terecht komen;
- een bestuursrechtelijke aanpak heeft voorkeur boven een strafrechtelijke aanpak;
- strafrechtelijk beslag op een dier kan alleen worden opgelegd met toestemming van het OM;
- bij ernstige feiten van dierenmishandeling of dierenverwaarlozing volgt strafrechtelijk beslag;
- de parketten krijgen processen-verbaal van daartoe gespecialiseerde politiemensen.

Het Afwegingskader Dierenhandhaving (2011) is voor een groot deel geïnspireerd op de reeds vervallen Aanwijzing voor de opsporing uit 2003 (2003A002). De Aanwijzing voor de opsporing dient helderheid te geven aan de burger over wat redelijkerwijs verwacht mag worden van de politie, uitgaande van de beschikbare capaciteit. Zo is in het Afwegingskader alsmede in de aanwijzing opgenomen dat er altijd een vervolging van een bekende of eenvoudig te traceren dader moet plaatsvinden, tenzij het een bagatel feit betreft.¹⁵ Per 1 januari 2014 is echter een nieuwe Aanwijzing voor de opsporing in werking getreden (2003A020). In de nieuwe aanwijzing worden de verantwoordelijkheden van het OM en de politie op districtsniveau, eenheidsniveau en landelijk niveau uiteengezet in verschillende categorieën. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen Veel Voorkomende Criminaliteit (VVC-zaken), High Impact Crimes (HIC-zaken) en Ondermijnende Criminaliteit. De oude aanwijzing kende een dergelijk onderscheid niet; deze zag enkel toe op opsporing in zijn algemeenheid. Dierenwelzijnszaken worden in de Aanwijzing uit 2014 niet apart benoemd. In het Afwegingskader staat dat de Aanwijzing voor de opsporing van toepassing is op zaken die betrekking hebben op dierenwelzijn. De aanwijzing bepaalt de prioritering van zaken, onder ander op basis van de ernst van het delict en de aanwezigheid van een opsporingsindicatie. Daarnaast bepaalt de aanwijzing in welke mate het gezag, te weten het OM, op zaaksniveau in deze beslissing moet worden betrokken.

Bestuursrechtelijke handhaving

Indien een door de politie geconstateerde overtreding met betrekking tot gezelschapsdieren of in klein aantal gehouden hobbydieren bestuursrechtelijk moet worden afgedaan, moeten handhavers in samenspraak met de RVO handhavingstaken vervullen in het kader van de bestuursrechtelijke aanpak. De RVO is onderdeel van het ministerie van EZ. De RVO regelt het bestuurlijk handhavingsinstrumentarium. In 2015 had de RVO als opdracht van het ministerie van EZ om de processen verder in te richten en te verbeteren. Hierbij zijn drie aandachtspunten gesteld: 1) mishandeling en verwaarlozing en in bewaring genomen goederen (IBG), 2) vaker inzetten van bestuurlijk handhavingsinstrument en 3) de inkomsten uit boeten en (indien mogelijk) verkoop van in beslag genomen goederen worden niet verrekend (RVO, 2015).

De RVO heeft een overzicht opgesteld met overtredingen die kunnen voorkomen op het gebied van dierenwelzijn en de maatregelen en sancties die zij daarop kunnen inzetten.¹⁶ De maatregelen en sancties die de RVO kan opleggen, zijn als volgt:

- last onder dwangsom: hiermee wordt een geldsom gezet op het niet beëindigen van de overtreding binnen een gestelde termijn of het herhalen van de overtreding. Bij het niet of niet volledig voldoen aan de last onder dwangsom moet de overtreder één of meer geldsommen betalen;
- last onder bestuursdwang: Hiermee kan de RVO optreden als de overtreding niet binnen een gestelde termijn wordt beëindigd of bij herhaling van de overtreding. Bij het niet (geheel) voldoen aan de last onder bestuursdwang kan de RVO op kosten van de overtreder het herstel laten uitvoeren of het dier in bewaring nemen;
- spoedbestuursdwang: dit wordt toegepast wanneer het noodzakelijk is om direct in te grijpen. De situatie wordt dan direct hersteld op kosten van de overtreder of de dieren worden in bewaring genomen;
- bestuurlijke boete: dit is een geldboete die de overtreder moet betalen zonder dat daaraan voorafgaand een last wordt opgelegd.

2.2.3 Afspraken omtrent hulpverlening

Het ‘Convenant Dierenhulpverlening’ is opgesteld op 24 oktober 2011 en heeft een looptijd tot en met 31 december 2012. Zoals in het convenant is gesteld, is de looptijd beperkt omdat de uitwerking van de afspraken in het convenant moet leiden tot een nieuw, definitief convenant. De volgende partners hebben zich aan het hulpverleningsconvenant gecommitteerd:

- NVBD
- KNMvD
- FDN

Het hulpverleningsconvenant is gericht op hulpverlening aan dieren die gewond of verdwaald worden aangetroffen in de publieke ruimte. Het betreft dan enerzijds ‘gehouden’ dieren, zoals huisdieren, hobbydieren en recreatiedieren. Anderzijds gaat het om ‘niet-gehouden’ dieren - betreffende inheemse en uitheemse wilde dieren. De hulpverlening is niet gericht op landbouwhuisdieren die voor productiedoelinden worden gehouden. Het convenant beperkt zich tot de hulp die wordt ingeroepen via meldpunt 144.

Het doel van het hulpverleningsconvenant is het verbeteren en professionaliseren van het bestaande netwerk van dierenhulpverlening. Het feitelijke doel is om reeds enkele jaren geleden (voor 2013) te komen tot een landelijk dekkend en goed functionerend netwerk achter meldpunt 144.

Dierenambulances

Een van de afspraken in het hulpverleningsconvenant is dat de NVBD en de FDN tot een regeling komen inzake een 24-uurs beschikbaarheid van de dierenambulances gedurende zeven dagen per week. Daarmee moet een landelijk dekkend netwerk van private diensten binnen de dierenhulpverlening worden gerealiseerd. Daarnaast hebben de partijen ten aanzien van de professionalisering als taak om kwaliteitseisen voor dierenambulances te ontwikkelen.

Dierenopvang

Volgens het convenant moeten de bestaande dierenopvangcentra, de NVBD en de FDN schema's opstellen voor het aanrijden van dierenambulances naar de opvangcentra, waarbij aandacht is voor categorieën van dieren. De afspraak is dat de definitieve schema's voor 2013 zijn vastgesteld.

Overige afspraken

Specifiek voor de KNMvD staat in het convenant dat zij zich samen met de convenantpartners moeten inzetten voor het tot stand brengen van uniforme, landelijke afspraken over de organisatie van diergeneeskundige hulpverlening. Volgens het convenant moet een projectgroep onder leiding van de NVBD tot eind 2012 deelprojecten uitvoeren met als resultaten:

- Een landelijke dekkend netwerk van private diensten binnen de hulpverlening;

- een landelijke brancheorganisatie welke als aanspreekpunt voor de Staat fungeert over private diensten inzake dierenhulpverlening;
- publiek private samenwerkingsverbanden met betrokken overheden inzake de werking van meldpunt 144 moeten worden voorgesteld aan de stuurgroep dierenpolitie.

Bovenstaande zaken moeten – volgens het convenant – leiden tot een nieuw, definitief hulpverleningsconvenant. Om het verloop van deze afspraken te monitoren en te sturen, dienen de partijen twee maal per jaar op bestuurlijk niveau te overleggen.

2.3 Beschouwing

Er is een aantal organisaties betrokken bij de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing. Om samenwerking in goede banen te leiden en om hulpverlening aan dieren te verbeteren zijn enkele jaren geleden convenanten opgesteld. Het handhavingsconvenant kent algemene en specifieke afspraken omtrent de uitvoering van de handhaving in het kader van het verbeteren van dierenwelzijn, terwijl het hulpverleningsconvenant een meer procesmatig karakter heeft in de zin van het streven naar een kwaliteitsverhoging en een betere samenwerking in de hulpverlening.

Het handhavingsconvenant heeft een looptijd van 24 oktober 2011 tot en met 24 oktober 2014, waardoor deze technisch gezien is verlopen. De belangrijkste afspraak die volgt uit het handhavingsconvenant is dat de politie als eerstelijnsorganisatie fungeert en de LID en de NVWA de tweede lijn oppakken. De politie heeft hierop ingespeeld door in het inrichtingsplan op te nemen dat er minimaal 180 TAH's moeten worden aangesteld. Hoeveel uur een TAH formeel aan het taakaccent moet kunnen besteden, is niet geformaliseerd waardoor eenheden de vrijheid hebben om dit naar eigen inzicht in te delen. Daarnaast is het – met het oog op de voortgangsbrief van het ministerie van V&J (2015) – de vraag of de politie de eerstelijnsorganisatie zal blijven. Een andere afspraak – uit het handhavingsconvenant en uit het Afwegingskader van het OM – die voor veranderingen in het veld zorgt, is de voorkeur voor het toepassen van bestuursrecht boven strafrecht. Door deze afspraak zullen meer zaken bestuursrecht worden afgedaan waardoor de samenwerking met de LID erg belangrijk is; zij zijn immers verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke afhandeling. Ook de rol van de RVO zal hierdoor naar verwachting groter zijn geworden.

Het hulpverleningsconvenant kent een looptijd van 24 oktober 2011 tot en met 24 oktober 2012. Ook in het kader van dit convenant is geen vervolg opgesteld, waarmee deze afspraken formeel gezien ook zijn verlopen. Het feitelijke doel van het hulpverleningsconvenant was om voor 2013 te komen tot een landelijk dek-

kend en goed functionerend netwerk van dierenhulpverlening. Om dit netwerk op te bouwen is in het convenant aandacht besteed aan de kwaliteit en spreiding van dierenambulances en dierenopvang. Ook wordt getracht om de samenwerking tussen de verschillende hulpverleningspartners te verbeteren door een overlegstructuur op te zetten en door organisaties gezamenlijke taken te geven. In hoeverre de gemaakte afspraken tot verbetering van de handhaving en hulpverlening in het dierenwelzijn hebben geleid, zal in het hoofdstuk hierna besproken worden.

In de volgende hoofdstukken wordt de uitvoeringspraktijk van de aanpak van dierenwelzijnszaken uitgebreid beschreven. Hierbij wordt ingegaan op het totale traject van melding tot handhaving, hulpverlening en afhandeling van zaken.

Eindnoten

1. Zie de toelichting in de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, 24 oktober 2011 (Tweede Kamer, 2011).
2. 200808846/1/H3. Datum uitspraak: 26 augustus 2009, Afdeling Bestuursrechtspraak.
3. LID (2012). Jaarverslag 2012.
4. Zie Richtlijn voor strafvordering dierenmishandeling en dierenverwaarlozing (2015R017).
5. Er is een verschil tussen in bewaring nemen en in beslag nemen. In bewaring nemen is een bestuursrechtelijke maatregel opgelegd door de RVO, terwijl in beslag nemen via het strafrecht wordt opgelegd door een officier. Ook het doel is anders: bij het bestuursrecht staat niet de straf centraal – zoals bij het strafrecht, maar het herstel van een leefbare situatie voor het dier.
6. Zie de website van de FDN (fdn.nl/de-dierenambulances/).
7. De convenanten zijn op 24 oktober 2011 in werking getreden en kennen een verschillende looptijd. Het handhavingsconvenant loopt tot 24 oktober 2014 en het hulpverleningsconvenant is van kracht tot 31 december 2012.
8. Zoals het Afwegingskader Dierhandhaving voor politie, NVWA, LID en OM (2011) en de Aanwijzing voor de opsporing van het Openbaar Ministerie (2013), stukken van de Nationale Politie etc.
9. Voor de volledige memo zie het document ‘Kwaliteitscriteria Meldnummer 144’ opgesteld door de Nationale Politie (2014).
10. Bij meer dan tien dieren wordt over bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdieren gesproken (Nationale Politie, 2013a).
11. Hierbij moet worden opgemerkt dat het Honden- en Kattenbesluit uit 1999 per 1 juli 2014 is komen te vervallen.
12. Zie voetnoot 10.
13. Dit zijn buitengewone opsporingsambtenaren (boa’s) op het gebied van natuurtoezicht.
14. Openbaar Ministerie, College van Procureurs-Generaal (2011). Brief aangaande de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing. Den Haag: 18 november 2011.
15. Er is sprake van een bagatel feit als er geen schade of letsel is veroorzaakt of een overtreding vormt van een ordenende bepaling (1); het feit daadwerkelijk geen gevaar heeft opgeleverd (2); en er geen sprake is van een vastgesteld beleid van het bevoegd gezag om de feiten aan te pakken. Zie Aanwijzing voor de opsporing (oud) (2003A002), par. 2.1; en Afwegingskader dierhandhaving, par. 2.2.1.
16. Zie hiervoor het Overzicht Maatregelen en sancties Dierenwelzijn op de website van het RVO. Het is onbekend wanneer dit overzicht is opgesteld.

‘Ik heb er spijt van dat het zo gelopen is’

Bij de dierenambulance komt een melding binnen van een extreem vermagerde hond. Het dier wordt opgehaald waarna het gelijk wordt doorgezet naar een dierenarts, welke de hond controleert. Het blijkt dat de hond ondergewicht heeft: 12,2 kilo in plaats van de normale 20 tot 30 kilo. Daarnaast is het dier onderkoeld. De dierenarts constateert tevens dat de hond uitgedroogd is en oppervlakkige verwondingen heeft. De hond wordt na controle door de dierenambulance naar een dierenverzorgingscentrum gebracht.

De eigenaar van het dierenverzorgingscentrum stuurt vervolgens – in privé-tijd via Whatsapp – een bericht naar de plaatselijke dierenagenten: zij meldt dat er een vermagerde hond is binnengebracht. Omdat op het moment van de melding geen Officier van Justitie (OvJ) met taakaccent dierenwelzijn beschikbaar was, is de melding de volgende dag opgepakt. De OvJ besluit een dag na het voorval de hond strafrechtelijk in beslag te nemen. De hond wordt vervoerd naar een opslaghouder.

Na enkele dagen komt de eigenaar van de hond in beeld, welke zich op het bureau dient te melden voor verhoor. Hij verklaart dat hij ‘voor zijn doen niet met opzet een dier heeft mishandeld.’ De eigenaar geeft aan dat hij – naast de vermagerde hond – nog een hond heeft, welke er beter uitziet. Hij vindt het bovendien belangrijk dat honden er goed uitzien ‘omdat hij perfectionistisch is’. De vermagerde hond zou sinds een maand slecht eten. Naar zeggen van de eigenaar komt dit doordat hij financieel niet meer in staat is om ‘duur’ voer te kopen, alleen nog ‘goedkoop’ voer. De goeduitziende hond zou nog wel duur voer krijgen omdat deze een allergie zou hebben. Ook al vermagerde één van de honden binnen korte tijd extreem, de eigenaar is niet naar de dierenarts gegaan omdat hij dacht dat dit te veel geld zou kosten. Hij zou het dier bij een asiel willen achterlaten, maar zonder het afnemen van een gedragstest was dit niet mogelijk. De eigenaar van de hond kon of wilde dit niet betalen. Vanwege het onregelmatige leven van de eigenaar – hij was vooral ’s nachts actief – zagen maar weinig mensen de honden. Niemand heeft daarom ooit gezegd dat er iets met de hond moest gebeuren.

De verdachte zegt dat ‘hij er spijt van heeft dat het zo gelopen is’ en dat hij niet in staat is om de juiste zorg aan de hond te verlenen. Hij geeft zelf aan dat hij de hond heeft verwaarloosd en dat het met het oog op dierenwelzijn beter is dat hij geen honden meer neemt. Dat is de reden dat hij afstand heeft getekend van beide honden.

Bron: dossier

3 Meldpunt 144

Meldpunt 144 vormt het startpunt van de ketensamenwerking in de aanpak van dierenmishandeling en -verwaarlozing. In dit hoofdstuk komen de werking van en de ervaringen met meldpunt 144 bod. Het hoofdstuk betreft een kwalitatieve beschrijving van de praktijk. De bevindingen die worden beschreven, zijn gebaseerd op interviews met vertegenwoordigers van de samenwerkingspartners en de vragenlijst onder taakaccenthouders dierenwelzijn (TAH's). De kwantitatieve in- en output van meldpunt 144 komen aan bod in een apart hoofdstuk over de cijfermatige ontwikkeling (hoofdstuk 6).

Achtereenvolgens gaan we in op het doel en de positionering van het meldpunt, de werkwijze, de meldingen die het meldpunt ontvangt, de capaciteit en kwaliteit en de tevredenheid over de werking van 144. Daarna benoemen we aandachtspunten die uit de praktijk naar voren komen en het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing.

3.1 Doel en positionering meldpunt 144

Meldpunt 144 is het centrale, landelijke nummer dat gebeld kan worden voor het melden van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing. Dit meldpunt vormt daarmee het begin van de keten. Het meldpunt is momenteel ondergebracht bij de Nationale Politie. Eerder betaalde het ministerie van Veiligheid & Justitie (V&J) een aparte bijdrage voor meldpunt 144 aan de Nationale Politie. Met de reorganisatie binnen de Nationale Politie valt de financiering van meldpunt 144 binnen het algemene budget dat het ministerie van V&J aan de Nationale Politie beschikbaar stelt. Meldpunt 144 is in het inrichtingsplan van de Nationale Politie opgenomen en de Nationale Politie moet hier uitvoering aan geven.

Daarnaast is een noemenswaardig feit dat de korpsleiding van de Nationale Politie aan het herijken is of dierenwelzijn wel een politietaak is en of het meldpunt

144 blijft bestaan. Het meldpunt is weliswaar ondergebracht bij en nu ook gefinancierd door de Nationale Politie maar het is voor het veld niet helder wie er nu feitelijk gaat over meldpunt 144, zo leren de interviews.

Over het algemeen zijn de convenantpartners het erover eens dat het goed is dat er één centraal meldpunt is voor dierenwelzijn omdat dit duidelijkheid biedt voor de burger. Respondenten van de Nationale Politie vinden de positionering van 144 bij de politie over het algemeen goed. Het belangrijkste vindt men echter dat meldingen worden opgepakt 'of dat nou door de LID of de politie is.' Het meldpunt positioneren bij de LID (zoals voorheen in een andere vorm het geval was) heeft volgens de respondenten van de politie ook beperkingen. Hoewel de LID veel expertise heeft met betrekking tot dierenzaken kunnen zij enkel voor dierenfeiten optreden. 'In veel zaken speelt meer dan alleen een dierenfeit, waardoor de politie meer geschikt is', aldus een van de respondenten.

3.2 Werkwijze

De meldingen die bij 144 binnenkomen worden door de centralisten beoordeeld. Vervolgens hebben zij tot taak de melding uit te zetten bij een van de ketenpartners. Een melding kan twee richtingen op gaan: noodhulp (spoed) of geen noodhulp (niet-spoed). Als er geen sprake is van noodhulp wordt de melding via een meldformulier naar een van de ketenpartners gestuurd of deze wordt naar het servicecentrum van politie (Landelijke Telefoonnummer Politie (LTP) 0900 8844) doorgeschakeld. Is er wel sprake van noodhulp dan wordt de melding doorgezet naar het alarmnummer 112 (de meldkamer van politie).

Voor het doorzetten van meldingen naar een ketenpartner gelden conform het convenant duidelijke regels: meldingen over gezelschapsdieren zijn voor de politie en de LID en landbouwdieren en bedrijfsmatig gehouden dieren zijn voor de NVWA. Respondenten werkzaam bij 144 maar ook van de andere convenantpartijen ervaren dat de praktijk echter weerbarstiger is dan hoe het op papier staat. 'De inschatting van een melding wordt door de centralisten als vanzelfsprekend gezien maar in overleg met de leidinggevende blijkt dat de meningen over naar welke partner de melding moet soms toch te verschillen', aldus een respondent van 144. Dat geldt bijvoorbeeld voor het inschatten of een melding betrekking heeft op bedrijfsmatig gehouden dieren of dat het om gezelschapsdieren gaat. Het blijft op basis van die ervaring van belang om op kwaliteit en uniformiteit in handelwijzen te blijven sturen.

De TAH's werkzaam bij de Nationale Politie ontvangen meldingen van 144 via een meldformulier in de gezamenlijke mailbox van de TAH's in de eenheid. Daarnaast kunnen ook meldingen binnenkomen via 112 (spoedmeldingen) of hun

eigen netwerk (wijkagenten, collega's), bijvoorbeeld wanneer een collega zich zorgen maakt over de situatie van een bepaald dier.

Een rondgang langs de eenheden leert dat TAH's over het algemeen tevreden zijn over de mailbox. Een beperking van deze werkwijze is volgens een aantal respondenten dat de mailbox alleen op het werk geopend kan worden. Het resultaat is dat wanneer een TAH een paar dagen nachtdienst heeft gehad of een paar dagen vrij is geweest, de meldingen zijn blijven liggen.

In de praktijk levert het doorzetten van een melding naar de meldkamer of het servicecentrum soms problemen op, zo ervaren de respondenten van 144. De centralisten van de noodhulp schatten de melding opnieuw in en geven er een bepaalde 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. Een centralist van 144 geeft het hiernavolgende voorbeeld.

Melding over een paard

Bij 144 komt een melding binnen dat een paard al de hele ochtend op zijn zij in het weiland ligt. De centralist zet de melding door naar het servicecentrum van de politie in verband met mogelijk koliek of hoefbevangen bij het paard. Daar reageert de centralist als volgt: 'Ja... ik heb zelf ook een paard en als die koliek heeft dan laat ik 'm gewoon liggen. Trekt vanzelf wel weer bij. We doen niets met de melding'. Hierop heeft 144 de melding doorgezet naar de LID (tegen het convenant in) om er toch nog opvolging aan te geven.

Bron: interview

De meldkamer en het servicecentrum binnen de politie zijn in feite weer tussenstations die een eigen prioriteit aanbrengen. De centralisten die bij de meldkamer of het servicecentrum werkzaam zijn zouden moeten vertrouwen op de expertise van 144 bij het beoordelen van de urgentie en noodzaak, zo menen de respondenten van 144. Als de meldkamer de melding verkeerd inschat of deze lager prioriteert dan andere meldingen, kan het zijn dat de melding blijft liggen of met vertraging wordt opgepakt waardoor het te laat kan zijn. Zo krijgt een schaap dat op zijn rug ligt 'prio 1' maar als dat op een zaterdagavond wordt gemeld en er komen ook meldingen binnen van een vechtpartij krijgt het schaap een lagere prioriteit. De prioriteit hangt dus niet alleen af van het feit zelf maar ook van het tijdstip en de andere feiten die binnenkomen op de meldkamer. Een respondent van 144 vervolgt: 'Dieren komen dan vaak weer achteraan in de rij en de meerwaarde van 144 wordt daarmee tenietgedaan'. Als reactie op dit soort ervaringen komt het voor dat centralisten van 144 een melding doorgeven aan de LID om de zaak alvast weg te zetten. De respondenten van 144 erkennen dat dit in strijd is met de afspraken in het

convenant maar doen dit vanuit de angst dat dringende zaken anders blijven liggen. Een oplossing zou volgens 144 zijn dat de meldkamer en het servicecentrum een convenantpartner worden. Een randvoorwaarde die daarbij door respondenten wordt genoemd, is dat alle centralisten over enige kennis beschikken inzake dierenwelzijn.

Naast het meldpunt 144 bestaat er bij de NVWA een meldkamer (klantcontactcentrum). Hier kunnen eveneens meldingen omtrent dierenwelzijn worden gedaan. Respondenten van de NVWA streven ernaar dat in de toekomst – op basis van een heldere afbakening in het convenant – meldingen via 144 ook direct naar het klantcontactcentrum door te schakelen. Dit zou verschillende voordelen hebben. De centralist kan bijvoorbeeld historische informatie over het betreffende bedrijf in de systemen van de NVWA bevragen, daarmee de informatie veredelen en contact laten opnemen met het bedrijf om de aard van de melding te verifiëren. Indien noodzakelijk kan direct opvolging aan de melding gegeven worden. Melders worden op de hoogte gesteld van acties die zijn ondernomen naar aanleiding van hun melding of de reden waarom verdere actie achterwege is gebleven. Dit is volgens een respondent van de NVWA belangrijk, zodat een melder weet dat zijn melding serieus bekeken is.

3.3 Meldingen

Meldingen aangaande dierenwelzijn worden blijkens de interviews vooral gedaan door familieleden, dierenartsen, buurtbewoners en mensen die toevallig langs komen en een misstand constateren. ‘De dierenwereld is heel klein, maar wel gedreven. Mensen die er iets mee hebben, zien het ook als er iets gebeurt dat niet in de haak is.’ Het gros van de meldingen betreft verwaarlozing van dieren. Respondenten van de NVWA merken op dat verwaarlozing van dieren in de bedrijfsmatige sector verband kan hebben met de economische crisis: agrariërs hebben niet (langer) de financiële middelen om te voldoen aan alle wettelijke voorschriften.

Respondenten geven verder aan dat de meldingen seizoensgebonden zijn en daarom met pieken en dalen verlopen. ‘In de zomer wordt meer leed gezien, omdat zowel dieren als mensen dan meer buiten komen’, aldus een respondent van de Nationale Politie. Ook de aard van de meldingen is seizoensafhankelijk. In de zomer is in de vakantieperiode bijvoorbeeld vaker sprake van meldingen bij de LID over dieren die gedumpt worden, terwijl meldingen die de LID in het voorjaar ontvangt vaker betrekking hebben op paarden en pony’s.

Sinds de komst van meldpunt 144 constateren de convenantpartners een toename in het aantal meldingen. Respondenten stellen dat met meldpunt 144 ‘dierenwelzijn tussen de oren van mensen is gekomen’ en dat burgers het meldpunt goed weten te vinden. Nu 144 enkele jaren bestaat, blijken diverse respondenten van de

Nationale Politie te merken dat het aantal meldingen weer terugloopt - volgens een enkeling 'met wel 60 procent' - maar wel dat deze 'ernstiger' zijn geworden. Respondenten van 144 schatten in dat het aantal meldingen gestabiliseerd is. Ook zij benoemen dat de kwaliteit van de meldingen die bij 144 binnen komen door de jaren heen wel is verbeterd. Een respondent van 144: 'In het begin meldde men alles bij 144. Er wordt nu minder gebeld voor informatie en voorlichting en meer voor serieuze meldingen'.

Een veelgenoemde reden voor de gepercipieerde stabilisering in het aantal meldingen via 144 is dat er na de startcampagne niet meer actief gecommuniceerd is over het bestaan van het meldpunt. Er is geen budget meer vrijgemaakt voor een nieuwe campagne omdat - in overleg met de ketenpartners - is besloten de druk op de achterliggende backoffices niet nog verder op te voeren. Een respondent van de Nationale Politie merkt daarbij op dat ook de wijziging in de opzet van de dierenpolitie - van fulltime dierenagenten naar TAH's - een negatieve weerslag heeft op de bekendheid van 144: 'Sommige mensen denken dat de dierenpolitie en daarmee ook 144 niet meer bestaan'. 'Dat geldt zelfs voor sommige collega's binnen de politieorganisatie', is een veelgemaakte opmerking. Daardoor wordt er door burgers soms voor gekozen een melding te maken via het algemene politienummer (0900 8844) of rechtstreeks bij bijvoorbeeld een wijkagent. Vanuit het meldpunt zelf wordt de opmerking geplaatst dat er een tegenstrijdige situatie is ontstaan: 'Dierenwelzijn is meer op de agenda komen staan. Er is een nieuwe wet, het leeft steeds meer maar de aanpak van dierenleed wordt niet gewaardeerd met campagnes en ondersteuning'.

Een andere genoemde reden voor het niet verder doorzetten van een stijging in het aantal meldingen bij 144 is dat TAH's naar eigen zeggen te weinig tijd hebben. Daardoor blijven meldingen lang liggen en schiet terugkoppeling over een zaak aan de melder er wegens tijdgebrek vaak bij in. Een enkele respondent van de Nationale Politie vraagt zich af of mensen daardoor nog wel bereid zijn om te melden. 'Als je terugbelt over een zaak van twee maanden eerder nemen ze je ook niet meer serieus.'

Respondenten van de verschillende partijen zijn van mening dat het maken van eigen PR - bijvoorbeeld via social media - kan bijdragen aan het op de kaart houden van dierenwelzijn en het onder de aandacht brengen van de inzet op de handhaving ervan. Dat de handhavingspartners dit van belang vinden, blijkt uit het feit dat zij met regelmaat melding maken van situaties en acties op onder andere Twitter.



Politie Meldpunt 144
@Politie144

Volgen

In Helmond is gisteravond een man aangehouden die vanuit zijn scootmobiel op konijnen schoot. fb.me/7RTmyDvC

10:20 - 29 mrt. 2016



Dierenpolitie glz
@Dierenpolitieglz

Volgen

Op 3 maart in schuur Poederoijen wederom dode en verwaarloosde dieren aangetroffen, bestuursdwang en strafrecht opgestart ism [#ed](#) Webers lid

10:54 - 4 mrt. 2016



Erik Goemans
@erik_LID

Volgen

Bestuursdwang in [#Spijkenisse](#) ivm onthouden nodige medische zorg aan 13 honden. Eigenaar moet verplicht naar dierenarts.

07:46 - 5 apr. 2016



Inspecteur Dier
@NWWADierwelzijn

Volgen

50 dode runderen bij veehouder. NVWA roept op om welzijnsproblemen te melden om dit soort incidenten te voorkomen. nvw.nl/actueel/nieuws ...

02:56 - 10 mrt. 2016

Een wens die door respondenten van meldpunt 144 wordt uitgesproken - en ook wordt opgemerkt door respondenten van de handhavingspartijen - is dat ze terugkoppeling krijgen van de ketenpartners over de afloop van een melding. Centralisten van 144 geven aan hier veel behoefte aan te hebben om op die manier de melders

beter te woord te kunnen staan en om er van te leren. ‘De zaken zijn immers vaak voortdurende situaties waardoor het van belang is dat centralisten op de hoogte zijn van wat er in de situaties al eerder is gemeld en wat daar is uitgekomen aan actie en resultaat’, aldus een respondent van 144. Respondenten van de NVWA geven aan zoveel mogelijk te voldoen aan de gewenste terugkoppeling aan 144. Zij zijn van mening dat dit motiverend kan werken voor medewerkers van meldpunt 144 omdat zij op deze wijze zien dat hun inspanningen beloond worden.

Door de respondenten van de Nationale Politie wordt aangegeven dat zij nooit aan terugkoppeling aan 144 doen ‘simpelweg omdat het niet mag: dat is delen van politieke informatie met niet-politiemensen’. Opmerkelijk is daarom dat in het meldformulier van 144 een standaardtekst is opgenomen waarin door 144 verzocht wordt om terugkoppeling van het resultaat zoals in het hiernavolgende kader weergegeven.

Meldformulier 144

Bovenaan het meldformulier van 144 staat de volgende tekst vermeld: ‘Het meldpunt 144 heeft bijgevoegde melding van mogelijk verstoord dierenwelzijn opgenomen. Wij vragen u deze melding in behandeling te nemen. Graag ontvangen wij van u zo spoedig mogelijk een beknopt onderzoeksresultaat retour. U kunt dit onderzoeksresultaat per mail sturen naar ... (e-mail). Dit onder vermelding van het genoemde Klantverzoeknummer. U kunt ook een kopie van uw eigen registratie (BHV, MIER, MOS) doorsturen. Indien u de melding niet in behandeling neemt, verzoeken wij u ons zo spoedig mogelijk te informeren.

Bron: Meldformulier 144

3.4 Capaciteit en kwaliteit

Bij meldpunt 144 werken 30 centralisten betreffende in totaal 16 fte. De ervaring van respondenten van het meldpunt is dat de huidige capaciteit voldoende is. Met de huidige bezetting kunnen ze alle meldingen behandelen.

Op basis van de ervaring van respondenten van de Nationale Politie en van partners uit het veld kan gesteld worden dat de kwaliteit van het meldpunt de afgelopen jaren verbeterd is. ‘Er wordt nu gewerkt met dedicated centralisten’, aldus een vertegenwoordiger van de Nationale Politie. Voorheen werd met uitzendkrachten gewerkt, nu hebben de centralisten de opleiding voor de dierenpolitie op de Politieacademie gevolgd. Daarmee hebben ze dezelfde basiskennis als de TAH's. Praktijkervaring hebben zij echter niet. Een aantal respondenten spreekt uit dat de voorkeur zou

uitgaan naar centralisten die meer achtergrond hebben op zowel het dieren- als politieel vlak om de meldingen beter in te kunnen schatten.

Behalve dat er bij 144 geïnvesteerd is in kwalitatief betere centralisten zijn er sinds 2015 twee TAH's 144 in dienst om de kwaliteit op de werkvloer bij het meldpunt beter te borgen. Het voornemen is dat er altijd een taakaccenthouder op de werkvloer aanwezig is. De TAH's moeten erop toezien dat alles volgens de afspraken verloopt. Dit is nu nog niet altijd het geval, zo illustreert een respondent van het meldpunt. 'De NVBD neemt een melding aan en geeft dat dan door aan 144. De NVBD moet echter de melder naar 144 sturen zodat we alle meldingen op een centraal punt binnenkrijgen'.

Naast de TAH's 144 is er in 2015 op de centrale een dagcoördinator aangesteld. De dagcoördinator is het aanspreekpunt voor de centralisten in geval van lastige vragen. Indien nodig kan de dagcoördinator op zijn beurt weer overleggen met de taakaccenthouder 144. Met de komst van de dagcoördinator is voorzien in een kwaliteitsimpuls die eerder ontbrak. De dagcoördinatoren controleren alle aangenomen meldingen voordat de meldformulieren aan de ketenpartners (backoffices) worden verstuurd. Op die manier kunnen er nog eventuele fouten worden uitgedaald en onvolledigheden worden opgevuld. In de praktijk merkt de dagcoördinator dat er sinds de kwaliteitscontrole en feedback een verbetering in de inhoud van de meldformulieren zichtbaar is. 'De centralisten weten nu dat er gecontroleerd wordt en weten beter wat er van hen wordt verwacht', aldus een respondent van 144.

Meldpunt 144 deed in het verleden regelmatig een beroep op het Expertisecentrum Dierenwelzijn (EDW) van de Nationale Politie. Dit expertisecentrum is gelijktijdig opgericht met de dierenpolitie en meldpunt 144. Een respondent van de Nationale Politie geeft aan dat 144 door het expertisecentrum een vliegende start heeft kunnen maken. Per 1 januari is het EDW 2015 opgeheven. Er wordt nu door de betrokkenen bij 144 maar ook daarbuiten een gemis aan een centraal punt ervaren waar kennis up to date wordt gehouden en waar op centraal niveau beslissingen worden genomen. 'Wat betreft kennis hebben we moeten inleveren' en 'De mensen die de kennis hadden, zijn verdwenen', aldus de reactie van een van de respondenten. Deze reactie wordt herkend door verschillende andere respondenten. Een respondent van de Nationale Politie voegt daaraan toe dat er een goed alternatief voor het EDW moet komen om de kennis te bundelen omdat deze anders weer versnipperd raakt. De respondent van het meldpunt spreekt de ambitie uit om de kennis binnen 144 te vergroten om de adviserende rol van het expertisecentrum over te kunnen nemen. Op dit moment heeft het meldpunt echter niet de rol en verantwoordelijkheid om dit op te pakken. Een andere respondent van de Nationale Politie onderschrijft dat het belangrijk is dat de inhoudelijke deskundigheid op het thema geborgd wordt.

3.5 Tevredenheid

De respondenten van meldpunt 144 hebben het idee dat partners tevreden zijn over de werkwijze omdat ze nagenoeg geen klachten krijgen. Verschillende respondenten van de Nationale Politie, LID en NVWA delen de visie dat het meldpunt weliswaar een merkbare kwaliteitsslag heeft gemaakt maar tegelijkertijd ontstaat het beeld uit de interviews dat de visie van het veld op 144 gelaten is. Er zijn evenwel betrokkenen die zich meer uitgesproken tevreden uiten over de kwaliteitsontwikkeling bij 144. Meldingen worden beter opgepakt en er wordt meer doorgevraagd waardoor de kwaliteit van meldingen is verbeterd, is de ervaring. Van de TAH's geeft blijkens de vragenlijst twee op de drie aan positieve ervaringen te hebben met 144. Tegelijkertijd benoemen respondenten dat de kwaliteit van 144 nog niet op het gewenste niveau is. Uit de interviews komen de hiernavolgende verschillende knelpunten in het werkproces bij 144 naar voren.

Ten *eerste* heeft de gesignaleerde ontevredenheid over 144 te maken met dat het nog steeds voorkomt dat meldingen verkeerd worden ingeschat en daardoor naar de verkeerde partner worden uitgezet. Het beschikken over onvoldoende kennis bij sommige centralisten is hiervan mogelijk de oorzaak. Zo komt het voor dat een melding die voor de politie is bij het Vertrouwensloket van de NVBD wordt neergelegd omdat de centralist van 144 inschat dat voorlichting aan de eigenaar van het dier afdoende moet zijn. Maar ook het omgekeerde komt voor. Een TAH vertelt: 'We worden nu vaak voor meldingen opgeroepen die niet interessant zijn voor de politie waardoor er dure politiecapaciteit verloren gaat'. Hij geeft het voorbeeld van een konijn dat op de tocht staat waar de NVBD een veel belangrijke rol kan spelen in de zin van het geven van voorlichting aan de eigenaar. Politiefunctionarissen komen naar zijn ervaring nu soms gefrustreerd terug van een melding omdat ze achteraf gezien belangrijkere dingen te doen hadden. Respondenten van de LID geven aan dat burgers naar aanleiding van een melding ook nog regelmatig contact zoeken met de LID omdat deze burgers geen gehoor vinden bij 144. Een mogelijke verklaring hiervoor is volgens hen eveneens kennisgebrek bij centralisten. Een ander voorbeeld dat wijst op kennisgebrek is dat een melding over een manege wordt doorgezet naar de politie. 'Kennelijk weten niet alle centralisten bij 144 dat een manege bedrijfsmatig is en dus ter afhandeling voor de NVWA', aldus een respondent van de Nationale Politie. TAH's geven aan dat het soms lang kan duren voor de melding op de juiste plek terecht komt.

Een *tweede* punt van aandacht waar respondenten op wijzen, is de coördinatie van meldingen bij 144. Een respondent van de NVWA benadrukt dat van belang is te voorkomen dat een situatie, waarover bij 144 meerdere meldingen binnenkomen, bij meerdere partijen wordt weggezet. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen wanneer de ene centralist een melding als een spoedsituatie bij de politie wegzet en een

andere centralist de melding als niet-spoed situatie bij de NVWA belegt. Dit kan de onwenselijke situatie tot gevolg hebben dat meerdere partijen naar aanleiding van eenzelfde melding ter plaatse komen c.q. willen optreden.

Een *derde* knelpunt ten aanzien van de kwaliteit van de meldingen heeft betrekking op de inhoud van de meldingen die door 144 worden verstrekt. Waar kort na de start van het meldpunt meldingen aan de ketenpartners nog te weinig details en achtergrondinformatie bevatten (zoals precieze locatie of registratienummer van het dier), is dat de afgelopen jaren in mindere mate het geval. De interviews leren dat op dit vlak echter nog wel winst te behalen valt omdat er nog steeds meldingen zijn waarin informatie ontbreekt. Dat kan gaan om hele basale gegevens zoals incomplete telefoonnummers of een onjuist adres van de melder. Maar ook wordt soms inhoudelijke informatie omtrent de situatie gemist waardoor de melding slecht kan worden ingeschat. Voldoende details en achtergrondinformatie zijn niet alleen van belang om indien noodzakelijk snel te kunnen acteren. Ook kunnen op deze wijze niet-gegronde meldingen tijdig worden onderkend, zodat de beschikbare capaciteit en middelen efficiënt kunnen worden benut. Vanwege een gebrek aan detailinformatie komt het voor dat de politie of een inspecteur van de LID of NVWA op een melding af gaan zonder dat er iets aan de hand is. De ketenpartners nemen daarom soms contact op met 144 om nadere informatie uit te vragen. Het komt dan ook wel eens voor dat de melder teruggebeld moet worden om meer informatie te verkrijgen. Een TAH geeft aan dat hij ‘weet dat de centralist afhankelijk is van wat de melder wil vertellen, maar soms zou ik meer willen weten.’ Er zou bijvoorbeeld beter doorgevraagd moeten worden. De centralisten van 144 werken met een voorgestructureerd formulier met vragen die van belang zijn om te stellen in een gesprek. Een respondent van de Nationale Politie stelt dat het vragenformulier weliswaar meer structuur geeft aan het gesprek maar dat hetzelfde lijstje ervoor zorgt dat er soms te weinig wordt doorgevraagd.

Een *vierde* reden voor de gesignaleerde kritiek op meldpunt 144 heeft eveneens te maken met verwachtingen die partners van het meldpunt hebben. Maar die verwachtingen zijn niet altijd terecht. Zo spreken partners uit er behoefte aan te hebben dat de meldingen verrijkt worden met historische achtergrondinformatie over de betrokkene. Feitelijk is dit echter geen opdracht van 144. Bovendien is het zo dat de centralisten van 144 niet geautoriseerd zijn tot inzage in politiestructuur systemen waardoor het ook niet mogelijk is om de meldingen te verrijken met dergelijke informatie. Het voor alle partijen helder formuleren over de opdracht en de grenzen van 144 richting de partners is daarom van belang.

Een *vijfde* kritiekpunt op de kwaliteit van 144 dat door respondenten van de Nationale Politie wordt benoemd, heeft betrekking op de reactiesnelheid. Als voorbeeld wordt genoemd dat er in de ochtend een melding wordt gedaan bij 144 die de

TAH's aan het einde van de dag ontvangen. Hierdoor kunnen de TAH's niet direct reageren op een melding.

3.6 Aandachtspunten

De gemene deler in de visie van de respondenten van de verschillende betrokken partijen is dat er met meldpunt 144 in elk geval (nog) niet datgene is bereikt dat was beoogd: een centraal punt voor alle meldingen aangaande dierenwelzijn. Meldingen komen namelijk via verschillende kanalen binnen, zo geven de respondenten van de verschillende partijen aan. Ook uit de dossiers blijkt dat een beperkt deel van de meldingen via 144 binnen komt. Bronnen van waaruit de politie directe meldingen ontvangt, zijn partijen variërend van de recherche, wijkagenten tot een asiel, dierenambulances en andere hulpverleningspartijen. Maar ook komen meldingen rechtstreeks bij de politie binnen via buurtbewoners en omstanders. De schatting van meerdere respondenten is dat circa een derde van de meldingen over dierenwelzijn bij de partners binnen komt via 144 en twee derde deel via andere kanalen. Dat betekent dat het merendeel van de meldingen aangaande dierenwelzijn buiten het zicht van 144 blijft.

Een belangrijke vraag voor de nabije toekomst die momenteel bij meldpunt 144 aan de orde is, is wat er van 144 verwacht wordt. Moet het een apart meldpunt zijn met een aparte routing binnen de Nationale Politie of moet het ondergebracht worden bij het reguliere politieproces? Uit de interviews komt de algehele visie naar voren dat het direct binnen laten komen van meldingen aangaande dierenwelzijn bij de meldkamer (112) en het servicecentrum (0900 8844) van de Nationale Politie een verdere achteruitgang zal betekenen in de kwaliteit van de meldingen. Dat zou alleen een optie zijn als er door de centralisten met kennis over dierenwelzijn naar de meldingen wordt geluisterd. Het onderbrengen van het meldpunt bij een andere organisatie die kan voorzien in het specialisme van het meldpunt wordt over het algemeen als een betere oplossing beschouwd. Behalve de LID, de NVBD en de NVWA wordt Meld Misdaad Anoniem genoemd als mogelijkheid. Respondenten wijzen op het belang van een goed ingebed meldpunt waar voldoende kennis van dierenwelzijn bestaat.

Een andere vraag die door verschillende respondenten wordt gesteld, is of er überhaupt een apart meldpunt moet bestaan voor dierenwelzijnszaken. De mening-en zijn hierover verdeeld maar door meerdere respondenten wordt wel opgemerkt dat het in elk geval bijzonder is dat er een specialistisch meldpunt voor dierenzaken bestaat, 'het is een luxe'. Een eenduidige visie op het behoud van het meldpunt is er niet. Enerzijds benadrukken respondenten het belang van specialisme van centralisten aangaande dierenwelzijn, anderzijds zijn er respondenten die het lastig te verantwoorden vinden dat er wel een apart meldpunt is voor

dierenwelzijn en bijvoorbeeld niet (meer) voor allerlei andere thema's zoals huiselijk geweld of jeugdcriminaliteit. Het eventueel opheffen van meldpunt 144 bestempen sommige respondenten evenwel als een te rigoureuze beslissing omdat er nu op centraal niveau - weliswaar niet optimaal maar wel beter dan voorheen - zicht is op dierenwelzijnszaken. Bovendien, zo zegt een respondent van de Nationale Politie, is 144 zich nog aan het ontwikkelen tot een specialistisch meldpunt.

3.7 Beschouwing

Meldpunt 144 moet het voorportaal vormen van de aanpak van dierenmishandeling- en verwaarlozing. De respondenten zijn het er over eens dat het goed is dat er een centraal meldpunt voor dierenwelzijnszaken bestaat maar dat het niet helder is wie er nu feitelijk de leiding over het meldpunt heeft. Sinds de start van meldpunt 144 is het aantal meldingen inzake dierenwelzijn toegenomen maar inmiddels ook weer gestabiliseerd. Hoewel het doel van 144 is alle meldingen inzake dierenwelzijn te bundelen, lukt dit in de praktijk niet helemaal. De partners ontvangen namelijk het merendeel van de meldingen via andere kanalen.

Het stroomlijnen van de meldingen door 144 zoals op papier bedoeld, verloopt in de praktijk steeds beter. De centralisten zijn nu beter opgeleid en er wordt beter gestuurd op kwaliteit. Voor de partners is dat merkbaar. Van een optimale situatie is echter nog geen sprake. Het komt nog voor dat meldingen naar de verkeerde partners worden uitgezet, bij meerdere partners tegelijkertijd of dat er cruciale informatie omtrent de melding ontbreekt. Daarnaast zijn er situaties waar 144 de regie verliest over een melding omdat de ontvangende partij opnieuw een inschatting maakt van de melding. Met name bij meldingen die naar de meldkamer of het servicecentrum van de politie worden doorgezet, komt het voor dat meldingen verkeerd worden ingeschat of stranden. De centralisten van deze tussenstations beschikken over minder kennis van dierenwelzijnszaken wat hieraan ten grondslag kan liggen. De centralisten van 144 spreken de wens uit om terugkoppeling te krijgen op meldingen. Terwijl de NVWA aangeeft dit te doen, blijft terugkoppeling door de politie uit omdat de politieke informatie niet met de centralisten gedeeld mag worden.

De ambitie van ketenpartners is een verdere professionalisering van het meldpunt. De organisatie waar het meldpunt onder zou moeten vallen, acht men minder van belang mits het goed wordt ingebed.

Het feit dat er twee ministeries betrokken zijn bij de aanpak schept bij de partners onduidelijkheid over waar de regie ligt en wie het aanspreekpunt is. Dierenwelzijn zou voor een heldere regie nog maar onder een ministerie ondergebracht moeten worden, zo menen respondenten.

Familiebedrijf tot het bittere eind

Twee broers hebben een veebedrijf met bijna honderd runderen (melkvee) en vier schapen. Vanwege ouderdom en ziekte zijn ze niet meer in staat het bedrijf goed te runnen. Desondanks willen ze het bedrijf niet opgeven omdat het een familiebedrijf is. Dit adres is al langere tijd bij de NVWA-inspecteurs bekend en ze voeren hier regelmatig controles uit. Tijdens de laatste controle blijkt dat de hygiëne in de melkput onvoldoende is waardoor er al bijna een jaar geen melk meer wordt opgehaald. 'De binnenkanten van de melkbekers zijn smerig. Er zit oud aangekoekt vuil aan de binnenkant: toen ik met mijn vinger eroverheen veegde, bleven er zandkorrels aan hangen.' De melkinstallatie blijkt al een tijd niet meer schoongemaakt te worden met warm water omdat de boiler niet werkt. Uit nader onderzoek blijkt dat er geen gas meer geleverd wordt omdat de rekeningen niet betaald zijn. De gezondheid van de uiers wordt rechtstreeks bedreigd door deze zeer vuile melkstellen en omstandigheden. In het weiland achter de stal verblijven vier schapen. Het weiland is niet afgezet waardoor de schapen toegang hebben tot het erf achter de stal en de schuur. Op dit gedeelte van het erf constateerden de dierenarts en de NVWA-inspecteur verschillende voorwerpen met scherpe punten en uitstekende delen, waaraan de dieren zich konden verwonden, zoals verschillende landbouwmachines, hekwerk, stenen, draad, hout, etc. Er wordt een last onder bestuursdwang opgelegd voor de runderen en de schapen. Ze moeten veilig in de wei kunnen lopen zonder het risico om tegen scherpe en uitstekende delen aan te lopen.

Uit een hercontrole blijkt dat de intrinsieke waarde van de dieren nog steeds niet wordt erkend. De gezondheid en het welzijn van de dieren wordt nog steeds benadeeld en de nodige verzorging aan dieren wordt onthouden. De dieren staan nog steeds in een weiland waarop materialen aanwezig zijn die scherpe randen en uitsteeksels bevatten. Tevens worden de runderen nog steeds gemolken in een vervuilde melkstal met een vervuilde melkinstallatie. Er is daarom besloten om spoedbestuursdwang toe te passen, in ieder geval op de schapen. Het doel van de spoedbestuursdwang is ervoor te zorgen dat de gezondheid en het welzijn van de dieren niet langer benadeeld wordt. De spoedbestuursdwang was alleen van toepassing op de schapen en daarom zijn er vier schapen in bewaring genomen. De kosten voor de in bewaring name zijn voor de eigenaren. De eigenaren hebben de mogelijkheid om de dieren terug te krijgen. Dan moeten ze alsnog aan de last onder bestuursdwang voldoen. Wat betreft de gezondheid van de runderen geldt, dat de eigenaren de stallen en de melkinstallatie moeten schoonmaken.

Bron: dossier

4 Handhaving

In dit hoofdstuk wordt geschetst hoe de afspraken met betrekking tot de handhaving van dierenwelzijn in de praktijk navolging krijgen. Zoals eerder geschetst zijn de partners op het gebied van de handhaving de Nationale Politie, de Stichting Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) en de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA). Met betrekking tot de afdoening van zaken gaat het om het Openbaar Ministerie (OM) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De ministers van Veiligheid en Justitie (V&J) en Economische Zaken (EZ) hebben het convenant ondertekend.

We beschrijven allereerst wat de visie van de convenantpartners op de afspraken op papier is en vervolgens hoe de afspraken en samenwerking in de praktijk verlopen. Daarbij wordt stilgestaan bij de wijze waarop door de handhavingpartners uitvoering wordt gegeven aan de opvolging van de meldingen en de wijze van afhandeling van zaken. Gezien de mogelijke invloed van de actuele ontwikkelingen rondom de nieuwe invulling van de dierenpolitie op de keten wordt hier uitgebreid bij stilgestaan. Het hoofdstuk betreft een beschrijvende weergave van de praktijk. De cijfermatige ontwikkeling van dierenwelzijnszaken en de handhaving komt in een apart hoofdstuk (6) aan bod.

De bevindingen die worden beschreven, zijn gebaseerd op interviews met alle betrokken partijen, observaties ten tijde van het meelopen van diensten, de vragenlijst onder taakaccenthouders dierenwelzijn (TAH's) en de analyse van dertig dierenwelzijnszaken. Aan het einde van het hoofdstuk worden in de beschouwing de belangrijkste bevindingen samengevat.

4.1 Afspraken

Aan de respondenten van de convenantpartijen is hun visie gevraagd op de afspraken zoals die op papier zijn vastgelegd. Opgesomd komen de hiernavolgende aandacht- en verwonderpunten uit de interviews naar voren.

In de *eerste* plaats wordt er een gebrek aan helderheid ervaren over wie nu de regie heeft over het convenant en de samenwerking. Het ministerie van V&J en het ministerie van EZ zijn beiden betrokken. Het ministerie van EZ is verantwoordelijk voor dierenwelzijn en het ministerie van V&J voor de politie. Een respondent van de NVWA wijst er op dat meldingen bij 144 bij het ministerie van V&J horen en meldingen die bij de NVWA binnen komen onder het ministerie van EZ vallen. Dit maakt dat het voor de partners in het veld niet helder is wie de regie heeft en wie het aanspreekpunt is. Hier is bij alle partners behoefte aan.

Ten *tweede* wordt veelvuldig opgemerkt dat het convenant gedateerd is gezien de ontwikkelingen in het veld. De afspraken met betrekking tot het samenwerkingsproces zijn gestoeld op de situatie uit 2012 waarin dierenwelzijn binnen de politieorganisatie kon gaan rekenen op 500 fulltime dierenagenten. De keuze voor het beleggen van het eerstelijnsop treden bij de politie is gebaseerd op dat uitgangspunt. Respondenten van binnen en buiten de politie vragen zich nu af of het toebeden van de eerste lijn aan de politie nog past bij de huidige situatie waarin er een teruggang is besloten van 500 fulltimers naar 180 TAH's. Men vraagt zich af of de eerstelijnsstaak nog te realiseren is.

Een *derde* punt dat respondenten opmerken, is dat de afspraken in het convenant naar de mening van respondenten niet zozeer betrekking hebben op feitelijke samenwerkingsafspraken maar zich beperken tot wie wat moet doen. 'Ieder doet zo zijn eigen ding en er wordt niet gekeken naar hoe de samenwerking tussen de partijen moet verlopen', aldus een respondent van de Nationale Politie. Daarnaast is er behoefte aan inzicht in het werkproces van de politie naar aanleiding van meldingen. In het convenant is hier niets concreets over opgenomen. Voor de samenwerkingspartners is daardoor niet helder hoe de politie handelt. Ook voor de TAH's zelf en voor de collega's bij de politie is het van belang dat de werkprocessen beschreven zijn, zo menen respondenten.

Een *vierde* punt aangaande het convenant, is dat er een informatieconvenant voor de betrokken organisaties ontbreekt. Er zijn in het convenant met andere woorden geen afspraken geregeld voor het uitwisselen van vertrouwelijke informatie. De politie deelt in het kader van de dierenwelzijnszaken informatie met partners buiten de politie. Voor de politie is de verstrekking van politiegegevens aan samenwerkingspartners geregeld in de Wet politiegegevens (Wpg). Hierin staan de voorwaarden waaronder de politie gegevens mag verstrekken aan derden. Men moet altijd alert zijn dat er geen informatie wordt uitgewisseld die eigenlijk niet gedeeld mag worden. De informatie-uitwisseling levert in de praktijk geen problemen op maar verschillende respondenten van de Nationale Politie vragen zich wel af in hoeverre dit gedekt is. 'Het is onbegrijpelijk dat daar niets over is geregeld, juist dat hoort in een convenant te staan', aldus een respondent van de Nationale Politie.

Een *vijfde* en laatste punt dat naar voren komt uit de interviews heeft betrekking op de vertegenwoordiging van partners in de samenwerking. In het convenant staan de belangrijkste partners in het veld vermeld. Wat gemist wordt, zijn de gemeenten. In de praktijk wordt tegen situaties aangelopen waarin de gemeente een belangrijke rol heeft. Denk daarbij aan het aantreffen van dieren. Nu moet er op lokaal niveau steeds erg veel geïnvesteerd worden in de contacten met de gemeenten als zich een situatie voordoet waarbij een beroep op de gemeente moet worden gedaan. Vanuit het veld komt het voorstel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aan te laten sluiten bij het convenant.

Reflecterend op de inhoud van het convenant zoals dat nu bestaat, is de algehele conclusie van respondenten dat het document ingekort kan worden. Een aantal respondenten van de Nationale Politie stelt dat bepalingen die er in staan die al elders zijn geregeld, eruit kunnen. Dat gaat bijvoorbeeld op voor de bepalingen met betrekking tot de noodhulp: die taak is reeds belegd bij de politie en hoeft om die reden geen aparte vermelding te krijgen in een convenant. Van belang om op te nemen in het convenant zijn blijkens de interviews in elk geval: welk departement beleidsverantwoordelijk is, wie verantwoordelijk is voor meldpunt 144, hoe enerzijds strafrechtelijke opvolging van zaken en anderzijds van bestuursrechtelijke opvolging praktisch in samenwerking tussen partners moet verlopen en ten slotte moeten er afspraken omtrent informatiedeling worden vastgelegd.

4.2 Overleg

Er is, zoals vervat in het convenant, een landelijke stuurgroep waarin alle convenantpartners zijn vertegenwoordigd. Deze stuurgroep komt een keer per jaar bijeen om de landelijke ontwikkelingen te bespreken. Daarnaast is er een projectgroep waaraan alle partners deelnemen ter ondersteuning van de stuurgroep, ook hier zijn de convenantpartners in vertegenwoordigd. Deze projectgroep komt vier à vijf keer per jaar samen. Circa vier maal per jaar is er op politieniveau een tactisch overleg voor de tactisch coördinatoren dierenwelzijn binnen de politie-eenheden. Tenslotte worden er door de regionale politie eenheden 'kennistafels' georganiseerd in het kader van kennisoverdracht tussen de partners in het veld. Niet in alle eenheden zijn de kennistafels even goed van de grond gekomen, soms is het bij intenties gebleven. In sommige eenheden zijn er wel kennistafels geweest maar wordt gesteld dat 'er weer nieuw leven ingeblazen moet worden'. Volgens een aantal respondenten speelt de reorganisatie bij de Nationale Politie hierbij een rol. Soms worden de overleggen anders genoemd en kennen ze een andere invulling. In de ene eenheid hebben de kennistafels een meer operationeel karakter door het bespreken van casuïstiek terwijl het in de andere eenheid meer een beleidsmatig karakter heeft. Er blijkt met

name behoefte te zijn aan casusbesprekingen, ‘Iedereen pakt een zaak anders op, je kunt veel van elkaar leren’, aldus een respondent van de Nationale Politie.

Reflecterend op de overleggen geeft een respondent van de Nationale Politie aan dat deze wat betreft frequentie niet altijd overeenkomen met de genoemde frequentie in het convenant maar dat er steeds meer naar behoefte wordt overlegd: ‘het gaat ook om de kwaliteit van de overleggen en niet om de kwantiteit’. Een andere respondent van de Nationale Politie vult aan dat de overleggen een nuttige en noodzakelijke voorziening zijn omdat de grensgebieden tussen de partners voortdurend schuren, ‘als we niet meer overleggen, loop je de kans dat de samenwerking versloft’. Bovendien vragen respondenten zich af of het organiseren van overleggen een onderdeel moet zijn van de afspraken in het convenant: overleggen is immers een voorwaarde om tot samenwerking te komen. Van belang is daarbij dat alle partijen aanwezig zijn en dat is in de praktijk niet altijd het geval.

Een kritiekpunt dat een van de respondenten naar voren schuift, is dat de overleggen niet meer de waarde hebben die ze zouden moeten hebben. ‘De overleggen zouden aan de basis moeten staan om de kwaliteit van de samenwerking te verbeteren maar dat gebeurt dus niet’. Hiermee doelt de respondent op het feit dat niet alle partijen aanwezig zijn bij de overleggen waardoor er geen afspraken gemaakt kunnen worden. Een kritiekpunt dat een andere respondent naar voren schuift, is dat er in de verschillende typen overleggen (op zowel beleidsmatig als uitvoerend niveau) voor een deel steeds dezelfde mensen aan tafel zitten.

4.3 Politie

Omdat de ontwikkeling binnen de Nationale Politie ten aanzien van de invulling van de dierenpolitie van invloed is op de aanpak van dierenwelzijnszaken en de samenwerking in het veld wordt hier een aparte paragraaf aan gewijd. Hoewel er in de huidige praktijk ook nog fulltime dierenagenten werkzaam zijn, worden alle dierenagenten voor het gemak aangeduid als TAH’s. We bespreken hoe de inrichting bij de Nationale Politie – voor zover er lopende het proces zicht op is – wordt georganiseerd en wat de visie van het veld daarop is.

Kwaliteit

De TAH’s hebben over het algemeen een lange staat van dienst bij de politie. Uit de vragenlijst blijkt dat de 91 TAH’s die hebben deelgenomen, gemiddeld achttien jaar bij de politie werkzaam zijn, variërend van drie tot 34 jaar. Vier op de tien TAH’s werken sinds de start van de dierenpolitie (eind 2011) op het thema dierenwelzijn.

De kwaliteit van de TAH’s is volgens respondenten uit zowel binnen als buiten de politieorganisatie heel verschillend. Volgens respondenten heeft dat aan de voorkant te maken met de toewijding van de individuele diender en de motivatie

waarmee deze voor het thema heeft gekozen. ‘De eerlijkheid gebied te zegen dat een aantal bij aanvang van de dierenpolitie voor het werkveld heeft gekozen vanwege de privileges die het had’, waarmee de respondent van de Nationale Politie doelt op het worden vrij geroosterd voor de nachtdienst en de noodhulp. Dit zijn volgens respondenten ook de politiefunctionarissen die de invulling van een taakaccent als een achteruitgang ervaren en daarover gefrustreerd zijn. De kwaliteit van deze politiefunctionarissen is niet altijd op voldoende niveau.

Opleiding is een tweede belangrijk punt dat naar voren wordt geschoven in relatie tot het niveau van kennis en kwaliteit van de TAH’s. Op basis van de vragenlijst die de TAH’s uit de verschillende eenheden hebben beantwoord, komt naar voren dat negen van de tien TAH’s de opleiding hebben gevolgd. De resterende TAH’s hebben geen opleiding gehad of zijn er nog mee bezig. In de opleiding ‘Opsporing en handhaving in het kader van dierenwelzijn’ leren zij: de wet- en regelgeving met betrekking tot dieren, dierenleed te herkennen, wat de bevoegdheden van de dierenpolitie zijn, hoe ze dieren in beslag kunnen nemen en hoe ze moeten rapporteren over dierenmishandeling.

Volgens een enkele TAH ontbreekt het in de opleiding aan het opdoen van praktijkervaring: ‘je leert wat je ziet maar niet wat je moet doen.’ Elke praktijkcasus is daarbij verschillend, waardoor de juridische achtergrond niet één op één te matchen is aan een praktijksituatie. TAH’s weten daardoor niet in elke situatie wat ze moeten doen. In de toekomst zou dit gebrek opgevuld worden doordat bijvoorbeeld tijdens de opleiding een dierenarts uitgenodigd gaat worden. ‘De praktijkervaring is het allerbelangrijkst.’ De opleiding geeft volgens de TAH’s vooral een basis maar weinig diepgang is de algehele visie. Er zijn echter ook TAH’s die aangeven dat zij vanuit hun achtergrond al veel kennis hebben of dat het vanwege hun affiniteit met het onderwerp geen moeilijke opleiding is. Respondenten zijn het erover eens dat de opleiding zoals die nu is, verbeterd is ten opzichte van de opleiding aan de start van de dierenpolitie. De duur van de opleiding bedraagt nu zes weken.

Een respondent van de Nationale Politie vervolgt dat ondanks dat alle TAH’s in theorie worden opgeleid, de kennis in de praktijk anders kan uitpakken. De leergierigheid van de individuele TAH speelt een rol bij het verder laten groeien en onderhouden van de kennis. Maar ook de mate waarin zij met bijvoorbeeld de inspecteurs van de LID gezamenlijk optrekken. ‘De LID-inspecteurs zijn de echte specialisten op het vlak van dieren, de TAH’s kijken vaak ook tegen hen op en kunnen veel van ze leren’, zo verwoordt een respondent de visie van meerdere respondenten. In de huidige situatie worden er wegens tijdgebrek door de TAH’s echter minder vaak gezamenlijke diensten met de LID gedraaid waardoor de kennisontwikkeling minder snel zal groeien.

De kwaliteit van de TAH’s is volgens meerdere respondenten ook niet altijd optimaal vanwege het feit dat zij geen bijscholing meer hebben gehad na de eerste

opleiding bij aanvang van de functietaak. Respondenten van de Nationale Politie zijn het erover eens dat bijscholing van belang is. Zeker wanneer er op een terrein wijzigingen voordoen zoals de komst van de nieuwe Wet dieren of ten aanzien van bewaartermijnen van in beslag genomen dieren. In de vragenlijst geven TAH's aan hier zeer veel behoefte aan te hebben. In de praktijk doen sommige eenheden hun best om hier zelf uitvoering aan te geven maar er wordt een duidelijke verwachting uitgesproken dat er sturing op bijscholing is en dat dit landelijk wordt georganiseerd voor alle TAH's.

Voor handhavingpartners heeft het gebrek aan kennis bij sommige TAH's gevolgen. Zo geven respondenten van de LID aan hier in de samenwerking soms hinder van te ondervinden. Zij concretiseren dat in het ontvangen van onvolledige, incomplete of incorrecte dossiers van de politie of het nalopen van niet-relevante meldingen. 'Regelmatig heb ik zaken waarbij ik denk 'Wat doe ik hier?'. Die hond is dan helemaal niet vermagerd', aldus een respondent van de LID.

Inrichting

Vanuit de Nationale Politie heeft dierenwelzijn in het Nationale inrichtingsplan structureel een plek gekregen binnen de organisatie. Dit plan schrijft voor dat er in elke eenheid expertise op het gebied van dierenwelzijn moet zijn: elke eenheid heeft zeven dagen in de week tussen 8 uur 's ochtends en 22 uur 's avonds minimaal één TAH dierenwelzijn in dienst. De eenheden geven hier over het algemeen uitvoering aan door binnen de Regionale Basisteam (RBT's) ten minste één TAH Dierenwelzijn onder te brengen.¹ In feite wordt de reorganisatie binnen de Nationale Politie aangegrepen om dierenwelzijn een plek te geven in alle RBT's. Daarbij is ruimte voor couleur locale. Volgens respondenten van de Nationale Politie betekent de positionering van de TAH's binnen de RBT's een goede inbedding van het thema waarmee er op lokaal niveau kennis van zaken is en er korte lijntjes zijn tussen collega's. Meerdere respondenten stellen dat de overgang van de oorspronkelijke 500 full time dierenagenten naar 180 TAH's een enorme teruggang is in aantal maar dat het thema met het nieuwe model wel steviger is weggezet.

De invulling van de 'dierenpolitie' bevindt zich in een overgangsfase; de plannen worden nog op papier gezet. Wat betreft het aantal uren is het in de huidige praktijk nog zo dat er in sommige eenheden nog steeds fulltime dierenagenten werkzaam zijn. Dit betreft de dierenagenten van het eerste uur die op termijn - in de vorm van een uitsterfconstructie of actief - zullen overgaan naar een taakaccent.

Respondenten van de Nationale Politie die nu nog fulltime bezig zijn met dierenwelzijn zijn over het algemeen van mening dat daardoor de continuïteit beter kan worden gegarandeerd dan met een taakaccent. 'We zijn dan vrij geroosterd voor andere zaken en kunnen daardoor direct opvolging geven aan meldingen en doorpakken'. Andere respondenten van de Nationale Politie zien als voordeel van de

TAH's binnen de RBT's dat daarmee een dekkend netwerk wordt gegarandeerd op lokaal niveau en dat het thema bovendien nu meer erkenning krijgt door collega's binnen de teams.

Uren

De regionale eenheden hebben in navolging van het inrichtingsplan de vrijheid de positie van de TAH's vorm te geven. Sommige respondenten verwonderen zich hierover. 'Ondanks de Nationale Politie komt dierenwelzijn zo niet overal even sterk op de kaart te staan', aldus een respondent van de Nationale Politie. Door de relatieve vrijheid die de eenheden hebben, ontstaan regionale verschillen omtrent de inzet van het aantal TAH's. Dat geldt ook voor het aantal uren dat een TAH van zijn functie mag besteden aan de zaken en voor de rol die hij heeft ten aanzien van de aanpak van die zaken. Een van de eenheden vormt een uitzondering op de modellen die worden gekozen: in die eenheid is eerder geen dierenpolitie georganiseerd en zijn voorsnog geen plannen om met TAH's te gaan werken.

Couleur locale

In een van de eenheden worden dierenwelzijnszaken bij alle politiefunctionarissen in de RBT's belegd zonder aparte TAH's voor dierenwelzijn aan te stellen. Genoemd voordeel hierbij is dat alle meldingen in de eerste lijn door de politie worden opgepakt. Genoemd nadeel is dat de politiefunctionarissen geen specifieke kennis van dierenzaken hebben en dit ook niet snel zullen opbouwen. Deze eenheid zet daarnaast de taak uit bij gemeentelijke BOA's die de samenwerking met de politie aangaan als dat noodzakelijk is. Met het oog op afstemming tussen politie en de BOA's is er binnen de eenheid een politiefunctionaris die dierenwelzijn als thema op zich neemt. In de praktijk besteedt hij daaraan naar eigen zeggen vijf procent van zijn tijd.

Bron: interview

In de verschillende eenheden worden keuzes gemaakt over het aantal TAH's dat nodig is om een dekkend netwerk te kunnen garanderen. Het toebedelen van ten minste twee TAH's per RBT wordt door veel respondenten toegejuicht omdat daarmee betere backup georganiseerd is. Op die manier is het voor de partners ook makkelijker om afspraken te maken. TAH's die alleen werken opperen dat zij de werkdruk en het aantal dierenzaken nauwelijks aankunnen.

Op basis van de vragenlijst die 91 TAH's hebben beantwoord, is zicht verkregen op de uren die de TAH's voor de politie werken en welk deel van die uren zij in de huidige praktijk besteden aan dierenwelzijn. De TAH's werken gemiddeld

34 uur per week, variërend van parttime 18 uur tot fulltime 40 uur. Het aantal uren dat de TAH's feitelijk besteden aan het taakaccent dierenwelzijn is gemiddeld 22 uur per week, uiteenlopend van helemaal geen uren tot 40 uur. Doorgerekend betekent dit dat de TAH's gemiddeld bijna tweederde van de diensturen besteden aan het taakaccent dierenwelzijn. In de tabel hierna wordt de spreiding van de uren weergegeven.

Tabel 3.1 – Aantal uren dienstverband en het aantal uren dat TAH's besteden aan dierenwelzijn (N=90)²

Uren dienstverband	Feitelijke uren aan taakaccent			Totaal
	≤ 24 uur	25-31 uur	≥ 32 uur	
≤ 24 uur	8	0	0	8
25-31 uur	2	8	0	10
≥ 32 uur	38	10	24	72
Totaal	48	18	24	90

Bron: Vragenlijst taakaccenthouders

De meeste TAH's (7 op de 10) geven aan voldoende tijd te hebben voor dierenwelzijnszaken. Van belang hierbij op te merken is dat zich hier TAH's onder bevinden die fulltime op het thema dierenwelzijn werkzaam zijn. Ruim een kwart van de TAH's geeft aan onvoldoende tijd te hebben voor het taakaccent. Daarbij wordt als reden gegeven dat zij te weinig dagen voor het taakaccent worden ingepland en er teveel meldingen zijn. Ook voor nacontroles zou er volgens sommige TAH's te weinig tijd zijn. De TAH's benoemen dat het vrijmaken van voldoende tijd en capaciteit voor dierenwelzijn een belangrijke voorwaarde is voor een verbetering van de aanpak van dierenmishandeling en -verwaarlozing.

Zoals aangegeven, gelden wat betreft de vaststelling van het aantal te besteden uren voor het taakaccent dierenwelzijn geen richtlijnen. Dat betekent dat afhankelijk van de eenheid TAH's tussen de 20 en 100 procent aan dierenwelzijn mogen besteden. Een respondent van de Nationale Politie merkt daarover op dat het aantal uren wel reëel moet zijn. 'Er is een minimale tijdsinvestering op een thema nodig om een specialist te zijn. Je moet er echt verstand van hebben om door je collega's serieus te worden genomen'. Behalve dat er capacitair verschillen in inzet tussen de eenheden gaan ontstaan, blijken die er ook binnen de eenheden te zijn. Zo komt het voor dat er in het ene district meer capaciteit wordt vrijgemaakt voor dierenwelzijn dan in het andere district van dezelfde eenheid. Overigens kan het zo zijn dat hierbij rekening is gehouden met het gebied waarin de TAH werkzaam is en de werkvoorraad op het gebied van dierenwelzijn die er in dat gebied doorgaans is.

Het onderbrengen van de TAH's bij de RBT's betekent dat de teamchef van het basisteam een bepalende rol heeft in het 'wegzetten' van dierenwelzijnszaken in het team. Zoals meerdere respondenten hun zorg uitspreken zal het zo zijn dat als de chef van het RBT geen prioriteit geeft aan dierenwelzijn het kan zijn dat zaken blijven liggen. Zo kan het zijn dat een chef voorrang geeft aan andere zaken of dat er in een regio uren wegvallen ten koste van het dierenwelzijn. Een TAH geeft aan dat zij per maand slechts een vierde deel van de meldingen kan oppakken vanwege de beperkte tijd die er is. 'Als je er de tijd niet voor krijgt, dan houdt het op. Bovendien werkt het demotiverend.'

Een aandachtspunt bij de inzet van TAH's binnen de RBT's is volgens respondenten dat het belangrijk is dat zij gefaciliteerd worden in de tijd. 'Als iemand voor 20 procent TAH dierenwelzijn is, moet geprobeerd worden voor 20 procent met dieren bezig te zijn', aldus een respondent van de Nationale Politie. Daarbij is het blijkens de interviews niet alleen van belang dat de TAH's zelf uitdragen dat zij de gelabelde tijd besteden aan dierenwelzijn maar ook dat de teamchefs hen daar de ruimte voor geven. In hoeverre de teamchefs de TAH's sturen in welke zaken worden opgepakt en in welke mate het Afwegingskader en de Aanwijzing voor de opsporing daar een rol bij spelen, is niet helder vanwege verschillende werkwijzen in de eenheden en de ontwikkelingen die hierin gaande zijn.

Sommige eenheden kiezen voor het model waarin dierenwelzijn wordt gekoppeld aan het thema milieu of nog breder wordt gecombineerd met meerdere disciplines.

Een breed taakaccent

In de eenheid zijn er in totaal 16 robuuste basisteams. Per basisteam worden twee TAH's ingedeeld, dat zijn dus 32 TAH's. Elk van hen is voor 80 procent TAH en de tijd moeten ze verdelen naar de vier disciplines milieu, watertoezicht en korpscheftaken. In theorie komt dat neer op circa 20 procent van de tijd per thema. Het doel is dat de TAH's in de basisteams elkaars kennis aanvullen. De een heeft bijvoorbeeld veel kennis van milieuzaken, de ander op het gebied van dierenwelzijn.

Bron: interview

De koppeling van de disciplines milieu en dierenwelzijn wordt door meerdere respondenten van de Nationale Politie als een interessante invulling gezien. Behalve dat het in beide onderwerpen om specifieke wetgeving gaat, komen de onderwerpen soms samen. Een voorbeeld hiervan komt voor uit een van de observaties van een dienst waarin de inspecteur van de LID en de TAH samen optrekken. Bij de

controle van twee paarden die twee weken eerder zeer vermagerd werden aangetroffen, blijkt dat de situatie verbeterd is. Wel wordt een ander misstand geconstateerd: er ligt een grote hoop mest op de zachte grond. Omdat dit volgens de milieuwetgeving strafbaar is, schrijft de TAH daarvoor een proces-verbaal uit.

Rol

Naast een bepaling van de uren die een TAH aan zijn taak mag besteden, is het van belang welke rol deze binnen het RBT krijgt. Een respondent van de Nationale Politie wijst erop dat een vaste omschrijving van de exacte rol van TAH's ontbreekt. Vanuit de generieke taakstelling moeten alle politiefunctionarissen binnen het RBT dierenwelzijnszaken aanpakken. Vrijwel alle respondenten uit de verschillende geledingen zijn het erover eens dat dierenwelzijn een specialistisch thema is. Daarmee is het van belang dat er binnen de politie expertise over dit thema belegd is bij voldoende politiefunctionarissen.

Meerdere respondenten wijzen er overigens op dat het de vraag is of een taakaccent de juiste labeling is, 'Misschien is het beter om van een specialist te spreken'. Volgens sommigen vraagt de functie van specialist er echter wel om voltijds met de functie bezig te zijn. Een risico van het labelen van taken bij politiefunctionarissen dat tegelijkertijd door een aantal respondenten wordt gezien, is dat collega's zich niet meer verantwoordelijk voelen. Dierenzaken komen op het bordje van de TAH terwijl het tot het reguliere takenpakket van elke politiefunctionaris behoort. 'Alle politiefunctionarissen moeten iets van dieren weten, net als dat je wat van verkeer moet weten', aldus een respondent van de Nationale Politie. Heel positief redenerend vervolgt deze respondent dat er alleen maar meer 'politie-ogen' op het dierenwelzijn gericht zijn als alle politiefunctionarissen zich bekommeren om dierenzaken dan beoogd was met de 500 fulltime dierenagenten.

Een veelgemaakte opmerking door respondenten van binnen en buiten de politie is dat de kracht van de TAH's is dat zij hun samenwerkingspartners kennen. De lijnen zijn kort en er is een warm contact. Deze bevinding zou er voor pleiten dat niet elke diender binnen de politie dierenzaken op zich neemt en dat de TAH's in elk geval geraadpleegd worden in geval van dierenzaken. 'Als collega's maar weten wie er gebeld kan worden voor expertise en contacten in het veld', aldus een respondent van de Nationale Politie.

Verschillende respondenten wijzen er op dat dierenwelzijnszaken niet zomaar door elke politiefunctionaris juist kunnen worden ingeschat omdat het een thema is dat specialistische kennis vereist. En dan gaat het niet alleen om theoretische kennis maar ook om 'dierenhandling' aldus een respondent van de Nationale Politie: 'hoe houd je een kip vast en hoe voel je aan een dier of het te mager is'. Een TAH illustreert een situatie waarin een collega zonder kennis van zaken de verkeerde inschatting maakt: 'Een collega was laatst op een locatie naar aanleiding van een

melding over te magere pony's. Hij constateerde dat er op het oog niets aan de hand was, dat ze er prima uitzagen. Later ben ik zelf gaan kijken en gaan voelen en dan pas voel je dat ze graatmager zijn'. Respondenten zijn het erover eens niet van elke diender binnen de RBT's verwacht kan worden dat zij kennis van dierenwelzijn beheersen. En dat is ook niet nodig mits er wel een beroep wordt gedaan op de kennis van de TAH's in het team. De TAH's kunnen binnen het RBT geraadpleegd worden voor expertise. Meermalen wordt opgemerkt dat het tegenwoordig met de mogelijkheden van de mobiele telefonie goed mogelijk is dat collega's ter plaatse foto's en filmpjes sturen van de aangetroffen situatie zodat de TAH de situatie mee kan beoordelen.

Een randvoorwaarde voor een goede werking van het model is dat de rol die de TAH's binnen de basisteams toebedeeld krijgen, goed gecommuniceerd worden binnen de teams zodat het proces voor alle politiefunctionarissen helder is. De leidinggevende van het team heeft hier een belangrijke taak in maar ook de TAH's zelf moeten zichzelf neerzetten in het team. Uit de interviews komt naar voren dat zij dit soms doen door in briefings te vertellen wat ze doen en met beeldmateriaal illustreren met welke zaken ze te maken hebben. Van belang is in elk geval dat de collega's binnen de politie weten dat er een TAH is en dat zij daarmee contact kunnen zoeken inzake dierenwelzijn. Volgens TAH's is het erg belangrijk zichzelf goed neer te zetten in het team omdat het nog steeds voorkomt dat collega's dierenwelzijn niet serieus nemen. Een respondent merkt daarover op: 'We worden soms nog steeds de caviapolitie genoemd, daar heb je wel een olifantenhuid voor nodig.'

Een andere randvoorwaarde voor een goede werking van het model via de RBT's is dat de TAH naast het krijgen van de gelabelde tijd voor dierenwelzijn in de uren dat hij werkt de beschikking heeft over de benodigde middelen zoals een auto. In de praktijk blijkt dit ook in de oude situatie een probleem te zijn.

Aandachtspunten

Uit de interviews met de convenantpartners komen in relatie tot de gewijzigde inrichting van de dierenpolitie enkele punten van zorg naar voren.

Een *eerste*, acuut gevolg van de overstap naar TAH's is dat er vanuit verschillende eenheden geluiden komen dat de reorganisatie van de Nationale Politie en de overgangsfase naar het taakaccent hun weerslag hebben op de aanpak van dierenwelzijnszaken. Door uitval van dierenagenten blijven meldingen langer liggen of worden helemaal niet opgevolgd. En dit heeft zijn doorwerking in het veld: vanuit partners maar ook van burgers komen klachten binnen dat meldingen niet meer worden doorgezet. Bij convenantpartners maar ook bij TAH's bestaat de zorg dat de continuïteit ook verder in de toekomst bedreigd wordt omdat de dierenagenten niet meer fulltime met hun werk bezig zijn. De TAH's hebben naast dierenwelzijn andere politietaken. Daarbij komt dat zij in tegenstelling tot het oorspronkelijke

plan weer meedraaien met de noodhulp en de nachtdiensten. Door de handhavingspartners maar ook door de hulpverlening wordt soms tegen de beperkte bereikbaarheid van de TAH's aan gelopen. Het duurt soms lang voordat zaken worden opgepakt en door vakanties, verlof en nachtdiensten mist men dan een aanspreekpunt. Eerder gold in samenspraak tussen de LID en de politie het uitgangspunt dat meldingen binnen vijf dagen in behandeling worden genomen. Een respondent van de LID ervaart in de huidige situatie dat meldingen regelmatig veertien dagen of veel langer blijven liggen. 'Soms zijn het echt onacceptabele periodes', vult een andere respondent van de LID aan. Het gevolg kan zijn dat de termijnen waarbinnen bestuursrechtelijk opgetreden moet worden in het gedrang komen.

Ten *tweede* wordt meermalen opgemerkt dat het nieuwe model ten koste zal gaan van de kennis van de politie op het gebied van dierenwelzijn. Een genoemd voordeel van de oorspronkelijke fulltime invulling van de functie van dierenagent dat wordt gezien, is dat daarmee in de afgelopen jaren veel kennis over dierenwelzijn binnen de politie is verworven. Met de teruggang van fulltime naar taakaccent is de verwachting van respondenten dat de expertise minder kans zal krijgen verder te groeien. Daarbij komt dat er in de huidige overgangsfase sprake is van uitval van politiefunctionarissen die al jaren op het thema werken maar niet als TAH aan de slag willen en een andere functie gaan vervullen. Het gevolg van de uitval is dat de kennis en ervaring die in de loop der jaren is opgebouwd, verloren gaat. 'En dan zijn we weer terug bij af', aldus een respondent van de Nationale Politie. Er moeten nieuwe TAH's worden geworven die de kennis en ervaring nog moeten vergaren. Volgens respondenten van de Nationale Politie worden bij de nieuwe lichte TAH's politiefunctionarissen soms 'random' aangesteld voor de functie. Dat kunnen ook politiefunctionarissen zijn die weinig affiniteit hebben met dierenwelzijn.

Een *derde* punt dat naar voren wordt geschoven, is dat de aanpak van dierenwelzijn vraagt om goede samenwerking in het veld met netwerkpartners. In de convenanten zijn hierover afspraken gemaakt en daarmee zijn er over en weer verwachtingen naar elkaar uitsproken. De fulltime dierenagenten hebben geïnvesteerd in de opbouw van een goed netwerk. Bij observaties is waargenomen dat partners als collega's met elkaar optrekken in het veld. Een zorg die wordt uitgesproken door respondenten van de Nationale Politie is dat er met het nieuwe model voor de TAH's nog weinig tijd zal zijn om het netwerk te onderhouden waardoor de contacten verwateren en het vertrouwen zal afnemen. TAH's geven aan dat een goed netwerk belangrijk is om de functie uit te oefenen: 'Je hebt er een dagtaak aan om je netwerk te onderhouden'. Bij TAH's bestaat de vrees dat de beperkte beschikbaarheid voor dierenwelzijnszaken een negatieve invloed heeft op de relatie met partners: zo zijn er nooit standaard dagen waarop afspraken gemaakt kunnen worden met de LID of NVWA. Respondenten van de LID constateren vanuit hun

positie dat het lastig is om hun contactpersonen binnen de politie nog te bereiken, ‘Het maken van afspraken is bijna niet te doen, je hebt te maken met de roosters van heel veel parttimers’. Voor nieuw te werven TAH’s geldt bovendien dat zij nog moeten starten met het bouwen van een netwerk. TAH’s geven aan te vrezen dat zij een onbetrouwbare netwerkpartner zullen worden. Maar ook de ketenpartners vrezen een vast contact binnen de politie in de toekomst te moeten ontberen.

4.4 Samenwerking

Het doel van het convenant is helder voor alle partijen: de samenwerkingsafspraken moeten leiden tot een goede handhaving van het dierenwelzijn. Respondenten reflecteren dat er in de afgelopen vier jaren veel ontwikkelingen zijn geweest waarin een nieuw werkproces is neergezet. ‘En daar mogen we wel trots op zijn’, zo merkt een van hen op. Voorafgaand aan het opstellen van het convenant was er nog nauwelijks sprake van een goede samenwerking tussen de politie en de partners in het veld op het vlak van dierenwelzijn. Vrijwel alle respondenten van de betrokken partijen ervaren dat de samenwerking sterk verbeterd is.

Partners

De belangrijkste handhavingpartners in het veld zijn de TAH’s van de politie en de inspecteurs van de LID en NVWA. De mate van intensiteit waarin in de praktijk wordt samengewerkt tussen de convenantpartners is mede afhankelijk van de wijze waarop de TAH’s en de inspecteurs hun taken vorm geven. Zo werkt de ene TAH wat meer op eigen houtje en neemt pas contact op met een partner als de situatie daar om vraagt. De ander gaat wekelijks samen met een inspecteur op pad. Over het algemeen zijn negen van de tien TAH’s tevreden over de samenwerking met partners, zo blijkt uit de vragenlijst. Tegelijkertijd wijst een derde van de TAH’s erop dat de samenwerking op bepaalde vlakken om verbetering vraagt. Het verloop van de samenwerking tussen de politie en de belangrijkste partners in het veld wordt hierna per partner beschreven.

LID

De meest intensieve samenwerking is er tussen de TAH’s en de LID. Ook in de vragenlijst geven vrijwel alle TAH’s (89 van de 91) aan weleens met de LID samen te werken. Met name in de beginperiode gingen TAH’s veel met inspecteurs van de LID op pad om praktijkervaring op te doen en kennis uit te wisselen. In de loop van de jaren zijn TAH’s minder met LID inspecteurs mee gaan lopen omdat dit voor de LID ‘niet meer te doen zou zijn’ vanwege de drukte en beperkte capaciteit die er is. Het gevolg is dat er nu minder intensief met de LID wordt samengewerkt dan

voorheen. Een TAH geeft aan dat als gevolg van de beperkte capaciteit bij de LID er moeilijker afspraken gemaakt kunnen worden dan voorheen en zaken soms lang blijven liggen. In de praktijk blijken de partners elkaar heel letterlijk bij te staan blijkens het gegeven dat er in reactie op de capaciteitsproblemen bij de LID vanuit de Nationale Politie in 2015 twee politiefunctionarissen gedetacheerd zijn bij de LID. Deze detachering is uitgevoerd op basis van een verzoek van het ministerie van EZ en het ministerie van V&J. Overigens geven respondenten van de LID aan dat het capaciteitsprobleem niet meer aan de orde is omdat ze merken dat er sinds de overgang van fulltime dierenagenten naar de TAH's ze minder meldingen ontvangen. 'Niet omdat er minder meldingen zijn maar omdat de politie geen tijd meer heeft om ze direct op te pakken', licht een respondent van de LID toe. Medewerkers van de LID geven aan dat zij vrijwel alle meldingen ontvangen via de politie, in casu de TAH's. Een minderheid van de dierenwelzijnszaken komt door eigen (toevallige) waarnemingen of via ketenpartners (o.a. dierenambulances, jeugdzorg) in beeld.

De meeste TAH's zijn van mening dat de LID telefonisch en per mail goed bereikbaar is en nog steeds worden er regelmatig meldingen samen opgepakt en afgehandeld. De intensiteit waarin gezamenlijk wordt opgetrokken verschilt per regio. Sommige TAH's gaan wekelijks met een inspecteur van de LID op pad, andere maandelijks of incidenteler. De contacten met LID inspecteurs worden als goed ervaren, dat komt vooral doordat er sprake is van korte lijntjes. 'Je weet bij wie je moet zijn bij de LID, er is sprake van een goede terugkoppeling.' De samenwerking heeft zich dusdanig ontwikkeld dat het niet meer altijd nodig is dat TAH's en de LID samen meldingen afhandelen. TAH's geven aan dat zij inmiddels zelf de nodige kennis van zaken hebben en het – mede vanuit efficiëntie oogpunt – soms volstaat om foto's van de situatie naar de LID te sturen voor overleg. De LID kan dan de situatie mee inschatten en meedenken in de wijze waarop de situatie het beste kan worden afgehandeld.

Uit de dossieranalyse van zowel zaken van de LID als van de politie komt de doorgaans goede samenwerking tussen de politie en de LID ook duidelijk naar voren. De LID en de politie blijken doorgaans snel op meldingen te reageren. Uit de dossiers blijkt dat meldingen in de helft van de gevallen nog op dezelfde dag worden opgepakt en anders binnen maximaal vijf dagen. Een uitzondering vormt een aantal zaken waarin na twee weken is gereageerd. Gekeken naar de wijze van afhandeling van de zaken door de LID is er in zes van de tien zaken bestuursrechtelijk opgetreden. Viermaal leidt dit tot herstel naar een voor het dierenwelzijn acceptabele situatie, eenmaal is dit op basis van het dossier onbekend en in één geval wordt uiteindelijk overgegaan tot het in bewaring nemen van dieren. In overleg tussen de TAH en de inspecteur van de LID wordt bepaald om op basis van een latere hercontrole te beslissen welke actie(s) moet worden ondernomen.

Optreden door de LID

Naar aanleiding van een melding bij meldpunt 144 gaan de LID en politie naar de woning van een vrouw die haar katten niet goed zou verzorgen. Zeven katten blijken onder de vlooiën te zitten en het huis zelf is vervuild en vies met overal resten van uitwerpselen. Een inspecteur van de LID maakt een toezichtsrapportage op en verstuurt deze aan de RVO. De RVO legt de vrouw een last onder bestuursdwang op: zij moet er binnen een week zorg voor dragen dat het huis schoon is en de katten verzorgd zijn. Tijdens de hercontrole van de LID en politie ruikt het huis naar ontsmettingsmiddelen. De katten zien er goed verzorgd uit en zijn voorzien van voldoende eten en drinkwater. Een week later ontvangt de vrouw een brief van de RVO waarin bevestigd wordt dat de gevraagde maatregelen naar behoren zijn uitgevoerd.

Bron: dossier

NVWA

De samenwerking van de TAH's met de NVWA is minder intensief dan die met de LID. Iets minder dan de helft van TAH's (44 van de 91) geeft in de vragenlijst aan met de NVWA samen te werken terwijl bijna alle TAH's wel met de LID samenwerken. Op zich een logisch gegeven aangezien de politie en de LID vanuit hun taakstelling verantwoordelijk zijn voor hetzelfde deelgebied van de gezelschapsdieren en de NVWA voor de bedrijfsmatige kant. Vanuit meldpunt 144 worden meldingen aangaande bedrijfsmatig gehouden dieren ook direct doorgezet naar de NVWA.³ Een veelgemaakte opmerking door respondenten is dat doordat het minder vaak voorkomt dat er gezamenlijk wordt opgetrokken door de politie en de NVWA de samenwerking ook minder kans krijgt om te groeien. Bovendien zou de NVWA zich meer richten op het economisch belang en op het papierwerk (hoe is de boer weer op het rechte pad te krijgen? Kloppen zijn papieren?), terwijl de politie meer gefocust is op het dierenwelzijn. Inspecteurs van de NVWA zouden volgens een enkele TAH meer tolereren dan de politie, iets dat kan komen doordat veel inspecteurs een agrarische achtergrond hebben. Dit kan zorgen voor wrijving tussen de NVWA en politie.

De NVWA is een grote organisatie en de inspecteurs zijn niet direct bereikbaar zoals bij de LID. Het contact met de NVWA verloopt via de centrale meldkamer van de NVWA of via de mail. Een respondent van de Nationale Politie stelt dat er in feite wat dat betreft geen sprake is van ketensamenwerking met de NVWA, 'binnen zes weken moet er een reactie volgen, wat dat betreft hebben we dezelfde positie als burgers'. Enkele andere TAH's vinden het beperkte contact met

de NVWA prima, omdat ‘het een kwestie is van overdragen van zaken’ waarbij zaken daarbij probleemloos op elkaar worden afgestemd.

De tevredenheid over de samenwerking met de NVWA lijkt samen te hangen met het feit of TAH’s vaste contacten hebben binnen de NVWA. Degene die dat hebben, spreken zich positiever uit over de relatie met de NVWA. ‘Het ligt er maar net aan wie je treft,’ de korte lijntjes zijn daarbij erg belangrijk’, aldus een TAH. In de ene regio is de samenwerking daardoor intensiever dan in de andere regio.

Het belang van het (lokale) netwerk

Een TAH krijgt een melding van een agent op straat over een zorgelijke situatie van rundvee bij een manege. De politie doet een melding bij het klantcontactcentrum van de NVWA, maar krijgt te horen dat op basis van de toegestuurde foto’s geen actie zal worden ondernomen. Wanneer deze TAH een inspecteur van de NVWA spreekt, komt de situatie bij de manege ter sprake. Na overleg met zijn teamleider besluit de inspecteur van de NVWA alsnog ter controle langs te gaan.

Bron: interview

Respondenten van de NVWA melden dat de inspecteurs te weinig tijd hebben om direct opvolging te geven aan alle meldingen omdat reeds ingeplande (her)controles en het daaruit voortkomende administratieve werk veel tijd vergen. Een respondent van de NVWA: ‘Als je druk bent in een bepaalde zaak, in een bestuursrechtelijk traject met allemaal termijnen bijvoorbeeld, dan zit je niet te wachten op meldingen’. Als het landelijke team en andere teams van de NVWA ook geen tijd hebben, blijven meldingen daardoor langer liggen.

De dossieranalyse bevestigt het beeld over de beperktere samenwerking tussen de NVWA en partners in het veld dat in de interviews naar voren komt. In de helft van de bestudeerde zaken van de NVWA komt de politie in beeld als partij waarmee de NVWA samenwerkt. Zo voert de NVWA een controle uit naar aanleiding van een melding van de politie, verricht de politie ondersteunende werkzaamheden rondom een controle (i.c. zorgdragen voor de veiligheid van NVWA-medewerkers) en verhoren inspecteurs van de NVWA een veehouder op het politiebureau in het kader van strafrechtelijk onderzoek.

Door de bank genomen komt de feitelijke samenwerking tussen de politie en de NVWA er op neer dat terwijl de samenwerking tussen de politie en de LID van twee kanten komt, deze tussen de politie en de NVWA veelal op initiatief van de NVWA plaatsvindt. Denk aan het verzoek om assistentie door de politie bij het ruimen van de dieren in een bedrijf voor veiligheid en inzet van middelen. Het gebeurt

in de praktijk ook weleens dat een TAH zelf bij de NVWA aangeeft met een controle mee te willen gaan omdat de bewoner van het adres bij de politie bekend staat als gewelddadig. Een reactie van de NVWA op dit aanbod blijft dan naar ervaring van een respondent van de Nationale Politie echter uit, ‘en dat is jammer want zo blijft de samenwerking eenzijdig’.

De interviews en de bestudeerde zaken leren dat de politie in de samenwerking met de NVWA binnen het proces een faciliterende rol speelt. Inhoudelijk bezien is de betrokkenheid van de politie bij de aanpak van dierenwelzijnszaken door de NVWA (zeer) beperkt. De samenwerking is samengevat beperkt tot het door de NVWA incidenteel inschakelen van de politie omwille van assistentie of omwille van de veiligheid van de inspecteurs van de NVWA, ‘als sterke arm’. Veiligheid speelt overigens ook een rol in relatie tot de samenwerking met de inspecteurs van de LID, ‘Het is niet altijd veilig om alleen op pad te gaan, dus dat werkt heel goed’, aldus een respondent van de LID. Dat veiligheid bij het optreden inderdaad een issue is, blijkt uit voorbeelden die respondenten geven.

Agressieve boer

De NVWA moet een hercontrole uitvoeren bij een boer bij wie eerder bijna honderd dode dieren werden aangetroffen. Omdat de boer eerder agressief reageerde, heeft de inspecteur van de NVWA de politie gevraagd mee te gaan. ‘En dat was ook nodig want de boer heeft bij zijn aanhouding flink gevochten’, aldus de betrokken politiefunctaris. De boer heeft geprobeerd de inspecteur van de NVWA met een riek te steken waarop de politie heeft moeten ingrijpen.

Bron: interview

In sommige van de bestudeerde dossiers blijkt dat de NVWA meerdere (her)controles heeft uitgevoerd en dat naar aanleiding van de bevindingen meermaals gekozen is voor een last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang en/of het in bewaring nemen van dieren. Gelet op het feit dat dossiers veelal betrekking hebben op aandachtsbedrijven is sprake van een snelle reactietijd waarin besluiten over bestuursrechtelijke maatregelen snel worden genomen en aan de diereigenaren worden gecommuniceerd. Binnen de tien bestudeerde dossiers zijn de NVWA en de RVO telkenmale als betrokken partij in beeld. In de helft van de gevallen wordt daarnaast door de NVWA een strafrechtelijk proces gestart, waarmee in deze gevallen ook een rol voor het Functioneel Parket is weggelegd. Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat de NVWA ook in die zaken waarin geen strafrechtelijk onder-

zoek gestart wordt, het Functioneel Parket op de hoogte houdt van het verloop van het bestuursrechtelijk traject.

Optreden door de NVWA

In januari 2015 voeren inspecteurs van de NVWA een controle uit. 'Wij zagen dat de dieren in de blubber werden gehouden en ik zag dat het land waar de dieren gebruik van konden maken kletsnat was. Het gras op de talud en de rollen gras waren ongeschikt als veevoer. De dieren konden niet op een andere wijze een toereikende hoeveelheid gezond en voor de soort en leeftijd geschikt voer krijgen.' In het verleden is de eigenaar van dit bedrijf reeds berispt en geconstateerd wordt dat de eigenaar niet in staat is om zijn dieren te verzorgen conform de huidige wet- en regelgeving. De situatie van een kalf is dusdanig dat deze geëuthaniseerd moet worden. De dierenarts constateert dat een dierhouder 'voor het verzorgen van dieren een proactieve houding moet hebben en de juiste prioriteiten (water, voer, huisvesting en medische zorg) moet weten te leggen. Dit is niet het geval.' Desalniettemin zijn er onvoldoende mogelijkheden om het bedrijf strafrechtelijk aan te pakken c.q. stil te laten leggen. Er wordt derhalve alleen bestuursrechtelijk opgetreden door het in bewaring nemen van runderen. In de optiek van een inspecteur is dit 'een gebed zonder eind' omdat de veehouder bestuursrechtelijk niet gedwongen kan worden zijn bedrijfsvoering te staken.

Bron: dossier

Overige partners

Naast dat de politie samenwerkt met andere professionals op het terrein van dierenwelzijn werken zij met vrijwilligers samen. Het gaat om zowel vrijwilligers binnen de politieorganisatie, van de NVBD en van hulpverleningsorganisaties. Sommige TAH's investeren in het netwerk door bijvoorbeeld met regelmaat een bezoek aan de partners te brengen. Als voorbeeld noemt een TAH dat hij elke week 'zijn gezicht laat zien bij de dierenambulance'.

Over het algemeen verloopt de samenwerking met de overige partners goed. Een aandachtspunt dat door TAH's wordt genoemd is het gebrek aan kennis dat soms aanwezig is bij vrijwilligers van de politie, zij ondersteunen de politie bij de handhavingstaken. 'Als ze niet weten waar ze naar moeten kijken en waar ze op moeten letten, dan zien ze het niet', aldus een respondent van de Nationale Politie. Er zou tijd vrijgemaakt moeten worden om vrijwilligers op zulke zaken te wijzen, meent hij. Een andere TAH geeft aan dat het verloop bij de vrijwilligers groot is: 'Dit is lastig omdat je mensen verliest die de kennis net eigen hebben gemaakt.' Bovendien kost het tijd om nieuwe vrijwilligers weer op niveau te krijgen.

Wat over het algemeen door de politie als complicerend in de samenwerking wordt ervaren, is die van de grote verscheidenheid aan partijen waar zij op het vlak van dierenwelzijn mee te maken heeft. De LID en de NVWA zijn de partners waar gezamenlijk mee wordt opgetrokken maar daarnaast is er nog een scala aan partijen zoals gemeenten, dierenartsen, dierenambulances en dierenopvangorganisaties. Voor de politie is het van belang te weten met wie er in welke gevallen samengewerkt kan worden. Het hulpverleningsveld is soms dermate versnipperd dat het tijd kost voor de TAH's daar goed zicht op de krijgen. Zo komen sommige dierenambulances alleen voor honden en katten, en niet voor vogels.

Ondanks dat het speelveld van de hulpverleningspartijen breed is, zijn er gaandeweg goede samenwerkingsverbanden ontstaan. De TAH's geven aan dat zij over het algemeen met vaste partners samenwerken, zowel bij de bij de dierenambulances en dierenartsen als bij de opslaghouders. Het belang van korte lijnen lijkt daarbij groot, 'dit zorgt er voor dat men veel voor elkaar kan krijgen.' Uit de dossieranalyse komen voorbeelden naar voren die getuigen van de meerwaarde van korte lijntjes tussen de politie en de hulpverlening. Zo kan een medewerker van een dierenverzorgingscentrum een zaak snel aan het rollen krijgen door in de avond een TAH via de Whatsapp te contacten. In een andere zaak worden door de dierenopvangorganisatie geen kosten in rekening gebracht 'vanwege de goede onderlinge contacten'.

De opvang van de meeste dieren is volgens de meeste TAH's goed geregeld. Opslaghouders zijn daarbij belangrijke contacten. Een TAH geeft aan dat er eigenlijk altijd wel plek is voor de opslag van dieren. Af en toe komt het voor dat ze verder moeten rijden of moeten lobbyen om bijvoorbeeld zestig katten ergens kwijt te kunnen. Een andere TAH merkt op dat de opvangcapaciteit per gemeente verschilt, dit zou ook te maken hebben met de verantwoordelijkheid die gemeenten willen nemen. Veelal komen de opslaghouders de dieren ophalen, in sommige gevallen brengen ze de dieren zelf weg.

Dierenartsen worden vaak ingeschakeld om letsel vast te stellen. In de vragenlijst geeft de meerderheid van de TAH's (66 van de 91) aan met dierenartsen samen te werken. Uit de dossieranalyse bij de politie blijkt dat in zeven van de 10 zaken de expertise van een dierenarts is ingewonnen. Binnen de verschillende politie-eenheden geven TAH's aan contact hebben met een paar goede dierenartsen. Het resultaat is dat zij veelal dezelfde dierenartsen raadplegen.

Vanwege de brede problematiek waarin dierenleed vaak voorkomt, bijvoorbeeld in combinatie met andere problemen in een gezin, worden ook hulpverleningsorganisaties benaderd. Zo kunnen dierenwelzijnmeldingen gerelateerd zijn aan huiselijk geweld. Soms zijn andere instanties - zoals het Veiligheidshuis, de GGD of Jeugdzorg - al actief in een gezin, zo blijkt ook uit de dossiers. Een TAH geeft aan dat diergerelateerde problemen vaak voorkomen bij mensen die zich aan de onderkant van de maatschappij bevinden: ze hebben veel te veel dieren en raken

daardoor het overzicht kwijt. ‘Als we een melding hebben met dieren, hebben we ook oog voor de eigenaar van het dier.’ Het contact met andere hulpverleningsorganisaties – bijvoorbeeld zij die zich richten op mensen – is volgens de TAH’s goed, ‘maar was in het begin wel zoeken.’

Brede samenwerking

Rond Kerstmis wordt een zieke oude vrouw door een ambulancebroeder thuis opgehaald. In de betreffende woning is veel rommel. De brandweer dient er aan te pas te komen om de vrouw uit de woning te krijgen. In de woning hangt bovendien een sterke ammoniaklucht, Men maakt zich zorgen over de aanwezige dieren. De ambulancebroeder maakt een melding bij de sociale hulpverlening, maar zij kunnen geen contact krijgen met de bewoners van het betreffende adres. Daarom wordt – zes weken na de waarneming – de politie ingeschakeld. Een TAH Dierenwelzijn gaat ter plaatse. Aldaar treft hij in de betreffende woning een man en vrouw aan. De TAH constateert een ‘ongezonde lucht’, enkele verwaarloosde honden (lange nagels, slechte vacht, bijten), onverzorgde vogels, verwaarloosde katten en (dode) konijnen. De eigenaar van de dieren was blij dat de politie kwam, omdat hij geen grip meer op de situatie had. Een dag later wordt opnieuw langsgegaan bij de woning. De situatie is iets verbeterd (nagels en vachten knippen), maar nog lang niet goed. Er is een dierenarts gebeld, welke het ‘een absoluut onhoudbare situatie vindt. Ongezonder voor zowel mens als dier.’ De sociale hulpverlening is ingeschakeld om de situatie verder op te pakken. Tevens zijn netwerkpartners (NVBD, dierenhulpcentrum) benaderd voor het plaatsen van dieren waarvan afstand wordt gedaan. Vanwege de goede contacten zullen geen kosten in rekening gebracht worden. Voor de dieren waarvan geen afstand werd gedaan, is een besluit tot bestuursdwang opgemaakt door de LID. Daarvoor zullen ook hercontroles nodig zijn. De gemeente is benaderd voor de hulpvraag bij het opruimen van de woning. Uit de hercontroles blijkt dat de situatie is verbeterd en dat de vrouw des huizes zichtbaar opgelucht is.

Bron: dossier

Naast dat de politie de hulpverleners weet te bereiken, weten de hulpverleners de politie ook te bereiken in geval van ondersteuning. Wat ingewikkelder ligt, is de afstemming met gemeenten omdat die allemaal hun eigen beleid en werkwijzen hanteren. De gemeente is bijvoorbeeld een belangrijke partij in geval van het aantreffen van dieren op de openbare weg. Of denk aan situaties waarin sprake is van overlast door een bewoner vanwege een grote hoeveelheid dieren. Zo heeft de politie in de hiervoor getoonde casus de gemeente benaderd inzake het opruimen van de woning. Een goede samenwerking vraagt om voortdurend onderhoud van het

netwerk door alle betrokken partijen. Ter illustratie geeft een TAH aan in haar werkgebied met negen gemeenten te maken hebben. ‘Het vergt een flinke investering om dan afstemming binnen al die gemeenten te vinden’.

Behalve de politie hebben ook de andere handhavingpartners contacten met gemeenten en hulpverleningspartijen. Wanneer controles uitmonden in een bestuursrechtelijk traject, wordt de burgemeester hierover geïnformeerd. Anderzijds wordt contact gezocht met de gemeente of daaraan gekoppelde hulpverleningsinstellingen in het geval van psychosociale problematiek.

Aandachtspunten

Hoewel de meeste respondenten over het algemeen tevreden zijn over de ontwikkeling in de samenwerking is deze nog niet overal optimaal. Een respondent van de Nationale Politie stelt dat het uitblijven van een optimale samenwerking te maken heeft met tegenstrijdige belangen, andere vertrekpunten en andere werkwijzen die bestaan binnen de verschillende soorten organisaties waar de partners uit het veld werkzaam zijn. Zo is de LID enkel met dierenzaken bezig en vormen deze voor de politie slechts een fractie van het takenpakket. Daarnaast oordelen en handelen politiemensen puur op basis van wetgeving en kunnen inspecteurs van de LID ook vanuit hulpverlenende rol handelen. Een ander voorbeeld voor de verschillen tussen de samenwerkingspartners is dat de inspecteurs van de NVWA heel ‘cijfermatig’ werken in tegenstelling tot de andere partijen. Het aantal controles en te besteden uren zijn bij de NVWA vooraf vastgesteld en er wordt gewerkt met een planning terwijl de politie en LID reactief werken als de situatie daar om vraagt.

Een scheidslijn die in het convenant wordt gemaakt, is dat de gezelschapsdieren voor de politie en de LID zijn en de bedrijfsmatig gehouden dieren voor de NVWA. Op papier lijkt deze scheidslijn echter helderder te zijn dan in de praktijk, zo blijkt. Respondenten geven aan dat er soms onduidelijkheid is over wanneer er sprake is van bedrijfsmatigheid of niet. Dierenwinkels en kinderboerderijen worden door sommige TAH's als grensgevallen gezien. ‘Voornamelijk wanneer er over aantallen gesproken wordt, kan er onduidelijkheid bestaan. Wanneer is het nou bedrijfsmatig?’ Omdat er soms veel discussie ontstaat over welke partij de melding gaat oppakken, blijft deze onnodig lang liggen. Respondenten stellen dat niet elke situatie die zich kan voordoen op papier vastgelegd moet worden maar dat het belangrijker is dat er iemand de regie heeft om de knoop in dit soort situaties door te hakken zodat er actie kan worden ondernomen. Die regie wordt nu gemist.

Een hondje op tv

In het real life tv-programma Utopia krijgen de deelnemers een hondje. Deze wordt door een van de deelnemers geschopt waarop de meldingen van kijkers over de mishandeling bij 144 binnenstromen. Meldpunt 144 zet de meldingen door naar de NVWA redenerend dat Utopia van een mediabedrijf is en het hondje dus bedrijfsmatig wordt gehouden. Op social media laat meldpunt 144 weten dat er ruim voldoende meldingen over het incident zijn binnengekomen en dat de NVWA de zaak behandelt. Dan verschijnt op social media dat de NVWA het een zaak voor de politie vindt en dat zij er niet mee bezig zijn. Omdat in deze situatie niet aan de voorkant is overlegd, is onduidelijk wie de zaak moet oppakken.

Bron: interview

Met het voornoemde hangt samen dat het onvoldoende helder blijkt te zijn welke partij voor welke categorie dieren verantwoordelijk is. Dat gaat met name op voor de categorie hobbymatig gehouden dieren. Deze kunnen volgens respondenten afhankelijk van de interpretatie van afspraken onder de verantwoordelijkheid van zowel de NVWA als de politie of LID vallen. Op dit knelpunt is door het veld reeds ingespeeld door nadere werkafspraken te maken als nadere invulling van het convenant. Deze houden in concreto in dat ongeacht het aantal dieren, meldingen over geiten, schapen, koeien en varkens voor verantwoordelijkheid van de NVWA zijn. In het geval van meldingen over minder dan tien paarden ligt de afhandeling in handen van de politie en de LID, bij tien of meer paarden is de melding voor de NVWA. Hoewel dit meer helderheid geeft voor de partners kan een situatie toch anders zijn dan in eerste instantie ingeschat. Na onderzoek kan bijvoorbeeld blijken dat er sprake is van een groter aantal paarden waardoor niet de politie of LID maar toch de NVWA verantwoordelijk is. Uit de interviews blijkt dat de gemaakte werkafspraken over aantallen en categorieën dieren niet bij iedereen die er mee moet werken, bekend zijn. Respondenten wijzen er op dat in dit kader nooit helemaal sluitende afspraken gemaakt kunnen worden.

De harde afspraken op papier kunnen het doel van het convenant in de praktijk zelfs tegenwerken, zo blijkt uit de interviews. Voorbeelden die hierbij worden genoemd, hebben betrekking op situaties waarin niet of te laat gehandeld wordt omdat het convenant heel concreet voorschrijft welke partij in welke situatie aan zet is. De kritiek die wordt geuit komt neer op het feit dat de harde stelregel dat politie de eerste lijn op zich neemt funest is voor de flexibiliteit van de inzet van partners in het veld. De TAH's die de eerstelijnsfunctie vervullen, geven zelf ook aan de

afpraak soms als inefficiënt te beschouwen. Convenantpartners willen zich aan de afspraken in het convenant houden maar dat komt niet altijd ten goede aan de samenwerking en het dierenwelzijn. Uit verschillende bronnen komt naar voren dat zich situaties voordoen waarin de politie geen tijd heeft een melding op te volgen en deze niet bij de tweede lijn weggezet krijgt omdat dat in strijd is met het convenant; de politie moet immers als eerste gaan kijken. Er zijn echter ook voorbeelden vanuit eenheden waarin meldingen door TAH's wel rechtevrees met succes worden doorgezet omdat de politie lopende de reorganisatie en capaciteitsgebrek geen tijd heeft om ter plaatse te gaan. 'Het mag niet zo zijn dat het dierenwelzijn er onder lijdt dus zet ik het direct door', aldus een respondent van de Nationale Politie.

'Samenwerking is juist de situaties die zich voordoen samen oplossen en leunen op elkaars expertise', aldus een respondent van de Nationale Politie. Dit wordt beaamd door een andere respondent van de Nationale Politie die daarop aanvult dat het van belang is dat de partij met de beste papieren voor de situatie die zich voordoet aan zet moet zijn. De ene keer is dat de LID, de andere keer de NVWA of de politie. 'Zaken moeten in afstemming tussen partijen worden opgepakt zonder dat er afspraken zijn over eerste of tweede lijn omdat dat contraproductief en competitief werkt'. Respondenten zijn ook bereid mee te denken over een ander model. De politie zou bijvoorbeeld 's ochtends de meldingen inzake dierenwelzijn kunnen doorspreken met een inspecteur van de LID en op basis van de inschatting van de meldingen de zaken kunnen verdelen, zo stelt een respondent van de Nationale Politie zich voor. Met de huidige afspraken in het convenant is dit nu geen mogelijkheid.

Uit de interviews met alle partijen wordt helder dat de bereidheid tot een betere samenwerking zeker aanwezig is omdat alle partijen er met het oog op dierenwelzijn de noodzaak van inzien. En een betere samenwerking is ook te bereiken, zo menen de meeste respondenten, 'er is zoveel mogelijk met dezelfde mensen als er wordt gekeken naar wie waar het beste in is'. Daarbij moet volgens een respondent samenwerking in de brede zin van het woord beschouwd worden: elkaar aanvullen. 'Partnerschap gaat over elkaar dragen en elkaar verder willen brengen en dat is nu onvoldoende aanwezig'.

Concluderend wordt ervaren dat de partners elkaar in de afgelopen jaren redelijk goed hebben gevonden maar dat de afspraken op papier een goede samenwerking soms in de weg staan. Of zoals een respondent van de Nationale Politie het stellig verwoordt: 'We moeten de samenwerking niet kapot willen regelen, dan gaat men zich op de regels richten en niet op de realiteit'.

Aantreffen dieren

De gemeente heeft op grond van 5:8 Burgerlijk Wetboek een plicht om gevonden dieren waarvan wordt vermoed dat zij een eigenaar hebben, gedurende twee weken

te bewaren. De gemeente heeft geen plicht voor het opvangen van of vergoeden van kosten voor de opvang van zwerfdieren. De invulling van deze taak wordt overgelaten aan de gemeente. De gemeente is bevoegd om deze termijn te verkorten indien het dier slechts met onevenredig hoge kosten gedurende dat tijdvak kan worden bewaard. De regeling is bedoeld om de eigenaar de mogelijkheid te geven het dier terug te vinden/krijgen.

Per 1 januari 2016 is er een nieuwe situatie ontstaan waarmee de handhavingspartners in hun werkzaamheden geconfronteerd worden. Omdat deze nieuwe regeling invloed heeft op de samenwerking in het veld, achten we het van belang deze te benoemen. De situatie heeft betrekking op taken en verantwoordelijkheden van partners bij het aantreffen van dieren waarbij dierenwelzijn niet direct in het geding is. Van een dergelijke situatie is bijvoorbeeld sprake als een dier in een woning achterblijft nadat zijn eigenaar in detentie belandt, gedwongen wordt opgenomen of komt te overlijden. De eigenaar blijft primair verantwoordelijk ondanks ingrijpen van de overheid.

In dit soort situaties is het sinds 2013 zo geweest dat de RVO regelt dat de dieren worden opgevangen. Een respondent van de RVO licht toe dat de RVO de aangetroffen dieren ‘vanuit coulance’ in bewaring heeft genomen en daarvoor dus ook de kosten heeft gedragen. Feitelijk behoort het echter niet tot de taak van de RVO: afhandelen van zaken waarin het dierenwelzijn in het geding is. Er is immers in die gevallen niet per definitie sprake van verwaarlozing of mishandeling.

Gelet op de feitelijke kerntaken en de oplopende kosten heeft de RVO per november 2015 besloten in die gevallen waarin er geen sprake is van aantasting van het dierenwelzijn niet langer tot inbewaringneming over te gaan. Een eerste reactie die vanuit ketenpartners komt, is dat zij zich overvallen voelen door het plotselinge karakter van de koerswijziging van de RVO. Een respondent van de Nationale Politie merkt op dat het gezien de impact die het heeft op het veld er eerder over gecommuniceerd had moeten worden; ‘Op 2 januari kreeg ik een mailtje dat de regeling per 1 januari van kracht is gegaan. Dat is heel vervelend en geeft veel onrust’.

Het gevolg van de koerswijziging is dat per 1 januari 2016 andere partijen dan de RVO verantwoordelijk zijn voor aangetroffen dieren. Dit heeft bij ketenpartners – waaronder ook bij de hulpverlening – zowel tot begrip als verontwaardiging en teleurstelling geleid. Een respondent van de NVWA stelt ontnuchterend dat het nu in feite teruggaat naar de situatie voordat de RVO in 2013 besloot om dieren in dergelijke situaties in bewaring te nemen. ‘Het zou dus niet onoverkomelijk moeten zijn dat de RVO hier op is teruggekomen’. Een respondent van de LID vindt het onredelijk om andere partijen ‘probleemeigenaar’ te maken. Ook bij de politie is bij een groot deel van de respondenten sprake van onvrede over de huidige situatie omdat de politie nu andere wegen moet bewandelen voor de opslag en kosten van

aangetroffen dieren. In eerste instantie wordt altijd gekeken bij familie, vrienden, kennissen of burens, maar in veel gevallen blijkt opvang van het dier lastig. Een TAH geeft aan dat het netwerk – met korte lijntjes – erg belangrijk is om in zo'n geval opvang voor een dier te zoeken.

De politie wordt in sommige zaken blijkens de interviews feitelijk eigenaar van een dier. Zo blijkt dat in een regio de politie de dagelijkse zorgt draagt voor een hangbuikzwijn. Elders wordt er door de politie voor een kat gezorgd omdat de eigenaar vast zit, deze geen afstand van de kat kan doen en geen sociaal netwerk heeft. De kosten zijn in genoemde gevallen allemaal voor de politie.

De opvang van dieren door andere partijen

Er zijn collega's die een hele week een zwijntje hebben vervoerd. De gemeente wist ook niet wat ze er mee aan moesten. De politie was op dat moment zaakwaarnemer: er was een aangehouden verdachte en een zwijntje dat achterbleef. Normaal wordt dan de RVO gebeld, nu bleef het bij de politie. De politie heeft ook geen lijst met opslaghouders en de LID is heel specifiek – zij doen alleen gezelschapsdieren – waardoor ze deze zaak ook niet oppakten. En het betreffende zwijntje kon niet naar de kinderboerderij. Daarom is een zak voer gekocht en hebben collega's het een week lang eten gegeven. Het is daarvoor in feite een eigendom van de politie geworden.

Bron: interview politie

De reuring die er naar aanleiding van het besluit van de RVO in het veld is ontstaan, heeft te maken met de onduidelijkheid die er bestaat over welke partij wanneer verantwoordelijk is voor een aangetroffen dier. Respondenten vanuit de handhaving maar ook vanuit de hulpverlening spreken hun behoefte aan helderheid daaromtrent uit. Hiertoe is door de ketenpartners reeds actie ondernomen door het uitwerken van mogelijk voorkomende situaties. Deze situaties zijn herleid tot acht scenario's waarin de initiatiefnemer van een actie verantwoordelijk is voor de opvang van een dier. Dat deze uitwerking er is, schept in elk geval duidelijkheid. Maar een stap die daarbij hoort, is dat er in het veld bewustzijn ontstaat over het feit dat de verantwoordelijkheid niet meer door de RVO genomen wordt maar weer ligt bij de partijen die er feitelijk voor verantwoordelijk zijn. 'Omdat de RVO het al jaren op zich heeft genomen, is er gewenning ontstaan, dus het is belangrijk dat iedereen zich bewust is van de nieuwe situatie', aldus een respondent van de Nationale Politie.

4.5 Optreden en afhandelen

De Nationale Politie, de LID, de NVWA, OM en de RVO hebben een rol in de aanpak van dierenmishandeling en -verwaarlozing. In deze paragraaf komt aan de orde hoe deze aanpak in de praktijk verloopt. Allereerst gaan we in op het optreden door de handhavingpartners naar aanleiding van een constatering van aantasting van dierenwelzijn. Daarna beschrijven we het verloop van het vervolg van de aanpak waarin de RVO en het OM een rol hebben.

Afwegingskader

Het uitgangspunt van het OM is dat dierenwelzijnszaken bij voorkeur bestuursrechtelijk worden afgehandeld. Dit is vastgelegd in het Afwegingskader Dierenwelzijn dat tegelijkertijd met het handavingsconvenant is opgesteld.

De interviews en de casuïstiek leren dat alle betrokken partijen van mening zijn dat wanneer zaken bestuursrechtelijk kunnen worden afgedaan dat ook zeker moet gebeuren. En dat daar waar het kansloos is of niet helpt de strafrechtelijke weg moet worden ingeslagen. In de praktijk wordt blijkens de interviews en dossiers conform het Afwegingskader gehandeld. Respondenten van de handhavingspartijen en de RVO geven aan dat er voornamelijk bestuursrechtelijk wordt opgetreden.

Uit de opgetekende ervaringen van de TAH's blijkt dat het samen optrekken met de LID en de mogelijkheid van een bestuursrechtelijke aanpak hen op een positieve manier de ogen heeft geopend. 'Het was iets nieuws voor de politie maar het is een prachtig stukje gereedschap om iets gedaan te krijgen op kosten van de eigenaar. We bekijken zaken nu niet meer alleen door een politiebriël', aldus een respondent van de Nationale Politie. Een ander vervolgt: 'We hebben nu geleerd altijd in gedachten te houden of de situatie hersteld of veranderd kan worden'.

Naast dat bestuursrechtelijk optreden ten gunste komt van het dierenwelzijn, is een ander voordeel van bestuursrechtelijk optreden volgens de TAH's dat het minder administratief werk oplevert. Bovendien zou het effectiever werken onder andere doordat de kosten verhaald kunnen worden op de eigenaar.

Zoals hiernaast is geïllustreerd aan de hand van de dossiers, wordt in sommige zaken een tweesporenbeleid gehanteerd. Naast de bestuursrechtelijke afhandeling wordt een proces-verbaal opgemaakt zodat er in de toekomst iets is om op terug te vallen: er wordt een dossier opgebouwd waaruit blijkt of iemand antecedenten heeft of niet. Bovendien kan in een proces-verbaal van bevindingen uitgelegd worden waarom niet voor het strafrecht gekozen wordt. Respondenten van de NVWA zeggen regelmatig voor strafrecht te kiezen in uitzichtloze situaties waarin geen kosten te verhalen zijn en een enkel bestuursrechtelijk traject geen zoden aan de dijk zet. Als voorbeeld worden veehouders genoemd die onvoldoende scholing hebben gehad en geen dierenartsen inschakelen vanwege de kosten. 'Als je bij deze groep alleen

het bestuurrecht blijft volgen, blijf je aan de gang'. De keuze voor het strafrecht is dan volgens de respondent mede gelegen in het feit dat alleen op die wijze het stilleggen van een bedrijf bewerkstelligd kan worden.

Bestuursrechtelijk versus strafrechtelijk optreden

De bestudeerde dossiers van de politie, de LID en de NVWA getuigen ervan dat er voornamelijk bestuursrechtelijk wordt opgetreden. In 25 van de 30 zaken is door een of meerdere partijen besloten dat optreden noodzakelijk was. In 20 van deze 25 zaken is daarbij gekozen voor een bestuursrechtelijke afhandeling. Daarnaast is in 5 zaken parallel aan het bestuursrechtelijke traject ingezet op een strafrechtelijk traject. In de 5 resterende zaken is exclusief voor het strafrecht gekozen.

Bron: dossiers

De praktijk leert ook dat het niet helder is wanneer wordt gekozen voor de strafrechtelijke of bestuursrechtelijke weg. De individuele inspecteur of TAH maakt zijn eigen inschatting van de situatie. En die inschatting is blijkens de interviews en dossiers niet altijd zwart-wit. De individuele inspecteur of TAH laat zich daarbij bovendien leiden door zijn persoonlijke visie. Zo is de een er eerder van overtuigd dat een verdachte strafrechtelijk aangepakt moet worden terwijl de ander de verdachte nog een kans wil geven. Zoals een respondent van de Nationale Politie het verwoordt: 'Wat veel voorkomt en niet wenselijk is, is dat het te snel zielig wordt gevonden en daardoor meteen proces-verbaal wordt opgemaakt'.

Het veld is blijkens de bronnen er van doordrongen dat bestuursrechtelijk optreden voorrang krijgt op het strafrechtelijk optreden. En de partijen ervaren ook dat dat steeds vaker gebeurt. Op basis van die wetenschap stellen meerdere respondenten van de Nationale Politie maar ook daarbuiten zichzelf de vraag of dierenwelzijnzaken wel altijd als eerste op het bordje van de politie moeten liggen. 'In acht van de tien gevallen moet de zaak worden afgehandeld door de LID of de NVWA, dat gaat ten koste van de kerntaken van de politie'. Andere respondenten van de Nationale Politie schatten dat er in elk geval in minder dan de helft van de zaken gekozen wordt voor een strafrechtelijke afhandeling, wat er van getuigt dat het gewicht meer ligt aan de bestuursrechtelijke kant. Dit brengt respondenten op de hamvraag die aan de basis van de samenwerking staat: waarom is de politie de eerste lijn als het uitgangspunt in het optreden bestuursrecht is?

Proactief optreden

Volgens het convenant moet er ook proactief worden opgetreden met betrekking tot dierenwelzijn. In het handhavingsconvenant wordt expliciet vermeld dat de politie als basistaak de proactieve opsporing heeft wat betreft de volgende delicten: dierenmishandeling, dierenverwaarlozing, ontuchtige handelingen met dieren, aanhitsen van dieren, stroperij. In de praktijk krijgt de proactieve aanpak vorm door landelijk op te treden aangaande bijvoorbeeld de paardenmishandelingen. Daarnaast vindt samenwerking met de convenantpartners op bepaalde thema's plaats, bijvoorbeeld de gezamenlijke aanpak van de illegale puppyhandel (zie het voorbeeld 'Actie tegen illegale puppyhandel'). Uit de interviews komt naar voren dat de proactieve opsporing echter nog onvoldoende van de grond komt terwijl tegelijkertijd aangegeven wordt dat er nog veel terreinen zijn die de aandacht verdienen. Denk aan hondengevechten, dierenporno en handel in beschermde diersoorten.

De belangrijkste reden die wordt gegeven voor het feit dat het proactief optreden weinig wordt doorgezet, is dat het de politie aan tijd hiervoor ontbreekt. 'We werken feitelijk enkel meldingengericht', aldus een respondent van de Nationale Politie. De wil om meer 'thema's bij de kop te pakken' blijkt er wel degelijk te zijn. Wat noemenswaardig is, is dat een aantal zeer toegewijde TAH's hier aandacht aan probeert te besteden. In de praktijk komt dat er op neer dat zij soms in hun vrije tijd actief op zoek gaan naar trends. Zo vertelt een van de TAH's dat ze in haar vrije tijd op Marktplaats op zoek gaat naar misstanden in dierenhandel. TAH's geven aan thema's wel op te willen pakken maar dat er dan in een andere structuur gewerkt moet worden waarin mensen vrijgemaakt moeten worden zodat er een dossier opgebouwd kan worden.

In de huidige situatie is dierenwelzijn binnen de Nationale Politie nauwelijks een benoemd thema dat proactief aangepakt moet worden. 'Landelijk moet bepaald worden waar op wordt ingestoken', aldus een respondent van de Nationale Politie. Bij de informatieknooppunten die elke regionale politie-eenheid kent, komt alle informatie samen. Volgens een van de respondenten van de Nationale Politie zou bij die diensten een taak liggen om zaken als hondenhandel en dierengevechten te signaleren naast dat daar gelet wordt op andersoortige criminaliteit zoals autodiefstallen en overvallen. Zolang de informatieknooppunten echter niet geattendeerd worden op het belang van het signaleren van ook dierenwelzijnzaken wordt daar niet op gelet en blijft proactief optreden op trends uit. Dat het wel mogelijk is, blijkt uit het gegeven dat gevallen van paardenmishandeling naar aanleiding van een duidelijke opdracht aan de informatieknooppunten nu wel worden gemonitord. 'Het fenomeen van de paardenmishandeling werd zichtbaar en heeft maatschappelijke impact dus het was duidelijk dat daar landelijk zicht op moest komen'. De respondent geeft aan dat er voor andere thema's op het gebied van dierenwelzijn nog geen

actieve uitvraag is gedaan om dat landelijk te monitoren, ‘simpelweg omdat de tijd daarvoor ontbreekt en de prioriteiten anders liggen’. Hierop volgt dat er, als er al aandacht is voor het signaleren van trends, het in de praktijk lastig is een beroep te doen op opsporingscapaciteit waardoor het toch weer strandt.

Binnen de NVWA en de LID is er structureler dan bij de politie aandacht voor de proactieve aanpak van dierenwelzijnszaken ondanks dat dit geen taak van deze partijen is volgens het convenant. Zo zet de LID zich hiervoor in door online te zoeken naar eventuele misstanden, zoals het aanbieden van verboden dieren of signalen van hondenhandel. In hoeverre hier feitelijk op wordt ingezet, lijkt echter per regio te verschillen. Zo geeft de ene medewerker van de LID aan hier ruim tijd voor te hebben, terwijl een ander aangeeft hier gezien de afhandeling van meldingen absoluut geen tijd aan te kunnen besteden. De NVWA benoemt thema's op het terrein van dierenwelzijn waar zij proactief op optreden. Zo is het thema van de illegale hondenhandel er een. Uit de praktijk zijn voorbeelden bekend waarin de handhavingpartners gezamenlijk optreden tegen bepaalde fenomenen. En met succes zoals uit de hiernavolgende casus blijkt.

Actie tegen illegale puppyhandel

Op verschillende plekken in Noord-Brabant zijn invallen geweest in de strijd tegen de malafide puppyhandel. Daarbij waren de politie, controleurs van de belastingdienst, de LID en de NVWA aanwezig. Er is niemand aangehouden. Drie bedrijfspanden en twee woningen zijn onderzocht op mogelijke illegale handel in honden. In totaal zijn 89 geïmporteerde puppy's gevonden, welke volgens Omroep Brabant zondagnacht vanuit Hongarije naar Hapert zijn gebracht. De dieren zijn niet of te vroeg gevaccineerd. De honden zijn in beslag genomen en worden door een dierenarts nagekeken en alsnog op de juiste manier gevaccineerd. Naast de puppy's zijn ook gegevensdragers zoals een usb-stick, administratie, wapens, geld en illegale diergeneesmiddelen in beslag genomen.

Bron: NOS, 11 april 2016

Bestuursrechtelijke afhandeling

De LID en de NVWA werken voor de bestuursrechtelijke afhandeling van zaken samen met de RVO. De RVO bepaalt op basis van de door de LID of NVWA ingestuurde rapporten of een bestuursrechtelijke sanctie op zijn plaats is en zo ja, welke. Voordat de RVO een besluit neemt over een op te leggen maatregel wordt deze teruggekoppeld aan de LID of NVWA om te controleren of dit besluit overeenkomt met de beleving in het veld. Na akkoord wordt het besluit aan de betrokkene kenbaar gemaakt.

De RVO kan overgaan tot een last onder dwangsom (LOD) of een last onder bestuursdwang (LOB). Een LOD houdt in dat een eigenaar van een dier een geldbedrag moet betalen wanneer niet binnen een bepaalde termijn aan de door de LID of NVWA gestelde eisen (bijvoorbeeld herstel) voldaan is. In het geval van een LOB wordt een situatie ter plekke hersteld op kosten van de eigenaar van het dier. Zowel een LOD als een LOB kan worden gecombineerd met een bestuurlijke boete. De eigenaar van een dier kan binnen een periode van zes weken bezwaar maken tegen een besluit van de RVO. In eerste aanleg bekijken juristen van de RVO of dit bezwaar gegrond of ongegrond is. In het geval van een gegrond bezwaar vervalt de sanctie en neemt de RVO geen verdere maatregelen. Als een bezwaar ongegrond wordt verklaard, kan de eigenaar van een dier in beroep gaan. Dit beroep wordt behandeld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) en niet bij afzonderlijke gerechtshoven. Het CBB bekijkt de zaak dan opnieuw, waarbij de RVO een toelichting kan geven op de beweegredenen om een sanctie op te leggen. De uitspraak van het CBB (een terecht of onterecht beroep) is definitief.

Handhaving van het besluit vindt plaats door de NVWA dan wel de LID. Een medewerker van de RVO geeft aan dat rondom sommige situaties sprake kan zijn van meningsverschillen over de wijze waarop deze het beste afgehandeld kunnen worden. Wanneer dit gebeurt, blijkt de basis van het meningsverschil in de juridische mogelijkheden te liggen. Met andere woorden: hoewel de RVO wellicht net als de LID of NVWA strenger op zou willen treden, is dit juridisch niet haalbaar. Er is sprake van onderling begrip voor elkaars standpunten op dit vlak waardoor dergelijke meningsverschillen geen invloed hebben op de onderlinge samenwerking.

Uit de gehouden interviews blijkt dat de handhavingpartners en de RVO tevreden zijn over de onderlinge samenwerking. Desalniettemin kan een aantal aandachtspunten binnen deze samenwerking worden benoemd.

Ten *eerste* op procesniveau. De RVO is in het kader van dierenwelzijn (i.c. dierenverwaarlozing) de aangewezen partij voor het opleggen van bestuursrechtelijke sancties. De NVWA heeft deze bevoegdheid echter rondom andere aspecten die raken aan dierenwelzijn (bijvoorbeeld dierentransport en dierziektepreventie). Een medewerker van de NVWA constateert dat dit bij partijen die geconfronteerd worden met sancties tot onduidelijkheid kan leiden. Uit de interviews komt naar voren dat de rol van de RVO vanaf 2017 verandert. Vanaf dat jaar kan de NVWA zelfstandig bestuursrechtelijke sancties opleggen. Hiermee wordt onduidelijkheid over de vraag welke partijen (respectievelijk de NVWA en de RVO) in welke gevallen bestuursrechtelijke maatregelen mag nemen, weggenomen. Volgens een respondent van de NVWA zijn er twee argumenten die ten grondslag liggen aan deze verandering. Ten eerste omdat de RVO een extra schakel vormt die extra tijd kost (efficiency). Daarnaast stelt deze respondent dat de NVWA politiek en maatschappelijk

bezien verantwoordelijkheid draagt voor de handhaving op dierenwelzijn. Het hebben van de regie op te nemen bestuursrechtelijke besluiten zou hierbij aansluiten. Deze verandering zal vanzelfsprekend moeten worden opgenomen in een herziene versie van het convenant.

Ten *tweede* blijkt op inhoudelijk niveau uit gesprekken met de RVO en de NVWA dat inspecteurs van de NVWA het juridisch proces soms onvoldoende voor ogen hebben en dan de (persoonlijke) omstandigheden van de eigenaar van het dier laten prevaleren door geen opvolging te geven aan een eerder besluit van de RVO. 'Er zijn allerlei overwegingen om niet te handhaven, maar het dierenwelzijn verbeter je er dan niet mee. Wij toetsen het dierenwelzijn en niet de sociale situatie van de houder', aldus een respondent van de RVO. Een gevolg van het niet handhaven van opgelegde maatregelen is dat een zaak wordt ondermijnd. 'Immers, een rechter kan later vragen stellen bij het gegeven dat op een bepaald moment niet is opgetreden terwijl dit wel had moeten, en waarom dit nu dan (ineens) wel noodzakelijk is terwijl de situatie niet veranderd is.' Dit sluit aan bij de constatering van een respondent van de NVWA dat vanuit het bestuursrecht overwegend naar het proces – zijn de juiste stappen gevolgd en zo nee, waarom niet – in plaats van naar de inhoud c.q. de daadwerkelijke situatie gekeken wordt en is daarmee voor de handhaving van belang.

Een *derde*, maar reeds opgelost knelpunt heeft te maken met de kwaliteit van de dossiers die de RVO ontvangt. Naar aanleiding van ervaringen met dossiers van gebrekkige kwaliteit die de RVO ontving, is actie ondernomen. Zo zijn, op basis van jurisprudentie c.q. gerechtelijke uitspraken criteria geformuleerd waaraan rapportages die de LID en NVWA de RVO toesturen moeten voldoen. Voorbeelden van deze criteria zijn het opnemen van de persoonsgegevens van de verdachte uit de gemeentelijke administratie, foto's en filmmateriaal en de context van een onderzoek waarin wordt aangegeven waarom sommige handelingen niet uitgevoerd zijn of konden worden. Met deze criteria moet worden voorkomen dat rechters vanwege een (te) gebrekkig dossier niet instemmen met de door RVO opgelegde sancties. Een respondent van de RVO geeft aan dat dit de afgelopen anderhalf jaar heeft geresulteerd in een kwaliteitsverbetering.

Strafrechtelijke vervolging

Met betrekking tot strafrechtelijke vervolging van dierenwelzijnszaken is het OM aan zet. Het OM is verantwoordelijk voor het vervolgingstraject van strafzaken die worden aangedragen door de politie en de NVWA. Zaken die worden aangeleverd door de NVWA worden in hoofdzaak behandeld door het Functioneel Parket. Zaken van de politie worden primair behandeld door de arrondissementsparketten.

Uit interviews komt naar voren dat niet elk arrondissementsparket een aparte officier van justitie voor dierenwelzijnszaken heeft aangesteld. In het convenant is niet bepaald dat de contactpersoon perse een officier van justitie moet zijn. Het OM is daar vrij in. Er zouden volgens respondenten wel overal contactpersonen zijn. Terwijl dat in het ene arrondissement een officier van justitie (OvJ) is, is dat in een ander arrondissement een parketsecretaris, een algemeen juridisch medewerker of een beleidsmedewerker. Dat er binnen het OM iemand is aangewezen voor dierenwelzijnszaken biedt in de praktijk overigens geen garantie dat de zaken ook door die professional worden behandeld. Simpelweg omdat ze niet altijd aanwezig zijn of niet bereikbaar zijn. In principe is dit ook niet noodzakelijk. Alle officieren van justitie zouden voldoende juridisch onderlegd moeten zijn om – met raadpleging van de contactpersoon – een zaak op zitting te brengen.

Een aparte opleiding hebben de aanspreekpunten binnen het OM niet gehad; zij doen naar eigen zeggen hun kennis op vanuit de praktijk en door het nalezen van jurisprudentie en de contacten met de politie. Wat betreft het laatstgenoemde wonen de aanspreekpunten zo nu en dan overleggen ('kennistafels') bij de politie en andere partners bij waarin de materie wordt besproken. Het aansluiten bij overleggen met de politie door het OM is van belang om de lijnen kort te houden en de samenwerking te verstevigen. Uit de interviews komt naar voren dat er vanwege drukte echter onvoldoende wordt overlegd. Op landelijk niveau vindt er geen kennisoverdracht plaats tussen de arrondissementsparketten. Onderling zijn de contactpersonen voor dierenwelzijn binnen het OM over het algemeen ook niet bekend met elkaar.

Uit de interviews met de handhavingspartijen komt naar voren dat de kennis op het gebied aan dierenwelzijn te wensen over laat. Volgens een respondent van de NVWA verschilt ook de prioriteit die er aan dierenwelzijnszaken worden gegeven per parket. In de optiek van een andere respondent van de NVWA betekent dit dat er regio's zijn waarin geen strafzaken worden gestart waar dit wel zou moeten gebeuren.

Respondenten van de Nationale Politie benadrukken het belang van vaste contactpersonen binnen het OM die kennis van het thema hebben, het liefst een OvJ. Meer dan de helft van de TAH's (54 van de 91) benadrukt in de vragenlijst dat er meer kennis en specialisatie bij het OM gewenst is, het gaat dan ook om 'vakjargon' op het gebied van dierenwelzijn. TAH's hebben in de huidige praktijk naar eigen zeggen regelmatig te maken met OvJ's die niet gespecialiseerd zijn in dierenwelzijn. 'Het zou fijn zijn als er een OvJ is die er verstand van heeft. Het komt wel eens voor dat ik met de artikelen moet komen', aldus een TAH. Een andere TAH zegt: 'Voor mijn eerste zaak sprak ik een OvJ die me uitlachte en het een grappige zaak vond terwijl het een heel serieuze zaak was.' Door een derde respondent wordt een

casus aangehaald waarin een verdachte onterecht is vrijgesproken omdat de OvJ bij gebrek aan kennis van de wetgeving op het gebied van dierenwelzijn het verkeerde artikel ten laste heeft gelegd. Respondenten van de LID en de NVWA bemerken in de praktijk ook het gebrek aan kennis van dierenwelzijn bij het OM. Een respondent van de NVWA oppert dat het goed zou zijn als OvJ's en/of parketsecretarissen mee gaan op (her)controles om zo meer affiniteit met de materie te krijgen. In het hiernavolgende nieuwsbericht blijkt dat OvJ's die moeite zelf soms ook nemen om meer inzicht in de problematiek te krijgen.

Officier neemt zelf een kijkje

De officier van justitie wil zelf een kijkje nemen in de stallen van een 57-jarige veehouder. De boer wordt voor de derde keer beschuldigd van het verwaarlozen van dieren, het niet merken van zijn vee en het niet melden van dode dieren. De rechter kan zich vinden in het voorstel en stelt de rechtszaak uit tot na de zomer. In de tussentijd krijgt de officier de kans om onaangekondigd op bezoek te gaan.

Bron: RTV Noord, 19 januari 2016

Wil een zaak tot vervolging komen dan is een kwalitatief goed en volledig proces-verbaal van belang. Zoals een respondent van het OM aangeeft is de officier van justitie afhankelijk van de informatie die hij aangereikt krijgt. Hoewel de processen-verbaal van de TAH's volgens deze respondent niet de kwaliteit hebben van de processen-verbaal die door de recherche worden geleverd, komt uit de interviews het beeld naar voren komt dat de kwaliteit van de processen-verbaal met betrekking tot dierenwelzijnszaken de laatste jaren verbeterd is. Althans dat is de indruk die respondenten hebben.⁴ Uit interviews komt naar voren dat de kwaliteit van het proces-verbaal afhankelijk is van de ervaring van de TAH die het opstelt. In lijn met het gegeven dat de kennis en ervaring van TAH's verschilt, zal dat ook opgaan voor de kwaliteit van de processen-verbaal. Duidelijk wordt dat dierenwelzijnszaken specialistische zaken zijn waarbij men goed moet weten wat van belang is om in het proces-verbaal op te nemen. Kennis daarover is verspreid, zo blijkt. Waar de ene TAH er op hamert dat het van belang is dat er altijd foto's van letsel van het dier in kwestie in het dossier worden opgenomen alsook een rapport van de dierenarts, heeft een andere TAH daar geen weet van of hecht daar minder belang aan. Een respondent van het OM stelt dat het van belang is dat er door de politie de nodige tijd wordt genomen voor het opstellen van een goed proces-verbaal, 'pv's moeten zo min mogelijk vragen oproepen'. Hij noemt een zaak waarin het rapport van de

dierenarts onvolledig was omdat de oorzaak van het letsel daarin niet was opgenomen, ‘toen volgde vrijspraak’.

In de strafvorderingsrichtlijn van het OM worden criteria gesteld voor de instroom van zaken. Een respondent van de Nationale Politie verwacht dat de harde criteria die aan zaken worden gesteld tot gevolg heeft dat dierenwelzijnszaken minder vaak tot vervolging zullen komen. In het hierna volgende hoofdstuk 4 gaan we nader in op de aanpak van dierenwelzijnszaken in cijfers, waarin ook de vervolging van dierenwelzijnszaken aan de orde komt.

4.6 Beschouwing

Reflecterend op het handhavingsconvenant stellen respondenten dat het convenant afspraken bevat die gemaakt zijn in het licht van de oude situatie van 500 full-time dierenagenten. Nu met de ontwikkeling naar 180 TAH's is het de vraag of de afspraken nog passend op de situatie zijn. Hierbij doelen respondenten in het bijzonder op de eerstelijnsstaak van de politie als het gaat om het opvolgen van meldingen inzake dierenwelzijn. Verder wordt door de partners aangegeven dat het convenant enerzijds te uitgebreid is en anderzijds te beperkt. Het eerste geldt voor bepalingen die buiten het convenant al elders zijn geregeld (zoals de opvolging van de noodhulp) of zaken die niet in een convenant thuis horen (overleg voeren). Het tweede geldt voor de beperking van convenantpartners (gemeenten worden bijvoorbeeld gemist) en het ontbreken van afspraken aangaande het uitwisselen van informatie tussen partners (informatieconvenant). Daarnaast missen partners een heldere taakverdeling en afspraken over hoe er feitelijk moet worden samengewerkt. Het hoofddoel van een herziening van het convenant moet zijn dat onduidelijkheid zoveel mogelijk voorkomen wordt.

In de praktijk wordt ondanks de kritiekpunten zo veel en zo goed mogelijk uitvoering gegeven aan de afspraken in het convenant. Wat betreft de gestelde overleggen geldt dat dit in de praktijk wel gebeurt maar dat niet altijd de frequentie wordt gehaald zoals beschreven staat. De reden hiervoor is niet dat er geen behoefte aan is, integendeel. De samenwerking vraagt om regelmatig overleg, zo menen de partners. De overleggen vinden echter meer plaats op basis van kwaliteit dan op basis van kwantiteit: er wordt naar behoefte overleg gevoerd.

De samenwerking in het veld heeft een positieve ontwikkeling doorgemaakt waar partners tevreden over zijn. Dat geldt zowel voor de handhaving als de hulpverlening. De samenwerking tussen de politie en de LID is intensiever dan die met de NVWA. De samenwerking met de NVWA vindt incidenteler plaats en dan voornamelijk op verzoek van de NVWA in de vorm van het verlenen van assistentie door de politie omwille van de veiligheid van inspecteurs. Proactief optreden

op het gebied van dierenwelzijn gebeurt door de convenantpartners mondjesmaat. Een reden dat het binnen de politie slecht van de grond komt, heeft de maken met gebrek aan tijd en prioriteitstelling.

Een actueel knelpunt in de samenwerking is dat afspraken zoals die op papier staan aangaande de toedeling van de eerste en tweede lijn aan de partners de samenwerking soms tegen blijken te werken. Wanneer de politie niet de gelegenheid heeft om direct een melding op te volgen, blijft deze liggen. Terwijl de wil van de partners er wel is om dit soort situaties op te vangen, schrijven de afspraken voor dat dat niet de bedoeling is. De samenwerking zoals de partners die voor ogen hebben, gebaseerd op wie heeft op welk moment de beste papieren en tijd, wordt hiermee niet bereikt. Dit roept de vraag op of er heel concreet een eerste lijn moet worden aangewezen omdat dit de flexibiliteit in de samenwerking beperkt en er een competitief karakter aan geeft.

De kwaliteit van de TAH's verschilt afhankelijk van de motivatie en toewijding die ze hebben maar ook afhankelijk van de mate waarin ze samen optrekken met ketenpartners. Hoewel de opleiding verbeterd is, wordt de behoefte en verwachting uitgesproken dat er op landelijk niveau bijscholing voor alle TAH's wordt georganiseerd om de kennis up to date te houden.

De invulling van de functie van de TAH's bij de Nationale Politie moet in de meeste eenheden nog vorm krijgen. De eenheden hebben de vrijheid om het aantal, de positionering, de uren en de rol van de TAH's nader in te kleuren. Door deze vrijheid ontstaan er regionale verschillen tussen de eenheden en soms ook intern binnen de eenheden. Op een eenheid na worden de TAH's toebedeeld aan de RBT's. Hiermee wordt over het algemeen een goede dekking over de regio gecreëerd, zo wordt verwacht. Respondenten benoemen hierbij wel een aantal randvoorwaarden. TAH's moeten voldoende tijd, capaciteit en middelen krijgen voor dierenwelzijn en dierenwelzijnszaken moeten serieus meegewogen worden in de prioritering van zaken door de teamchef. Daar komt bij dat het tussen de oren van alle politiefunctionarissen moet komen dat dierenwelzijn een eigenlijke politietaak is en dat dierenwelzijnszaken niet exclusief door TAH's behandeld zouden moeten worden. Sommige eenheden zien in dat kader een primair adviserende rol bij de TAH's weggelegd, collega's kunnen hun expertise raadplegen als dat nodig is. Als het ware zijn het dan specialisten die opereren binnen een generiek team. TAH's maar ook netwerkpartners benoemen wel een aantal zorgpunten bij dit model. Dat betreft het risico op kennisverlies bij de TAH's als ze minder met dierenwelzijn bezig zijn, het verwateren van het opgebouwde netwerk en het verlies aan continuïteit in het oppakken van de meldingen.

Conform het Afwegingskader wordt er overwegend bestuursrechtelijk opgetreden door de handhavingpartners. Voor de politie is het bestuursrechtelijke

traject een eye opener. Het gegeven dat de meeste zaken bestuursrechtelijk worden afgedaan, raakt aan de vraag of dit past bij het uitgangspunt dat de politie de eerste lijn opvolgt.

Voor de afhandeling van zaken zijn de partners tevreden over de samenwerking met de RVO. En dat is wederzijds. Er is met succes geïnvesteerd in het maken van betere dossiers. Wat betreft de strafrechtelijke vervolging van zaken door het OM, verloopt de samenwerking over het algemeen eveneens goed maar is er ook kritiek. Er wordt door de politie kennis van dierenwelzijnszaken bij het OM gemist en TAH's spreken de behoefte aan vaste OvJ's uit. Hoewel de kwaliteit van de processen-verbaal over het algemeen verbeterd lijkt te zijn, is er geen uniformiteit in de processen- verbaal waardoor de kwaliteit afhankelijk is van de kennis van de individuele TAH's.

Eindnoten

1. Elke regionale eenheid is verdeeld in districten en elk district in meerdere Robuuste Basis Teams (RBT's). Een RBT werkt voor een hele gemeente, een deel van een (grote) gemeente of voor meerdere (kleinere) gemeenten. Zij verzorgt de kerntaak van de politie: de basispolitiezorg.
2. Bij één persoon is onbekend hoeveel uur hij of zij feitelijk aan het taakaccent besteedt.
3. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de omvang van het aantal meldingen dat de NVWA ontvangt en behandelt.
4. Een feitelijke kwaliteitsverbetering is enkel te meten middels een zaaksvergelijkend onderzoek.

5 Hulpverlening

Met het oog op dierenwelzijn is er naast het handhavingsconvenant een hulpverleningsconvenant opgesteld. Het doel van het hulpverleningsconvenant is verbetering en professionalisering van het bestaande netwerk van dierenhulpverlening om zo te komen tot een landelijk dekkend en goed functionerend netwerk achter meldpunt 144. In dit hoofdstuk schetsen we in hoeverre dit doel is bereikt. Daarbij wordt ingegaan op de wijze waarop de dierenhulpverlening in Nederland is georganiseerd, hoe de samenwerking verloopt en hoe afspraken tussen hulpverleningspartners in de praktijk vorm krijgen.

Zoals eerder besproken, zijn de convenantpartners: de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren (NVBD), de Federatie Dierenambulances Nederland (FDN) en de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD). Daarnaast is het convenant ondertekend door het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) en het ministerie van Economische Zaken (EZ). Het hulpverleningsveld is breder dan deze drie organisaties, denk bijvoorbeeld aan alle vervoer- en opvangorganisaties (bijvoorbeeld de Nederlandse Federatie Dierenopvang Organisaties), dierenartsen en andere vrijwilligersorganisaties (zoals Stichting Dierenlot en de Koninklijke Hondenbescherming) die zich inzetten voor de verbetering van dierenwelzijn. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op interviews met de betrokken partijen en een analyse van documentatie van hulpverleningspartners. In de beschouwing aan het einde van het hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen samengevat. Daar waar cijfermatige gegevens beschikbaar zijn over de hulpverlening aan dieren worden deze apart in hoofdstuk 6 gepresenteerd.

5.1 Dierenvervoer

In het hulpverleningsconvenant zijn verschillende afspraken gemaakt in het kader van dierenvervoer. Grofweg gaat het hierbij om de volgende drie afspraken:

- De NVBD en de FDN spannen zich in om, in samenspraak met organisaties of personen die dierenambulances voor dieren noodhulp exploiteren, een voorlopige regeling te maken inzake de beschikbaarheid van dierenambulances.
- De NVBD en de FDN spannen zich in om voor 1 januari 2012 voorlopige landelijke kwaliteitseisen voor dierenambulances te ontwikkelen.
- Dierenopvangcentra, de NVBD en de FDN spannen zich in om, in samenspraak met organisaties of personen die dierenambulances exploiteren, voorlopige schema's voor het aanrijden van dierenambulances naar opvangcentra te maken, mede afhankelijk van categorieën van dieren.

Hoe dierenvervoer in de praktijk is georganiseerd en hoe bovenstaande afspraken zich hebben ontwikkeld, bespreken we hierna. Allereerst gaan we in op de werkwijze van dierenvervoerders en op het aantal dierenvervoerders. Vervolgens bespreken we de kwaliteitseisen voor dierenambulances. Tot slot komt het landelijk dekkende netwerk wat betreft dierenvervoer aan de orde.

Werkwijze en aantal dierenvervoerders

In het hulpverleningsconvenant is afgesproken dat de NVBD en de FDN tot een regeling komen inzake een 24-uurs beschikbaarheid van de dierenambulances gedurende zeven dagen per week. Daarmee moet een landelijk dekkend netwerk van private diensten binnen de dierenhulpverlening worden gerealiseerd. Centralisten van meldpunt 144 kunnen een melding van een gewond dier in de openbare ruimte direct doorzetten naar een dierenambulance. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, zijn er meerdere organisaties die dierenvervoer aanbieden. Volgens een overzicht van meldpunt 144 zijn er ongeveer 120 dierenvervoerders waar de centralisten een melding aan kunnen doorzetten. Centralisten kunnen in dit overzicht zien welke dierenambulance aan een bepaalde gemeente gekoppeld is. Hierbij merkt een respondent van meldpunt 144 op dat niet iedere dierenambulance op deze lijst zou willen staan omdat ze bijvoorbeeld geen 24-uurs beschikbaarheid kunnen garanderen. Naast meldpunt 144 zijn er nog andere wegen waarop de dierenambulances kunnen worden ingeschakeld, bijvoorbeeld via de TAH's en/of de meldkamer van de NVWA.

Door de respondenten van de verschillende partijen worden verschillende aantallen genoemd wat betreft het aantal vervoersorganisaties dat actief is in de dierenhulpverlening. Als we uitgaan van de websites van de eigen organisaties dan komen we uit op de volgende aantallen:

- Dierenvervoerders aangesloten bij Stichting Dierenlot: 90 organisaties
- Dierenvervoerders aangesloten bij de NVBD: 26 organisaties

- Dierenvervoerders aangesloten bij de FDN: 31 organisaties
- Dierenvervoerders met keurmerk van Stichting Dierkeur: 22 organisaties

Een vervoersorganisatie kan zich bij meerdere koepelorganisaties aansluiten, bijvoorbeeld bij Stichting Dierenlot en bij Stichting Dierkeur. Daarnaast is het ook nog mogelijk dat een vervoersorganisatie zich bij geen enkele organisatie heeft aangesloten. Het is onduidelijk hoeveel dat er zijn. Hierdoor is het niet mogelijk om de aantallen bij elkaar op te tellen. Hierbij moet worden opgemerkt dat het gaat om het aantal vervoersorganisaties en niet om het aantal dierenambulances dat rondrijdt. Het aantal dierenambulances ligt hoger omdat een organisatie meerdere auto's kan hebben.

Dierenvervoerders werken op vrijwillige basis maar krijgen een vergoeding om de gemaakte kosten te kunnen dekken. Hiervoor sluiten zij contracten af met de gemeente waarin zij werken. De hoogte van deze vergoeding kan per gemeente verschillen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat ze een vergoeding krijgen voor iedere keer dat ze een dier vervoeren. Of er wordt een contract afgesloten waarin een bedrag per inwoner van de gemeente wordt gerekend. De afspraken hierover verschillen per gemeente en dierenvervoerder. De contracten zijn in de meeste gevallen voor een jaar of voor een aantal jaar. Een respondent noemt de organisatie van dierenvervoer ook wel een 'lappendeken van allerlei regelingen waarbij iedereen zijn eigen regels toepast'.

Stichting Dierkeur

In het hulpverleningsconvenant is de afspraak geformuleerd dat partijen ten aanzien van de professionalisering als taak hebben om kwaliteitseisen voor dierenambulances te ontwikkelen. Daaruit is Stichting Dierkeur ontstaan. Dit is een concreet voorbeeld van hoe uitvoering is gegeven aan het convenant. Het doel van Stichting Dierkeur is om keurmerken te ontwikkelen en te beheren voor organisaties en bedrijven die zich op deskundige zorg voor (gezelschaps)dieren richten. Naast het zichtbaar maken van de professionaliteit van organisaties door middel van keurmerken, is het de bedoeling dat Stichting Dierkeur de kennisontwikkeling en kennisuitwisseling bij aangesloten organisaties gaat bevorderen.

Om Stichting Dierkeur en het eerste keurmerk - keurmerk Diervervoer - op te zetten is een oprichtingsraad samengesteld, bestaande uit afgevaardigden van de NVBD en de FDN. De NVBD heeft de keurmerkontwikkeling financieel ondersteund. De oprichtingsraad heeft als taak gehad een plan op te stellen voor een stichting die onder andere kan toezien op de kwaliteitseisen voor dierenambulances.

Het keurmerk Diervervoer maakt zichtbaar dat een vervoersdienst - veelal dierenambulanceorganisaties - professioneel en met het juiste materieel werken om dieren te vervoeren. Om het keurmerk te bemachtigen, worden dierenambulan-

ces op de volgende categorieën beoordeeld: organisatie en administratie, kennis en kunde dierenwelzijn, dierziekte en hygiëne, voertuigen en overige hulpmiddelen, vooropvang. De beoordeling of een organisatie aan de eisen van het keurmerk voldoet, wordt door een tot keurmerkinspecteur opgeleide vrijwilliger uitgevoerd. De keurmerkinspecteur brengt een advies uit aan de Toetsingscommissie en zij besluiten over toekenning van het keurmerk. Het keurmerk verplicht een organisatie de medewerkers te scholen en dit bij te houden. Ook worden medewerkers hierover bevraagd. De keuring Diervoer door Stichting Dierkeur kost €175,- en de herkeuring kost €90,-. Daarnaast moet iedere aangesloten dierenvervoersorganisatie een jaarbijdrage van €300,- betalen. Tot op heden zijn er 22 dierenvervoersorganisaties het keurmerk Diervoer.¹

Volgens respondenten is Stichting Dierkeur tijdens de uitwerking van de plannen van de oprichtingsraad tegen een aantal punten aangelopen. Respondenten noemen het keurmerk niet realistisch en te theoretisch. Het verkrijgen van het keurmerk Diervoer is duur voor de dierenvervoerders ten opzichte van het kosteloze keurmerk bij Stichting Dierenlot (zie verderop bij 3.2.3). Uit de gehouden interviews blijkt dat respondenten het niet fair vinden om dit geld van dierenvervoerders te verlangen. Vandaar dat Stichting Dierkeur nog geen actieve acquisitie heeft gepleegd om dierenvervoerders te keuren voor het keurmerk Diervoer. Ook is er nog geen actieve werving voor vrijwillige inspecteurs geweest. Daarnaast vinden respondenten het Keurmerk te theoretisch omdat het te hoge eisen stelt aan de dierenvervoerders. Het Keurmerk zou een vertaalslag naar de praktijk missen. Een voorbeeld van een te hoge eis is dat de dierenvervoerders 24/7 beschikbaar moeten zijn. Dit is volgens respondenten voor veel dierenvervoerders niet haalbaar omdat zij het dierenvervoer vrijwillig doen en soms daarnaast ook nog een betaalde baan hebben. Derhalve merken respondenten op dat het draagvlak voor het keurmerk Diervoer in de huidige vorm onvoldoende is. In de toekomst wil Stichting Dierkeur ook een keurmerk voor dierenopvang ontwikkelen, maar de aandacht ligt nu vooral bij het keurmerk Diervoer.

Andere keurmerken/eisen

Naast het keurmerk Diervoer van Stichting Dierkeur bestaat er ook een ander keurmerk op het gebied van dierenvervoer, namelijk het Nationaal Keurmerk Dierenambulances (NKD) dat wordt gesponsord door Stichting Dierenlot. Stichting Dierenlot is niet betrokken bij de ontwikkeling van het keurmerk Diervoer en heeft een eigen keurmerk ontwikkeld. Voor het NKD wordt vooral gekeken naar de technische aspecten van de vervoersmiddelen en naar de werkwijze van de medewerkers van de dierenambulance. Daarnaast wordt nagegaan of de organisatie financieel gezond is. De kundigheid van de vervoerders wordt minder uitgebreid meegenomen in de keuring. De keuring voor het NKD is kosteloos voor

de dierenvervoersorganisatie omdat het wordt gesponsord door Stichting Dierenlot. In totaal heeft Stichting Dierenlot 90 auto's met het NKD rondrijden.

Tot slot is er nog het eisenpakket om lid te kunnen worden van de FDN. Ter verduidelijking: dit is geen keurmerk maar het zijn voorwaarden waaraan een vervoersorganisatie moet voldoen om lid te kunnen worden van de FDN. De voorwaarden gaan over het voertuig en de kleding van de chauffeurs maar ook over de uitrusting (wat moeten de vervoerders allemaal bij zich hebben), de organisatie (rittenregistratie, werkgebied van minimaal 50.000 inwoners) en algemene uitgangspunten zoals niet in elkaars werkgebied rijden. De FDN biedt de leden ondersteuning in belangenbehartiging en het bevorderen van de eigen deskundigheid door o.a. informatie via de website, ledenbezoek, hulp bij vragen en problemen, netwerkcontacten, themabijeenkomsten en educatie als onderdeel van de Algemene Leden Vergadering. Zoals gezegd, heeft de FDN de regel dat chauffeurs niet in elkaars gebied mogen rijden, waardoor er volgens respondenten minder snel nieuwe leden bijkomen. Bij de FDN betaalt een vervoersorganisatie een entreebedrag van €115,-. Daarnaast is er een jaarlijkse contributie van €250,- (inclusief één auto) en daar komt €50,- per extra vervoersmiddel bij. Volgens de website van het FDN zijn er op dit moment 31 vervoersorganisaties bij de FDN aangesloten.

Onduidelijkheid over de keurmerken

De gemene deler in de visie van de respondenten van de verschillende hulpverleningspartijen is dat een combinatie van de keurmerken goed zou kunnen werken op voorwaarde dat er een goede samenwerking is tussen de verschillende organisaties. Respondenten vinden het niet problematisch dat er meerdere keurmerken zijn omdat de partijen elkaar hierdoor scherp kunnen houden. Het grote verschil tussen de eisen van Dierkeur en Dierenlot betreft de uitgebreidheid van de eisen. Dierkeur verwacht meer van de dierenambulancechauffeurs: de opleiding van het personeel, de bemanning van de auto, de beschikbaarheid. Er wordt momenteel gewerkt aan een samenwerking waarin beide keurmerken – van Dierkeur en Dierenlot – elkaar kunnen aanvullen. Dierenlot zal dan vooral aandacht besteden aan de technische aspecten om dieren te kunnen vervoeren en Dierkeur zal met name kijken naar de kwaliteit en professionaliteit van de chauffeurs. Om die reden is een intentieverklaring opgesteld door Dierenlot en Dierkeur en de verwachting is dat deze verklaring op korte termijn getekend zal worden. Een respondent van Stichting Dierkeur oppert dat de FDN – bij samenwerking van Dierenlot en Dierkeur – wellicht een aanvulling kan zijn door de opleiding van dierenvervoerders te verzorgen. Daarbij wordt door respondenten opgemerkt dat het goed zou zijn als er gradaties in het keurmerk komen zodat het vervoer van en naar de opvanglocaties ook kan worden gekeurd, maar op een minder strenge manier.

Het voordeel van het hebben van een keurmerk is dat er een kwaliteitsgarantie is voor derden zoals Rijkswaterstaat of de gemeente. Desalniettemin kan een gemeente een vervoersorganisatie niet verplichten om zich een bepaald keurmerk aan te schaffen.

Uit de gehouden interviews blijkt dat het ministerie van V&J en het ministerie van EZ zich niet in de discussie rondom de keurmerken mengen. Het opzetten van Stichting Dierkeur hebben de ministeries uitbesteed aan de NVBD met hulp van de FDN. Volgens een respondent wordt er vanuit het ministerie van V&J en van EZ geen voorkeur uitgesproken voor een bepaald keurmerk of een bepaalde samenwerking. Het is aan de vervoersorganisatie voor welk keurmerk ze kiezen. Respondenten geven aan dat met sturing vanuit het ministeries wellicht een betere samenwerking tussen de keurmerken kan worden bereikt. In het convenant is opgenomen dat er een brancheorganisatie zou moeten worden opgestart die 'als aanspreekpunt voor de Staat fungeert', aldus het hulpverleningsconvenant. Tot op heden is dat nog niet gebeurd.

Landelijk dekkend netwerk voor dierenvervoer

Dierenvervoerders spreken onderling af wie in welk gebied rijdt. Respondenten denken dat de dekkingsgraad in grote lijnen goed is. Desalniettemin maken Stichting Dierenlot, de NVBD en de FDN geen afspraken over hun werkgebieden. Deze organisaties weten (formeel) niet van elkaar hoe de vervoerders over de regio's verspreid zijn. Hierdoor is in sommige gebieden sprake van overlap van het werkgebied waardoor het niet altijd duidelijk is wie op de melding af moet gaan. Daarnaast zijn er ook gebieden waarin geen 24/7 beschikbaarheid is of waar te weinig vervoersorganisaties actief zijn. Gebieden waar volgens respondenten te weinig dierenvervoerders beschikbaar zijn, liggen vooral in het noorden van Nederland, Zeeland en Brabant. De gaten in het aanbod van dierenvervoer zijn onder andere het gevolg van het gebrek aan afspraken over (grens)gebieden en een gebrek aan afspraken met gemeenten over de vergoedingen.

De NVBD was oorspronkelijk een faciliterende organisatie voor de lokale afdelingen van dierenvervoer. Met de centralisering van de NVBD is de rol van de NVBD in het dierenvervoer veranderd. Het beleid wordt nu centraal ontwikkeld voor de gehele organisatie. Uit de gehouden interviews blijkt dat het nieuwe beleid niet overal even goed wordt ontvangen door de dierenvervoerders. Volgens verschillende respondenten sluiten de regels niet altijd aan bij de werkwijze van de vervoerdersorganisaties (en opvangorganisaties; zie verderop) of zijn ze niet haalbaar. Verschillende dierenambulanceorganisaties hebben zich hierdoor losgemaakt van de NVBD en zijn voor zichzelf begonnen of hebben zich aangesloten bij andere organisaties. Uit de gehouden interviews blijkt dat er een behoefte is aan eenduidigheid en sturing van bovenaf voor wat betreft de verdeling van de werkgebieden.

Partijen proberen binnen hun eigen organisatie te regelen dat vervoerders niet in elkaars gebied rijden maar het is zaak dat dit op landelijk niveau wordt geregeld. Hulpverleners merken op dat dieren wel geholpen worden in de gebieden waar geen vervoer is, maar dan moet er verder worden gereden wat geen efficiënte en optimale situatie is, ook in termen van dierenwelzijn, zo merken respondenten op.

Volgens respondenten is het vervoer van landbouwdieren problematisch. Doordat dit geregeld is middels een Europese aanbesteding is er maar een aanbieder. De aanrijdtijden zijn hierdoor soms erg lang. De handhaver en de eigenaar van de dieren die in bewaring of beslag worden genomen moeten soms uren wachten op de vervoerder. Dit is niet bevorderlijk voor de sfeer op het terrein en de veiligheid van de handhaver kan hierdoor in het geding komen.

5.2 Dierenopvang

Het convenant stelt dat er 'een landelijk dekkend netwerk van private diensten binnen de hulpverlening moet komen'. De dierenopvangcentra maken hier ook deel van uit. Daarnaast stelt het convenant dat 'dierenopvangcentra, de NVBD en de FDN zich inspannen om, in samenspraak met organisaties of personen die dierenambulances exploiteren, voor 1 januari 2012, per politie-eenheid, voorlopige schema's voor het aanrijden van dierenambulances naar opvangcentra te maken, mede afhankelijk van categorieën van dieren. Voor 2013 worden de definitieve schema's vastgesteld'. Hiernavolgend bespreken we hoeveel opvangcentra er zijn, de werkwijze van opvangcentra en het keurmerk voor dierenopvangcentra.

Aantal dierenopvangcentra

Gemeenten hebben een wettelijke taak om dieren de eerste veertien dagen op te vangen en ter beschikking te houden voor eigenaar.² Volgens respondenten vanuit de Nationale Politie zijn gemeenten regelmatig niet op de hoogte van deze verantwoordelijkheid. De financiering van de dierenopvangcentra (die niet bij de NVBD horen) verloopt voornamelijk via gemeenten. De afspraken die per gemeente worden gemaakt, kunnen verschillen. In de ene gemeente betaalt de gemeente een klein bedrag per opname, soms niet eens kostendekkend, in de andere wordt royaler vergoed. Respondenten uit de handhaving geven aan dat het regelmatig lastig is om dieren bij een opvangcentrum onder te brengen vanwege onduidelijkheid over de kosten. De handhavers moeten zelf contact opnemen met de gemeente om een afspraak te maken in de betreffende situatie en dit kost veel tijd. Daarnaast ontvangen dierenopvangcentra giften, legaten en pensionopbrengsten maar dit is in de meeste gevallen niet kostendekkend.

Respondenten zijn het erover eens dat er voldoende opvangcentra zijn in Nederland. Er zijn ongeveer 30 asielen bij de Nederlandse Federatie Dierenopvang

Organisaties (NFDO) aangesloten, dit is naar schatting van een respondent van de NFDO een derde van het totaal aantal asielen. De vereniging NFDO is eind 2014 opgericht voor en door onafhankelijke, wettelijk erkende en lokaal gevestigde dierenopvangorganisaties. De NFDO heeft als doelstelling om alle autonome dierenopvangcentra in Nederland te verenigen en te behouden. Daarnaast wil de vereniging het al bestaande netwerk van lokale dierenopvangorganisaties versterken. Ook de NVBD heeft ongeveer een derde van de asielen onder zich. Het overige derde deel van de asielen werkt zelfstandig.

Het verschilt per diersoort of een dier goed is onder te brengen bij een opvangcentra. Voor huisdieren gaat dit over het algemeen redelijk makkelijk. ‘Voor schapen, bokken en geiten is dit lastiger’, aldus een respondent. Deze dieren zijn vaak niet geormerkt en wanneer een dier uitbreekt is bijna niet te achterhalen wie de eigenaar is. Er moet dan veel moeite worden gedaan om het dier ergens onder te brengen, bijvoorbeeld op een kinderboerderij.

In navolging van het hulpverleningsconvenant hebben de bestaande dierenopvangcentra, de NVBD en de FDN schema's moeten opstellen voor het aanrijden van dierenambulances naar de opvangcentra. meldpunt 144 heeft, zoals gezegd, een overzicht opgesteld met een groot deel van de dierenvervoersorganisaties in Nederland. Ze beschikken niet over een schema met aanrijdroutes naar de opvanglocaties. Vooralsnog is dit nog niet op landelijk niveau geregeld.

Keurmerken

Eind 2015 heeft de NVBD het initiatief genomen om een keurmerk te ontwikkelen voor de tijdelijke opvang van gezelschapsdieren, het ‘Keurmerk Opvang’. Het Keurmerk Opvang is een privaat initiatief. De NVBD is regelinghouder van het keurmerk. De certificering wordt vanwege de objectiviteit uitgevoerd door Verin, een onafhankelijke certificeringinstelling. Daarnaast ziet Verin toe op het juist onderhouden van het keurmerk. Het keurmerk is in de plaats van de eerdere Erkenningsregeling van de NVBD gekomen.³ Als een opvangcentrum eerder een Erkennung had, krijgt deze niet automatisch het Keurmerk Opvang. Elke opvang moet het Keurmerk Opvang opnieuw aanvragen. De beoordeling voor het keurmerk kost eenmalig €627,85. Vervolgens moet jaarlijks ongeveer €250,- worden betaald voor het onderhoud van het keurmerk.

Vanuit verschillende hoeken wordt kritiek geuit op het Keurmerk Opvang. Zo vinden respondenten het keurmerk niet realistisch omdat het te duur zou zijn voor de kleinere opvangcentra. De kleine – vrijwillige – opvangorganisaties kunnen het volgens respondenten niet opbrengen om het keurmerk aan te vragen met als gevolg dat ze niet gecertificeerd zijn. Dit zou leiden tot meer niet-gecertificeerde dierenopvangcentra en deze kunnen moeilijker samenwerken met bijvoorbeeld een gemeente omdat de gemeente liever contracten afsluit met gecertificeerde organisaties.

Een gevolg daarvan kan volgens respondenten zijn dat ‘de kleinere opvangcentra zonder keurmerk het hoofd niet boven water kunnen houden’, aldus verschillende respondenten.

Een aantal respondenten vindt het Keurmerk Opvang niet onafhankelijk omdat de NVBD de voorwaarden om het keurmerk te krijgen zelf heeft bepaald. Daarnaast is uit de gehouden interviews gebleken dat er ontevredenheid is over de controles van de dierenopvangcentra. De overheid heeft de NVWA en de LID aangewezen als toezichthouder op de dierenopvangcentra. De werkafpraak is dat de NVWA de dierenopvangcentra van de NVBD controleert op naleving van de wet. De LID controleert de opvangcentra die niet bij de NVBD horen op naleving van de wet. Respondenten vinden dit niet fair en pleiten ervoor dat de NVWA alle dierenopvangcentra moet gaan controleren zodat alle opvangcentra hetzelfde worden beoordeeld. De NVWA zou dan kunnen controleren op de voorwaarden die zijn gesteld in het Keurmerk Opvang, maar volgens een aantal respondenten moeten deze voorwaarden dan minder strikt zijn.

Volgen respondenten van de NVBD hebben zij geen ambitie om alle eigen opvangcentra – met het Keurmerk Opvang – te centraliseren. Bij andere respondenten blijkt hier onduidelijkheid over te bestaan. Wat volgens de NVBD wel duidelijk is, is dat de vrijheid om af te wijken van vaststaand beleid is afgenomen bij organisaties die zijn aangesloten bij het Keurmerk Opvang. Uit de gehouden interviews blijkt dat meerdere respondenten hun zorgen uiten dat, naar aanleiding van het Keurmerk Opvang, alleen nog de grote dierenopvangcentra zich staande kunnen houden. Door de grotere afstand tussen de opvangcentra wordt de aanrijdtijd naar de opvang langer. Dit wordt genoemd als een potentieel risico voor het dierenwelzijn.

Andere keurmerken

Naast de NVBD is ook Stichting Dierkeur geïnteresseerd in het opzetten van een keurmerk voor opvang van gezelschapsdieren. Stichting Dierkeur heeft al een keurmerk voor diervervoer en ziet een keurmerk voor opvang als een ‘logische uitbreiding’.

Naast de NVBD houdt ook de NFDO zich bezig met de opvang van dieren. De NFDO is een relatief nieuwe speler in het hulpverleningsveld. Respondenten geven aan dat de NFDO is opgericht omdat kleine, zelfstandige asielen behoefte hebben aan steun omdat ze moeilijk kunnen concurreren met de grotere asielen die grotendeels door de NVBD worden gesteund. Deze asielen sluiten zich niet aan bij de NVBD omdat ze niet kunnen of willen voldoen aan de eisen die het Keurmerk Opvang stelt. De NFDO is bezig om een eigen keurmerk voor de opvang te ontwikkelen. Respondenten geven aan dat ze deze situatie van meerdere keurmerken

niet ideaal vinden, maar dat het wel in een behoefte voorziet (van de kleine en middelgrote dierenopvangcentra).

Het feit dat er meerdere keurmerken voor opvang (en vervoer) naast elkaar kunnen bestaan zien respondenten niet als een onoverkomelijk probleem. Daarbij wordt opgemerkt dat het voor de burger en overheid wel makkelijker zou zijn als er een keurmerk is.

5.3 Samenwerking

Ook wat betreft de samenwerking tussen de verschillende hulpverleningspartners staan er verschillende afspraken in het hulpverleningsconvenant. Grofweg zijn de afspraken als volgt:

- de KNMvD zet zich samen met de andere convenantpartners in voor het tot stand brengen van uniforme landelijke afspraken over de organisatie van diergeneeskundige hulpverlening;
- partijen stellen een projectgroep in die tot uiterlijk 31 december 2012 functioneert. Deze zal onder leiding van een projectleider van de NVBD deelprojecten uitvoeren. De uitwerking van deze deelprojecten moet tot een nieuw, definitief convenant leiden;
- partijen overleggen twee maal per jaar op bestuurlijk niveau om na te gaan of de doelstellingen van het convenant worden gerealiseerd.

De bovenstaande afspraken worden hiernavolgend besproken. Allereerst bespreken we kort de ontwikkelingen bij de partners die het convenant hebben getekend. Vervolgens bespreken we Stichting Dierenlot, een nieuwe speler in het veld van dierenhulpverlening. Tot slot gaan we in op de samenwerking tussen de verschillende partners.

Een afspraak in het convenant die deels is uitgevoerd, is dat de KNMvD, in samenwerking met andere hulpverleningspartners, moest bijdragen aan de totstandkoming van uniforme landelijke afspraken over de organisatie van diergeneeskundige hulpverlening. Een concrete uitwerking hiervan is dat de KNMvD een uniform 'diergeneeskundige verklaring' voor dierenartsen heeft opgesteld. Dit formulier kunnen dierenartsen gebruiken wanneer zij een verklaring moeten opstellen over een zaak van dierenmishandeling en/of -verwaarlozing. In het verleden hielden dierenartsen een eigen wijze aan om dit te rapporteren. Aangezien de verklaringen van dierenartsen een grote rol kunnen spelen in rechtszaken, is het belangrijk dat het de juiste informatie bevat en volledig is. Volgens respondenten zou de 'diergeneeskundige verklaring' nog meer onder de aandacht kunnen worden gebracht omdat nog niet alle dierenartsen er bekend mee zijn.

Naast de diergeneeskundige verklaring heeft de KNMvD een meldcode voor dierenmishandeling ontwikkeld voor dierenartsen. De meldcode is een handleiding met informatie over waar dierenartsen terecht kunnen met vermoedens van dierenmishandeling. In de meldcode staat dat van dierenartsen wordt verwacht dat zij actief ingrijpen als het welzijn van dieren in het geding is. Dierenartsen zijn niet wettelijk verplicht om aangifte te doen van dierenmishandeling.

Sinds de komst van het hulpverleningsconvenant in 2011 hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan bij de hulpverleningspartners. De NVBD heeft een belangrijke rol ten aanzien van de uitvoering van de afspraken in het hulpverleningsconvenant. In het hulpverleningsconvenant is afgesproken dat deelprojecten die voortvloeien uit het convenant worden uitgevoerd onder leiding van een projectleider van de NVBD. Er is een projectgroep opgesteld onder leiding van de NVBD. Tot op heden staat nog een aantal relevante aandachtspunten open vanuit de projectgroep, waaraan - onder regie van het ministerie van EZ - in een vervolgproject invulling zou moeten worden gegeven. Dit vervolgproject is aangeduid als 'Project Convenant Dierenhulpverlening 2'. In het kader van deze projectgroep is een aantal keer overleg gevoerd, onbekend is hoe vaak dit precies is geweest en welke partners daarbij aanwezig waren. In deze overleggen is op bestuurlijk niveau aandacht geweest voor de doelen in het hulpverleningsconvenant. Aandachtspunten die nog open staan, zijn onder andere het vaststellen van een met alle ketenpartners afgestemd juridisch kader en het opstellen van een vervolgconvenant. Het hulpverleningsconvenant is in 2012 verlopen en tot op heden is er nog geen nieuw convenant opgesteld.

Per 1 januari 2015 is de verenigingsstructuur van de NVBD gecentraliseerd. Dit wil zeggen dat er een centraal bestuur is in plaats van 20 à 25 afdelingen verspreid over het land. Het doel van de centralisatie is eenduidigheid en de stuurbaarheid te verbeteren. Sommige respondenten hebben moeite met de centralisering omdat de NVBD zich nu meer bezighoudt met beleid en politiek dan met de praktijk. Ook een aantal vervoer- en opvangorganisaties kon zich niet in de centralisatie vinden en zij hebben - mede om die reden - een eigen federatie opgericht. Een andere ontwikkeling binnen de NVBD, welke door verschillende respondenten is opgemerkt, is dat de vraag naar vrijwilligers van de NVBD kleiner is geworden door de komst van TAH's. Doordat de Nationale Politie nu de eerste lijn oppakt, worden er minder meldingen doorgezet naar het Vertrouwensloket waardoor de vrijwilligers minder meldingen krijgen. De NVBD uit de zorg dat op preventie gerichte meldingen onvoldoende worden herkend en daardoor niet worden opgevolgd. Deze ontwikkeling - minder meldingen doordat de politie de eerstelijnsorganisatie is - wordt ook opgemerkt bij de Hondenbescherming.

Respondenten zijn van mening dat vrijwilligers van de NVBD de meer preventieve hulpverleningstaken zouden kunnen uitvoeren om zo capaciteit bij de

politie en de LID te besparen. Daarnaast zouden ze zich ook meer kunnen inzetten in het kader van educatie. Respondenten vanuit de handhaving vinden dit ook wenselijk omdat het handhavingscapaciteit scheelt.

Een andere ondertekenaar van het hulpverleningsconvenant is de FDN. De FDN is begonnen als een regionaal overleg omdat er allerlei particuliere overlegstructuren waren. De afgelopen jaren heeft de FDN geïnvesteerd in een verdere professionalisering van de dierenambulances. De FDN is meer gaan samenwerken met bijvoorbeeld de NVBD en Rijkswaterstaat waarmee een project is gestart om een dierenambulance zo snel mogelijk ter plaatse te krijgen wanneer er een ongeluk plaatsvindt op de snelweg en er dieren bij zijn betrokken. Het doel van de pilot is dat de dierenambulancebroeders zo veilig mogelijk kunnen werken op de snelweg.

Naast de voorgenoemde partijen is Stichting Dierenlot – ondanks dat zij geen convenantpartner is – de afgelopen jaren een belangrijke speler in het veld geworden. Stichting Dierenlot heeft als doel om de kwaliteit van dierenvervoer en –opvang door de kleine en middelgrote hulpverleners naar een hoger plan te tillen. Stichting Dierenlot biedt zelf geen dierenhulpverlening maar heeft een faciliterende en ondersteunende taak. Ze werken vraaggericht en iedere organisatie die zich inzet voor dierenwelzijn kan een aanvraag voor financiële ondersteuning indienen voor bijvoorbeeld een dierenambulance. Na een aanvraag wordt een onderzoek op locatie uitgevoerd bij de aanvragende organisatie. Inmiddels zijn er ongeveer 90 dierenambulances van Stichting Dierenlot ter beschikking gesteld aan dierenvervoersorganisaties. Deze ambulances worden twee keer per jaar gecontroleerd en onderhouden tijdens de landelijke dagen van Stichting Dierenlot. Tijdens deze dagen komen – naast de dierenvervoersorganisaties – ook andere beneficianten bij elkaar en biedt Stichting Dierenlot educatieve programma's over dieren(welzijn)gerelateerde onderwerpen. Volgens respondenten zijn deze dagen erg waardevol omdat de hulpverleners met elkaar in contact komen en er zodoende een landelijk netwerk wordt opgebouwd. De meeste respondenten waarmee is gesproken, zijn enthousiast over Stichting Dierenlot omdat ze op een snelle en educatieve manier dierenwelzijn vergroten.

Respondenten merken op dat de VNG zou kunnen zorgen voor een eenduidig gemeentelijk beleid in Nederland ten aanzien van de verantwoordelijkheden en taakverdeling in het kader van dierenwelzijn. Op dit moment zijn zij niet bij het hulpverleningsconvenant betrokken maar volgens respondenten zou dat wel gewenst zijn.

Respondenten hebben de indruk dat de partijen in het hulpverleningsveld elkaar over het algemeen beter weten te vinden. Meldpunt 144 heeft bijvoorbeeld een overzicht van alle dierenambulanceorganisaties, er wordt overleg gevoerd tussen de NVBD en de FDN en er wordt nagedacht over een combinatie van het keurmerk van Stichting Dierenlot en Stichting Dierkeur. Het vermoeden bij een respondent

bestaat dat dit toe te wijzen is aan de komst van 144 en de vergrote aandacht voor dierenwelzijn. Ook kan het komen doordat er meer overleg is tussen de partijen, maar een feitelijke onderbouwing hiervoor is niet voorhanden. Ondanks dat de NVBD en de FDN een aantal keer overleg hebben gevoerd over de afspraken in het hulpverleningsconvenant heeft dit (nog) niet geleid tot uitvoering van alle genoemde afspraken. Zo is er nog geen schema opgesteld voor het aanrijden van dierenambulances naar opvangcentra per politie-eenheid, er is geen brancheorganisatie die als aanspreekpunt fungeert en zijn er geen landelijke afspraken gemaakt om de kosten van dierenhulpverlening juist te verdelen.

5.4 Aandachtspunten

Het veld van dierenhulpverlening blijkt nog steeds versnipperd te zijn, hetgeen als knelpunt wordt ervaren door respondenten. Deze en andere knelpunten bespreken we hierna.

Versnipperd veld

Uit de gehouden interviews blijkt dat de verschillende hulpverleningsorganisaties niet onwelwillend zijn om samen te werken maar in veel gevallen blijkt het moeilijk om tot constructieve samenwerkingsafspraken te komen. Op basis van de gehouden interviews ontstaat de indruk dat er een verschil is tussen de organisaties die gesteund worden door de overheid en de vrijwilligersorganisaties die het van gemeentegeld, donaties en contributie van leden moeten hebben. Dit verschil veroorzaakt frictie waardoor partijen hun eigen plan trekken en het veld meer versnipperd raakt. Een voorbeeld waarin de versnippering van het veld duidelijk wordt, is de concurrentie tussen de dierenambulances. Er zijn grofweg drie organisaties met dierenambulances – Stichting Dierenlot, NVBD en FDN – maar het is tot op heden nog niet gelukt om een landelijk dekkend netwerk op te zetten zodat overal voldoende vervoersmogelijkheden zijn. Een ander voorbeeld is de verscheidenheid aan keurmerken voor dierenvervoer en –opvang. Er bestaan verschillende keurmerken naast elkaar die deels overlappen, en op andere punten van elkaar verschillen.

Respondenten merken op dat er bij de vrijwilligersorganisaties een andere cultuur heerst dan bij de organisaties met betaalde medewerkers. De vrijwilligers worden niet gecompenseerd voor de tijd en energie die zij in het dierenwelzijnswerk steken. Daardoor kan niet van vrijwilligers worden verwacht om aan bepaalde regels te voldoen wanneer dit niet bij wet verplicht is. Een voorbeeld hiervan is dat niet van vrijwilligers kan worden verwacht dat zij 24 uur per dag beschikbaar zijn voor het vrijwilligerswerk waardoor een 24-uur beschikbaarheid niet altijd mogelijk is.

Een respondent merkt op dat het ‘strategisch onhandig’ is dat het dierenhulpverleningsveld zo verdeeld is omdat het daardoor niet lukt om landelijke afspraken

te maken met het hele hulpverleningsveld. Ondanks dat de hulpverleningspartijen hetzelfde doel hebben, te weten het verbeteren van dierenwelzijn, en dat meerdere respondenten vanuit verschillende hulpverleningspartijen aangeven dat een landelijke samenwerking noodzakelijk is, lijkt een landelijk dekkend netwerk van private diensten binnen de hulpverlening nog ver weg. ‘Samenwerking op een wat hoger geaggregeerd niveau is toekomstmuziek’, aldus een respondent.

Kosten

In het kader van de afspraak in het hulpverleningsconvenant heeft de KNMvD ook getracht afspraken te maken met gemeenten inzake de kosten die dierenartsen maken om hulp te verlenen aan dieren, die niet verhaald kunnen worden op de eigenaar of een andere partij. Afspraken met betrekking tot de kosten zijn echter niet van de grond gekomen. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat er veel partijen bij betrokken zijn waardoor het lastig is gebleken om landelijke afspraken te maken. De afspraken die thans gemaakt zijn, verschillen per gemeente. Respondenten geven aan dat dit probleem zichzelf vaak wel oplost in de praktijk maar ‘dat dierenartsen er dan vaak bij inschieten’. Een voorbeeld hiervan is dat aangetroffen wilde dieren regelmatig naar een dierenarts worden gebracht. Formeel is de gemeente verantwoordelijke voor deze dieren omdat de eigenaar niet achterhaald kan worden. Deze verantwoordelijkheid wordt echter in de meeste gevallen niet genomen waardoor dierenartsen voor de kosten opdraaien. Volgens respondenten is het wenselijk dat er duidelijke afspraken komen over de kosten die dierenartsen moeten maken om gewonde dieren te helpen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is.

Samenwerking handhaving en humane hulpverleners

Respondenten hebben de indruk dat er een spanningsveld bestaat tussen de praktijk van handhaving en humane hulpverleners ten aanzien van het signaleren van en reageren op dierenwelzijnproblemen ‘achter de voordeur’. Wanneer in een situatie nog geen directe handhaving nodig is maar er sprake is van een ‘hellend vlak’ ten aanzien van de hulpverlening, dan zijn dergelijke gevallen vaak moeilijk te adresseren met als gevolg dat er niet wordt gehandeld en de situatie kan verergeren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een huishouden op meerdere vlakken problematisch is, denk hierbij bijvoorbeeld aan schulden, verslaving en/of verwaarlozing. Er zijn dan geen concrete aanwijzingen voor verwaarlozing van het huisdier maar dit wordt door de vrijwilligers van de NVBD wel vermoed. Ondanks het vermoeden is er geen handhaving mogelijk waardoor niet wordt gehandeld en de zaak kan verergeren. Respondenten van de NVBD denken dat er winst valt te behalen wanneer de samenwerking tussen bijvoorbeeld de inspecteurs van de LID, de vrijwilligers van de NVBD en humane hulpverleners gebruikelijker wordt. Daarin is het ook belangrijk dat er tussen handhavingpartners en humane hulpverleners

meer kennis en inzichten gedeeld worden ten aanzien van de mogelijkheden voor een doelgerichte aanpak.

5.5 Beschouwing

Zoals uit het bovenstaande geconcludeerd kan worden, is op verschillende manieren gewerkt aan een landelijk dekkend en goed functionerend netwerk.

- Meldpunt 144 heeft een schema opgesteld met zo veel mogelijk dierenvervoerders waardoor zij een landelijk dekkende achtervang hebben om meldingen naar uit te zetten. In de praktijk blijkt echter dat deze lijst niet compleet is en dat de dekkingsgraad in de praktijk niet overal in Nederland voldoende is;
- naar aanleiding van het hulpverleningsconvenant is Stichting Dierkeur opgezet met het keurmerk Diervoer waarin landelijke kwaliteitseisen voor dierenambulances zijn ontwikkeld;
- zoals afgesproken in het convenant is er een projectgroep opgesteld onder leiding van de NVBD. De projectgroep heeft nog niet geleid tot een nieuw convenant;
- volgens het convenant is het taak van de projectgroep geweest om publiek private samenwerkingsverbanden van de grond te laten komen. Een voorbeeld van een publiek private samenwerking is de samenwerking in het project met Rijkswaterstaat om ambulancechauffeurs veilig hun werk te kunnen laten doen op de snelweg;
- ondanks dat Stichting Dierenlot geen convenantpartner is, wordt op de Landelijke dagen van Stichting Dierenlot gewerkt aan het opbouwen van een landelijk netwerk. Respondenten zijn hier erg enthousiast over.

Desalniettemin zijn er ook afspraken uit het hulpverleningsconvenant die (nog) niet zijn nagekomen.

- Er is nog geen schema voor het aanrijden van dierenambulances naar opvangcentra per politie-eenheid;
- er is geen brancheorganisatie die als aanspreekpunt voor de Staat fungeert;
- daarnaast is het niet gelukt om landelijke afspraken te maken over de kosten van dierenhulpverlening waardoor dierenartsen hier nu nog regelmatig voor moeten opdraaien;
- tot slot is er geen nieuw, definitief convenant opgesteld waardoor de afspraken in het hulpverleningsconvenant technisch gezien zijn verlopen.

Wat betreft het hulpverleningsveld kan geconcludeerd worden dat er vooralsnog geen sprake is van een landelijk dekkend en goed functionerend netwerk, het uiteindelijke doel van het hulpverleningsconvenant. Weliswaar zijn er in de afgelopen jaren diverse afspraken uitgevoerd (denk hierbij aan het overzicht van dierenambulances voor meldpunt 144, keurmerken voor dierenvervoer, uniforme dierenartsverklaring) en er zijn nieuwe organisaties bijgekomen, toch is het hulpverleningsveld nog steeds versnipperd. Een directe oorzaak hiervoor is niet voorhanden. Vanuit de gehouden interviews komt een aantal bevindingen naar voren die – in onderlinge samenhang – mogelijk een rol spelen. Een daarvan is dat er veeleer sprake is van (een gepercipieerde) concurrentiestrijd tussen de diverse aanbieders van dierenvervoer en – opvang en het ontbreken van een centrale aansturing en regie (door het ministerie van EZ en het ontbreken van landelijke afspraken met gemeenten). Het feit dat er verschillende keurmerken in omloop zijn, illustreren dat, alsmede dat bepaalde delen van Nederland nog onvoldoende zijn gedekt door voorzieningen.

Een versnipperd veld van dierenhulpverlening is niet per definitie een onoverkomelijk probleem. Indien goede samenwerkingsafspraken worden gemaakt door de hulpverleningsorganisaties kan concurrentie juist zorgen voor betere kwaliteit van de dierenhulpverlening. De hulpverleningsorganisaties zouden elkaar kunnen aanvullen. In het convenant is gesteld dat er een brancheorganisatie moet komen om als aanspreekpunt voor de Staat te fungeren. Deze brancheorganisatie is nog niet van de grond gekomen. Een brancheorganisatie zou – naast de functie van aanspreekpunt – een leidende rol kunnen aannemen om de hulpverleningsorganisaties aan te sturen en zo een landelijk dekkend netwerk van hulpverlening te stimuleren.

Eindnoten

1. Uit informatie op de website van Stichting Dierkeur (www.dierkeur.nl) blijkt dat het gaat om 16 particuliere dierenvervoersorganisaties (die mogelijk ook zijn aangesloten bij de FDN of Stichting Dierenlot) en 6 organisaties die zijn aangesloten bij de NVBD.
2. Dit is geregeld in boek 5, titel 2, artikel 8, lid 3 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Sinds 2000 was het voor Nederlandse asielen mogelijk om in aanmerking te komen voor een officiële erkenning door de NVBD. Om het welzijn van dieren in opvangcentra beter te kunnen waarborgen vond de NVBD het belangrijk een kwaliteitssysteem in het leven te roepen. De Erkenningsregeling was zo'n systeem, waarbij asielen aan een eisenpakket moeten voldoen. Deze Erkenningsregeling is vervangen door het Keurmerk Opvang.

Een hond zit in zijn eigen uitwerpselen

Bij meldpunt 144 komt een melding binnen dat een hond verwaarloosd zou worden. De kern van de melding is dat de hond in zijn eigen uitwerpselen zou zitten in een klein hok dat buiten tegen een schuurtje staat. Meldpunt 144 zet de melding door naar een taakaccenthouder dierenwelzijn van de dierenpolitie en die gaat samen met een LID-inspecteur op de melding af. Ter plaatse treffen ze inderdaad een verwaarloosde hond aan. Het hok ligt vol met ontlasting, er hangt een sterke urinegeur en de hond had geen water. Daarnaast gaf de eigenaar van de hond aan dat hij bijna niet met de hond wandelde en dat de hond dus niet veel beweging kreeg.

De LID-inspecteur maakt een toezichtrapportage op en deze wordt doorgestuurd naar de RVO. De RVO legt een last onder dwangsom op. De beklagde moet aan de volgende twee maatregelen voldoen: 1) zorgen dat de hond over een toereikende hoeveelheid vers en schoon drinkwater kan beschikken, 2) zorgen dat de hond altijd over een schone, droge, zindelijke huisvesting kan beschikken. De last onder dwangsom is gedurende twee jaar van toepassing. Daarnaast wordt de beklagde erop gewezen dat hij zijn hond vier keer per dag rond vaste tijdstippen moet uitlaten.

Bij de controle die twee weken later plaatsvindt, blijkt aan de maatregelen voldaan te zijn. De hond is voorzien van schoon drinkwater en in het hok lag geen enkele hoop ontlasting. Over een aantal weken zal weer een controle plaatsvinden.

Bron: dossier

6 Cijfermatige ontwikkelingen

In de voorgaande hoofdstukken is geschetst hoe de aanpak van dierenwelzijnszaken op papier is gezet en hoe deze in de praktijk door de betrokken partijen wordt uitgevoerd. Om de problematiek en de aanpak naast de kwalitatieve duiding ook te kwantificeren, worden in dit hoofdstuk geregistreerde data inzake dierenwelzijn weergegeven. Allereerst volgt een beschrijving van de meldingen die bij meldpunt 144 zijn binnengekomen (§6.1) en de ontwikkeling in geregistreerde dierenwelzijnszaken bij de Nationale Politie (§6.2). In de daarop volgende paragrafen komen de instroom en vervolging van zaken bij het Openbaar Ministerie (OM) (§6.3) en de geregistreerde data van de andere convenantpartners aan bod. Het gaat daarbij om beschrijving van zaken die bij de Nederlandse Vereniging ter Bescherming van Dieren (NVBD) (§6.4), de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) (§6.5) en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) (§6.6) zijn geregistreerd en tot slot om zaken die de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in behandeling heeft genomen (§6.7).

De gepresenteerde gegevens zijn op ons verzoek door de betreffende organisaties geleverd en afkomstig uit registratiesystemen en jaarverslagen. De analyseperiode betreft in de regel 2012 tot 2015. Omdat niet alle organisaties over de gevraagde data van elk jaar binnen die periode beschikken, kunnen de analyseperioden soms afwijken. Behalve dat in dit hoofdstuk wordt ingegaan op instroom en behandeling van dierenwelzijnszaken wordt - indien de informatie daarover verkregen is - weergegeven welke inzet en kosten met de aanpak van die zaken gepaard gaat. Het hoofdstuk besluit met een beschouwing waarin een korte samenvatting van de resultaten wordt gegeven (§6.8).

6.1 Meldpunt 144

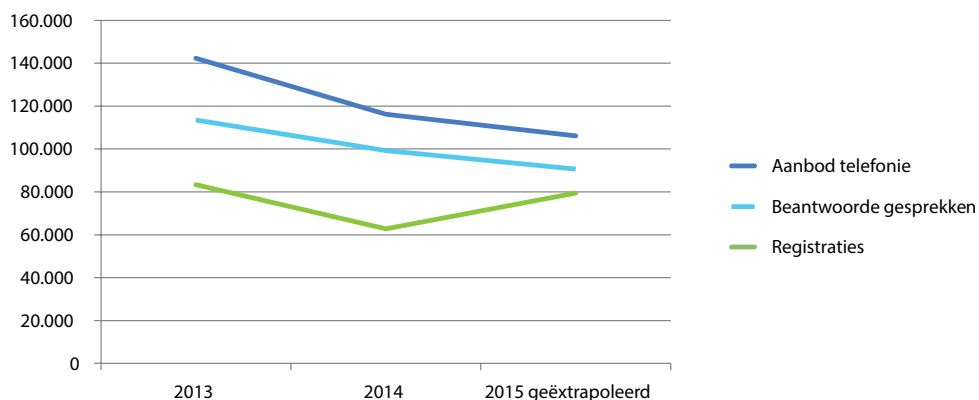
Met ingang van 15 november 2011 is het meldpunt 144 gestart. Vanuit 144 worden meldingen doorgestuurd naar de daartoe aangewezen partner. De instantie die de

melding krijgt, draagt – al dan niet in samenwerking met partners – zorg voor de opvolging daarvan.

Gesprekken en meldingen

Uit het onderzoek uit 2012 blijkt dat in de eerste negen maanden van meldpunt 114 een sterke stijging te zien is als het gaat om de aangenomen gesprekken en de daaruit voortgekomen meldingen. Tussen 2013 en 2014 dalen het aanbod telefonie (van 142 duizend naar 116 duizend) en de beantwoorde gesprekken (van 113 duizend naar 99 duizend) echter, zo blijkt uit de gegevens van meldpunt 144. Over 2015 zijn alleen gegevens beschikbaar van het eerste half jaar. Daarom zijn nog geen concrete uitspraken te doen als het gaat om een trend tussen 2013 en 2015. Wanneer deze cijfers geëxtrapoleerd zouden worden, is overigens sprake van een daling bij zowel de binnengekomen telefoontjes als de beantwoorde telefoontjes (zie figuur 6.1). De mate waarin telefoontjes beantwoord worden, neemt tussen 2013 en 2014 toe (van 80 naar 85 procent). Telefoontjes die wel binnenkomen maar niet worden beantwoord, worden weggezet als ‘no agent’ of worden ‘voortijdig verlaten’. Waar het in de eerste negen maanden van meldpunt 144 nog ging om gemiddeld 495 aangenomen gesprekken per dag, daalt dit in 2013 en 2014 naar respectievelijk 311 en 271 beantwoorde gesprekken per dag. Het aantal registraties tussen 2013 en 2014 daalt van 83 duizend naar 62 duizend. In 2015 lijkt – als de cijfers worden geëxtrapoleerd – weer een toename te zijn in het aantal registraties tot bijna tachtigduizend registraties. Verder is te zien dat het percentage beantwoorde gesprekken dat uitmondt in een registratie een golfbeweging maakt: waar het in 2013 nog ging om 73 procent, daalt dit in 2014 tot 63 procent. In 2015 stijgt dit tot 88 procent.¹

Figuur 6.1 – Aantallen m.b.t. aanbod telefonie, beantwoorde gesprekken en registraties (2013 t/m 2015 geëxtrapoleerd).



Bron: Meldpunt 144

Het doorzetten van meldingen

Tabel 6.1 geeft weer naar welke instanties (behandelaars) meldpunt 144 de meldingen doorzet. Uit deze tabel blijkt dat in zowel 2013 als 2014 het merendeel van de registraties een overlastmelding of informatieverstrekking betreft (respectievelijk 52 en 44 procent). Meldingen worden vooral doorgezet naar de dierenambulance en noodhulp: in 2013 gaat het om meer dan een kwart van de meldingen (28%) en in 2014 om ruim een derde (36%). Tevens gaat in deze periode een deel van de meldingen naar de dierenpolitie (respectievelijk 11 en 16 procent).

Tabel 6.1 – Verdeling van de registraties over de behandelaar naar jaar (2013 t/m eerste helft 2015)

	2013		2014		Eerste helft 2015	
	N	%	N	%	N	%
Overlast melding/informatie verstrekking	43.549	52	27.806	44	18.345	46
Dierenambulance en noodhulp	23.093	28	22.577	36	13.316	34
Dierenpolitie	9.136	11	10.074	16	4.795	12
LTP regionaal servicecentrum politie	4.704	6	-	-	2.175	5
NVBD	1.475	2	876	1	422	1
NVWA	1.270	2	1.333	2	647	2
Expertisecentrum Dierenwelzijn ²	180	<1	61	<1	8	<1
Totaal	83.407	100	362.727³	100	39.708	100

Bron: Meldpunt 144

Aard van incidenten

Vanwege de veranderingen in de wijze van registreren, kan bij de aard van de incidenten geen vergelijking gemaakt worden met eerder gegenereerde cijfers (Van Leiden e.a. 2012). Bovendien zijn geen gegevens uit 2013 over de aard van incidenten beschikbaar. Uit tabel 6.2 blijkt dat in 2014 en de eerste helft van 2015 het grootste deel van de registraties geen betrekking heeft op dierenwelzijnzaken, maar op (registratie)overlast op 144 (30 procent). Het gaat daarbij bijvoorbeeld om broekzakgesprekken, 'grapjassen', verkeerd gekozen nummer en dode lijnen. Daarnaast handelt 29 procent van de meldingen om een dood, gewond of gevonden dier,⁴ wordt in 16 procent van de zaken informatie verstrekt aan de beller en gaat 12 procent over het onthouden van de nodige zorg bij dieren. In mindere mate hebben registraties betrekking op noodhulp (3 procent), aandachtsvestiging (2 procent), overlast van/door dieren (2 procent), dierenmishandeling (1 procent) en bijtincidenten (minder dan 1 procent). Een op de twintig zaken valt onder de categorie 'overig'.

Daartoe behoren registraties als klachten over 144, mentaliteitsgesprekken, terugbelverzoeken en overtredingen van andere wettelijke voorschriften.

Tabel 6.2 – Aard van de registraties (2014 en eerste helft 2015)

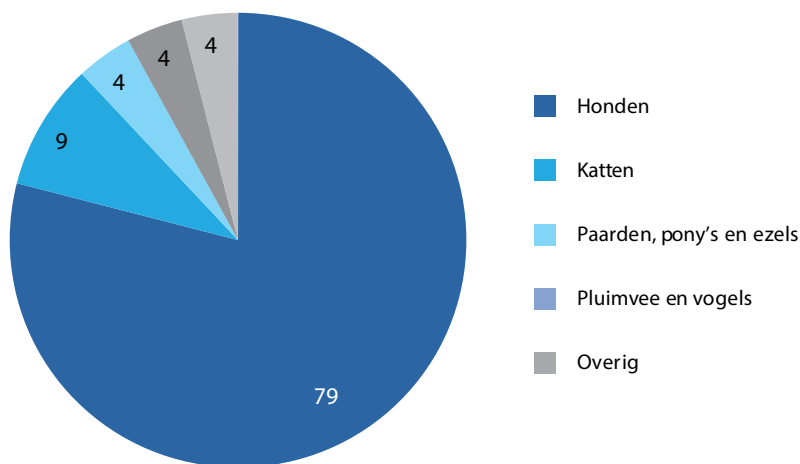
	N	%
(Registratie) overlast op 144	31.067	30
Dier dood/gewond/gevonden	29.627	29
Informatieverstrekking	16.356	16
Onthouden nodige zorg (verwaarlozing)	12.407	12
Overig ⁵	5.161	5
Noodhulp	2.734	3
Aandachtsvestiging	2.067	2
Overlast van/door dieren	1.587	2
Dierenmishandeling	1.455	1
Bijtincident	215	<1
Totaal	102.676	100

Bron: Meldpunt 144

Type dieren

De gegevens van meldpunt 144 maken het mogelijk om voor dierenmishandeling te bekijken op welke type dieren meldingen betrekking hebben.⁶ Figuur 6.2 geeft de vier meest voorkomende groepen dieren weer. Bijna tachtig procent van de gemelde dierenmishandelingszaken heeft betrekking op honden. Daarnaast gaat negen procent van de meldingen om katten, vier procent over paarden, pony's of ezels en nog eens vier procent over pluimvee of vogels. Tot de 'overige' dieren behoren konijnen en knaagdieren, runderen, schapen en geiten, varkens en zwijnen, wild, vissen, reptielen en amfibieën. In tabel 2 bijlage 5 staan de absolute aantallen – ook van de overige dieren – weergegeven.

Figuur 6.2 – Type dieren m.b.t. dierenmishandeling (2014 en eerste helft 2015) ⁷

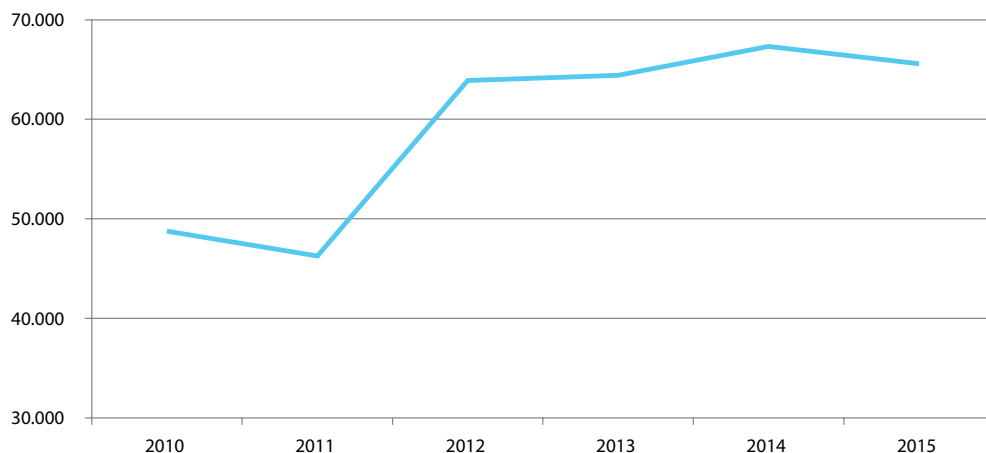


Bron: Meldpunt 144

6.2 Politiële registraties (BVH)

De politie registreert meldingen over en aangiften in relatie tot dieren(welzijn) in het politieregistratiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH). Via een bevragsapplicatie (BVI) is op landelijk niveau inzicht verkregen in aard en omvang van deze registraties. Het aantal aan dierenwelzijn gerelateerde incidenten is geanalyseerd over de periode 2010 tot en met 2015.⁸ In figuur 6.3 wordt de ontwikkeling van de politieregistraties weergegeven.⁹ Het aantal registraties in BVH stijgt tussen 2011 en 2012 van ruim 46 duizend naar bijna 64 duizend (38%). Deze forse stijging valt samen met het moment van de start van meldpunt 144 en de start van de dierenpolitie. Na 2012 blijft het aantal registraties redelijk stabiel: tot 2014 stijgt het aantal tot 67 duizend, waarna het in 2015 weer licht daalt naar ruim 65 duizend registraties. Tabel 3 in bijlage 5 geeft een overzicht van de absolute aantallen binnen de verschillende relevante maatschappelijke klassen over de jaren 2010 tot en met 2015. De meeste meldingen worden geregistreerd onder de noemer '(overige) meldingen betreffende dieren' (tabel 6.3). Waar het in 2010 en 2011 nog ging om 37 tot 38 procent van de registraties, is dit in 2012 gestegen tot 45 procent. De tamelijk opvallende verschillen tussen 2011 en 2012 zijn mogelijk een (registratie)effect van meldpunt 144 en de komst van de dierenpolitie. Ook na 2012 houdt de stijging aan: in 2015 handelt 49 procent van de registraties over '(overige) melding betreffende dieren'. Andere maatschappelijke klassen laten kleine verschillen zien over de jaren, waarbij tussen 2010 en 2015 in het algemeen sprake is van een daling. Een onderscheid naar type dier is op basis van de politieregistraties niet te maken.

Figuur 6.3 – Totaal aantal incidenten in relatie tot dierenwelzijn in BVH (2010 t/m 2015) in aantallen



Bron: BVH

Tabel 6.3 – Percentage politieregistraties in maatschappelijke klassen in BVH (2010 t/m 2015)^{10,11}

Maatschappelijke klasse	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Diefstal van een dier	1	1	1	1	<1	<1
(Overige) meldingen betreffende dieren	37	38	45	47	47	49
Aantreffen dood/gewond dier	6	5	5	5	5	5
Loslopend dier	22	22	16	18	21	20
Gevaarlijke hond	6	6	5	5	5	5
Gezondheid en welzijn dieren en dierenvervoer	13	13	16	13	12	11
Flora en fauna	11	11	10	8	7	8
Cites (uitheemse planten en dieren)	<1	<1	<1	<1	<1	<1
Visserijwet	4	4	3	3	2	2
Totaal	100	100	100	100	100	100
Aantal (N)	48.758	46.266	63.905	64.409	67.310	65.587

Bron: BVH

De voorgaande gegevens gaan over het aantal incidenten dat in BVH geregistreerd staat. Over de jaren 2012 tot en met 2015 is ook bekend hoeveel aangiften gedaan zijn. Tabel 4 in bijlage 5 toont de som van de aangiften en het aantal incidenten naar maatschappelijke klasse. Het blijkt dat het aantal aangiften per jaar in relatie tot dierenwelzijn tussen 2012 en 2015 is gedaald van 670 naar 510. Aangiften zijn met name geregistreerd rondom diefstal van een dier en komen in mindere mate

voor rondom de gezondheid en het welzijn van dieren en diervervoer en in relatie tot de flora- en faunawet.

6.3 Justitiële registraties (OBJD)

De aard en omvang van dierenwelzijnszaken is verder in beeld gebracht met behulp van de justitiële registraties. Hiertoe is gebruikgemaakt van informatie uit de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). In tabel 6.4 staat een overzicht van zaken die door het OM zijn afgedaan over de periode 2012 tot en met september 2015.¹² De betreffende zaken kunnen bestaan uit meerdere feiten¹³ en kunnen bovendien in een eerdere periode zijn gepleegd.¹⁴ In bijlage 5 (tabel 6) is een overzicht te vinden van het aantal feiten naar aard c.q. wetsartikel. Het blijkt dat in de periode 2012 tot en met september 2015 sprake is van in totaal 14.170 feiten die zijn opgedeeld in 13.902 zaken. Wat betreft het aantal feiten en zaken per jaar, is bij beide een stijging van 20 procent te zien tussen 2012 en 2014. Gekeken naar de aard van de zaken die het OM heeft afgedaan (zie tabel 6.4), zijn er weinig ontwikkelingen: de verdeling tussen de soorten dierenwelzijnszaken blijft – op een lichte daling van het aandeel stroperijzaken – tussen 2012 en 2014 nagenoeg gelijk.

Tabel 6.4 – Aantal door het OM afgedane ‘dierenwelzijnszaken’ naar aard (2012 t/m september 2015, N=13.902)

	2012		2013		2014		2015 ¹⁵	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Doden of mishandelen	235	7	246	6	283	7	198	8
Verwaarlozen	406	12	480	12	521	13	342	14
Seks/porno/ontucht	35	1	62	2	67	2	52	2
Aanhitsen/onschadelijk houden	114	3	145	4	164	4	110	5
Stroperij	2.650	77	2.964	76	3.101	75	1.727	71
Totaal	3.440	100	3.897	100	4.136	100	2.429	100

Bron: OBJD

Van het totaal aantal dierenwelzijnszaken in de periode 2012 tot en met september 2015 heeft 95 procent uitsluitend betrekking op één of meerdere dierenfeiten (N=13.181). We noemen dit de ‘zuivere’ dierenwelzijnszaken.¹⁶ In de resterende zaken is er – naast ten minste één dierenfeit – ook sprake van andere strafbare feiten, zoals mishandeling en/of diefstal. Deze groep noemen we de ‘gemengde’ dierenwelzijnszaken. In tabel 6.5 wordt – in percentages – een overzicht gegeven van de wijze waarop zaken zijn afgedaan. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen zuivere en gemengde dierenwelzijnszaken.¹⁷

In de zuivere dierenwelzijnszaken leidt stroperij zelden tot een sepot.¹⁸ Bij andere type delicten wordt in circa een derde van de gevallen tot een sepot besloten en in het geval van het plegen van seksuele handelingen met dieren zelfs in tweederde van de zaken. Besluiten bestaan overwegend uit een dagvaarding¹⁹ en in mindere mate uit een strafbeschikking (stroperij uitgezonderd).²⁰ Politietransacties komen vrijwel niet voor. Dit is mede te verklaren doordat die zijn afgeschaft sinds 2013. In de gemengde dierenzaken wordt voor alle typen delicten aanzienlijk vaker gedagvaard in vergelijking met de zuivere dierenwelzijnszaken. Dit betekent dat wanneer naast dierenwelzijnszaken ook sprake is van andere typen misdrijven, er minder vaak een sepot volgt.

*Tabel 6.5 – Beslissing OM over zuivere en gemengde dierenwelzijnszaken in percentages (2012 t/m september 2015, N=13.902)*²¹

	sepot	politietransactie	OM-transactie	strafbeschikking	voeging	dagvaarding	totaal
Zuiver (N=13.181)							
Doden of mishandelen (N=767)	36	0	11	16	1	36	100
Verwaarlozen (N=1.586)	37	0	4	29	1	29	100
Seks/porno/ontucht (N=40)	63	0	18	0	0	20	100
Aanhitsen/onschadelijk houden (N=488)	34	0	6	14	<1	46	100
Stroperij (N=10.300)	5	2	3	86	<1	4	100
Totaal (N=13.181)	12	2	4	72	<1	10	100
	sepot	politietransactie	OM-transactie	strafbeschikking	voeging	dagvaarding	totaal
Gemengd (N=721)							
Doden of mishandelen (N=195)	13	0	6	12	3	66	100
Verwaarlozen (N=163)	6	0	5	19	8	63	100
Seks/porno/ontucht (N=176)	13	0	2	0	5	81	100
Aanhitsen/onschadelijk houden (N=45)	18	0	4	2	2	73	100
Stroperij (N=142)	8	0	8	40	0	44	100
Totaal (N=721)	11	0	5	16	4	65	100

Bron: OBD

Tevens is op basis van de OBJD bekend hoe de rechter na een dagvaarding heeft beslist in de zuivere dierenwelzijnszaken (n=1.330). In tabel 6.6 staat een overzicht naar soort wet en type straf.²² Straffen staan van links naar rechts weergegeven naar zwaarte.²³ In het geval van meerdere straffen is het zwaarste type straf geregistreerd.

Het algemene beeld is dat de rechter voornamelijk een geldboete of taakstraf oplegt; vrijspraak komt verhoudingsgewijs weinig voor. In sommige zaken – met name rondom seks met dieren – wordt een voorwaardelijke vrijheidsstraf met taakstraf opgelegd; het gaat hier overigens om een klein aantal zaken. Zwaardere sancties in de vorm van en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of een voorwaardelijke vrijheidsstraf gekoppeld aan een taakstraf, lijken met name te worden opgelegd voor het doden of mishandelen van dieren of het verwaarlozen daarvan. In ongeveer één op de zeven zaken volgt een vrijspraak. Dit komt bij het doden of mishandelen van dieren vaker voor dan bij stroperij.

Tabel 6.6 – Afgedane zuivere dierenwelzijnszaken van januari 2012 tot en met september 2015 naar beslissing rechter in percentages (N=1.330).

Afgedane zuivere dierenwelzijnszaken	onvw. vrijheidsstraf	vw. vrijheidsstraf + taakstraf	vw. vrijheidsstraf	taakstraf (vw. en onvw.)	geldboete (vw. en onvw.)	overig	vrijspraak	nog niet geregistreerd	totaal
Doden of mishandelen (N=278)	1	1	2	19	29	17	21	9	100
Verwaarlozen (N=457)	<1	2	4	20	38	11	15	9	100
Seks/porno/ontucht (N=8)	0	13	0	0	38	25	13	13	100
Aanhitsen/onschadelijk houden (N=224)	0	0	2	6	64	11	15	3	100
Stroperij (N=363)	0	1	1	2	83	6	6	1	100
Totaal (N=1.330)	<1	2	2	12	53	11	14	6	100

Bron: OBJD

Over de hoogte van de opgelegde straffen in de periode 2012 tot en met september 2015 zijn de gemiddelden berekend over de verschillende jaren afzonderlijk. Hierbij tellen alle straffen mee, ook als zij in combinatie met een andere straf zijn opgelegd.²⁴ De straffen hebben betrekking op de zuivere dierenwelzijnszaken. Tabel 6.7 laat zien dat de gemiddelde straffen tussen 2012 en 2014 op alle fronten stijgen, behalve de onvoorwaardelijke taakstraf (daalt van gemiddeld 54 naar 46 uur).

OM-transacties zijn in 2014 beduidend hoger dan in voorgaande jaren. Dit is te wijten aan een extreem hoge transactie in dat jaar.²⁵ In de toekomst zal de strafbeschikking de OM-transactie gaan vervangen. De hoogte van de (on)voorwaardelijke vrijheidsstraffen fluctueren over de genoemde periode; de lage aantallen waarop de berekening van het gemiddelde betrekking heeft, is hiervoor een verklaring. Zo kent de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf een uitschieter in 2014 van 58 dagen en schommelen de voorwaardelijke vrijheidsstraffen tussen de 31 en 43 dagen. De gemiddelde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in 2015 – één dag – is bovendien gebaseerd op één casus (N=1).

Tabel 6.7 – Gemiddelde straffen in euro's, uren en dagen (2012 t/m september 2015)

	2012		2013		2014		2015 ²⁶	
	gem.	N	gem.	N	gem.	N	gem.	N
Politietransactie ²⁷	€ 243	223	€ 165	6	-	-	-	-
Strafbeschikking	€ 176	2.182	€ 182	2.741	€ 188	2.894	€ 214	1.560
OM transactie	€ 531	97	€ 685	89	€ 2.037	68	€ 707	44
Geldboete (onvoorwaardelijk)	€ 454	167	€ 319	147	€ 560	117	€ 391	74
Taakstraf (onvoorwaardelijk)	54 uur	47	46 uur	43	46 uur	36	37 uur	14
Vrijheidsstraf (onvoorwaardelijk) ²⁸	-	0	7 dg	2	58 dg.	3	1 dg	1
Vrijheidsstraf (voorwaardelijk)	31 dg.	10	43 dg.	15	38 dg.	21	21 dg.	10

Bron: OBJD

6.4 NVBD

De jaarverslagen van de NVBD over de jaren 2011 tot en met 2014 zijn geraadpleegd om de taken die de NVBD uitvoert ten behoeve van dierenhulpverlening cijfermatig inzichtelijk te maken. Hoewel de jaarverslagen een wisselende structuur kennen, is over genoemde periode een (bijna) volledig beeld te schetsen over de in- en uitstroom van katten en honden binnen de asielopvang (zie tabel 6.8).

In vergelijking met 2011 is de instroom van het aantal honden en katten in de asielopvang in 2014 gedaald met respectievelijk negen en zeven procent. Met een gemiddelde instroom van 31.292 katten per jaar ligt deze instroom aanzienlijk hoger dan de instroom van het aantal honden. Net als bij honden het geval is, is de uitstroom van katten vrijwel gelijk aan de instroom.

Tabel 6.8 – In- en uitstroom van honden en katten binnen de asielopvang (2011 t/m 2014)

	2011	2012	2013	2014
Instroom honden	13.130	11.679	10.561	12.000
Uitstroom honden	13.170	11.629	10.643	-
Instroom katten	34.482	30.605	28.081	32.000
Uitstroom katten	34.266	30.775	28.596	-

Bron: Jaarverslagen NVBD

De NVBD onderscheidt verschillende kerntaken, waarbij ‘dierenhulp’ en ‘toezicht dierenwelzijn’ met name in de praktijk relevant lijken. De capaciteit van de NVBD in fte voor dierenhulp en het toezicht op dierenwelzijn wordt in de jaarverslagen van 2013 en 2014 niet (meer) beschreven. Wel komt in deze en eerdere jaarverslagen aan bod welk bedrag is besteed in het kader van deze onderwerpen. Deze kosten (in duizenden euro’s) staan weergegeven in tabel 6.9. Uit deze tabel blijkt dat absoluut bezien sprake is van een vrijwel gelijkblijvende besteding aan dierenhulp en toezicht dierenwelzijn in de periode 2011 tot en met 2014. Wel verandert de verhouding waarin geld aan deze onderwerpen wordt uitgegeven. Zo daalt het percentage dat in het kader aan dierenhulp wordt uitgegeven in deze periode van 81 naar 72 procent.

Tabel 6.9 – Bestedingen aan dierenhulp en toezicht dierenwelzijn per jaar (2011 t/m 2014, bedragen x 1000).

	2011	2012	2013	2014
Dierenhulp	€20.043 (81%)	€20.023 (80%)	€18.733 (77%)	€17.667 (72%)
Toezicht dierenwelzijn	€4.738 (19%)	€5.100 (20%)	€5.640 (23%)	€6.746 (28%)
Totaal	€24.781 (100%)	€25.123 (100%)	€24.373 (100%)	€24.413 (100%)

Bron: Jaarverslagen NVBD

6.5 LID

Meldingen aangaande gezelschapsdieren worden door 144 eerst bij dierenpolitie uitgezet. De LID wordt in dat traject als tweedelijshandhaver ingezet. Daarnaast voert de LID ook toezichtcontroles uit, zowel voor het ministerie van Economische Zaken (EZ) als op eigen initiatief.²⁹ De jaarverslagen van de LID over de periode 2012 tot en met 2014 bieden inzicht in de ontwikkeling van de activiteiten van de LID op het vlak van dierenwelzijn.

Taakverdeling LID

De taakverdeling van de LID heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld en aangepast aan de veranderingen binnen de afspraken omtrent dierenwelzijnszaken. Een voorbeeld daarvan is de voorkeur voor het toepassen van bestuursrecht boven het strafrecht. Tabel 6.10 geeft de ontwikkeling van de hoofdtaken van de LID over de jaren 2012 tot en met 2014 weer. De LID is tussen 2012 en 2014 steeds minder tijd gaan besteden in ondersteuning van de politie. De tweedelijnsfunctie laat daarentegen een toename zien in die periode, van 49 naar 77 procent. Dit is te verklaren door de afspraken in het handhavingsconvenant en de inzet op het bestuursrecht. Een afname in het percentage ‘toezicht en eigen initiatief’ is te verklaren door de huidige capaciteit bij de LID, waardoor het niet mogelijk is een groot aantal toezichtcontroles uit te voeren (Jaarverslag LID, 2014).

Tabel 6.10 – Percentages hoofdtaken van de LID (2012 t/m 2014)

	2012	2013	2014
Tweedelijns	49	52	77
Ondersteuning politie	36	33	16
Toezicht/eigen initiatief	15	15	7

Bron: Jaarverslag LID (2014)

Dossiers en inspecties

Waar de LID voorheen sprak in termen van ‘meldingen en klachten’, wordt sinds de invoering van de dierenpolitie gesproken over dossiers.³⁰ Een dossier is een verzameling van gegevens op een bepaalde locatie. Een dossier kan meerdere inspecties – en dus meerdere maatregelen – omvatten. Tabel 6.11 laat het aantal dossiers in de periode 2012 tot en met 2014 zien.³¹ Waar het in 2012 gaat om 1.163 dossiers, is dit in 2014 toegenomen tot 2.688 dossiers. Binnen 2012 is een toename gedurende het jaar te zien (Jaarverslag LID, 2012). Dat kan blijkens het jaarverslag worden verklaard door een ‘gerichtere sturing gedurende het jaar’. Mogelijk is dit ook een verklaring voor de toename in aantallen dossier in 2013 en 2014.

Uit eerder onderzoek kwam naar voren dat er in 2009 en 2010 respectievelijk 7.824 en 7.742 meldingen en klachten zijn uitgezet.³² Dat komt neer op 2.878 dossiers in 2010.³³ De sterke afname tussen 2011 en 2012 is te verklaren doordat de LID geen eerstelijnsfunctie meer heeft en de meldkamerfunctie is komen te vervallen. Waar men in het verleden wel eens ‘voor niets’ of voor een ‘preventief gesprek’ bezoeken aflegde, is hiervan niet langer sprake. De LID gaat nu slechts ter plaatse als al geconstateerd is dat er iets mis is of lijkt te zijn.

Tabel 6.11 – Aantal uitgezette dossiers en aantal inspecties door de LID (2012 t/m 2014)³⁴

	2012	2013	2014
Aantal uitgezette dossiers LID ³⁵	1.163	2.383	2.688
Inspecties/controles	7.643	7.835	8.020
Administratief	4.646 (61%)	4.202 (54%)	4.525 (56%)
Ter plaatse	2.997 (39%)	3.633 (46%)	3.495 (44%)

Bron: afzonderlijke Jaarverslagen LID (2012, 2013, 2014)³⁶

Zoals eerder gemeld, kunnen binnen dossiers meerdere controles plaatsvinden. Controles kunnen bestaan uit hercontroles (ter plaatse) en uit administratieve controles. Onder deze laatstgenoemde vallen onder andere het verwerken van toezichtrapportages en processen verbaal en het opvragen van gegevens. Tabel 6.11 laat zien dat het aantal inspecties tussen 2012 en 2014 is gestegen van 7.643 naar 8.020 (5%). Het aandeel controles ter plaatse is tussen 2012 en 2013 gestegen van 39 naar 46 procent; deze toename kan worden verklaard door de toenemende focus op het bestuursrecht en de daaraan gerelateerde hercontroles. De lichte afname in controles ter plaatse tussen 2013 en 2014 is te verklaren door de inzet van bestuursrecht op afstand in plaats van de controles ter plaatse – iets dat een gevolg is van de werkdruk. Hierdoor stijgen in die periode ook het aandeel administratieve controles (Jaarverslag LID, 2014).

Waar in het onderzoek uit 2012 cijfers over de LID en de NVBD gezamenlijk werden gepresenteerd, is vandaag de dag de scheiding tussen deze twee strikter. De LID behandelt dossiers, de NVBD neemt meldingen in behandeling die vooral een preventief karakter hebben. Controles zoals hiervoor genoemd worden daarom alleen door de LID uitgevoerd. Daarbij is een onderscheid tussen de binneninspectie van de LID (welke alleen administratieve controles uitvoeren) en de districtinspecteurs (die ook ter plaatse kunnen gaan).³⁷ De inspecties die worden gehouden, worden na afloop ingedeeld in gegrond, ongegrond of niets aangetroffen. Een gegronde controle houdt in dat het dierenwelzijn verbeterd kan of moet worden. Bij een ongegronde controle is ter plaatse geen aantoonbaar verstoord dierenwelzijn geconstateerd. Tot slot kan het zijn dat bij een controle niets c.q. geen dieren worden aangetroffen, iets dat met name bij toezichtcontroles mogelijk is (Jaarverslag LID, 2012).

Uit het jaarverslag van de LID (2013) blijkt dat het aandeel gegronde controles tussen 2010 en 2013 toeneemt van 50 naar 67 procent (zie tabel 6.12). Het aandeel ongegronde controles en controles waarbij niets wordt aangetroffen neemt af van respectievelijk 33 naar 14 procent en van 17 naar 13 procent. Een toename van het aantal gegronde meldingen kan worden toegeschreven aan het gegeven dat het takenpakket van de LID tussen 2011 en 2012 is veranderd. Voorheen ging de LID

op meldingen af, waarbij vooraf moeilijk in te schatten was of er wel of niet iets zou worden aangetroffen (Jaarverslag LID, 2012).

Tabel 6.12 – Status van controle na inspectie LID (2010 t/m 2013)

	2010	2011	2012	2013
Gegrond	50	51	73	67
Ongegrond	33	28	16	14
Niets aangetroffen	17	21	11	13

Bron: Jaarverslag LID (2013)

De afzonderlijke afloopberichten kunnen over de jaren niet goed vergeleken worden. Zo blijkt het dat er in 2013 een foutmarge is vanwege onjuist ingevulde dossiers en maatregelen, waardoor een categorie ‘onbekend’ is ontstaan (Jaarverslag LID, 2013). Tot slot blijkt dat in de loop van 2014 de statussen ‘gegrond’ en ‘ongegrond’ worden vervangen door de ‘maatregel genomen’ en ‘geen maatregel genomen’. De lading en betekenis van deze vernieuwde statussen zijn niet hetzelfde, waardoor de aantallen niet zonder meer bij elkaar opgeteld kunnen worden en dus apart worden weergegeven (Jaarverslag LID, 2014). Om bovenstaande redenen worden de afloopberichten over 2014 niet gepresenteerd.

Maatregelen

Zoals eerder in deze paragraaf al is geschetst, is er een toename in het aandeel bestuursrechtelijk afgehandelde zaken. Daartegenover staat een afname in het aandeel strafrechtelijke maatregelen. De toename in bestuursrechtelijke zaken is inherent aan de veranderingen in het handhavingsbeleid na de introductie van de dierenpolitie in 2011.

Tabel 6.13 laat de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen zien over de periode 2010 tot en met 2014. Te zien is dat voor de invoering van de dierenpolitie meer strafrechtelijke dan bestuursrechtelijke maatregelen werden genomen. Na de invoering van de dierenpolitie (2012) wordt er meer bestuursrechtelijk afgehandeld.

Tabel 6.13 – Verhouding bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen (2010 t/m 2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
Bestuursrecht	90 (36%)	60 (29%)	718 (71%)	2.022 (90%)	1.293 (88%)
Strafrecht	158 (64%)	150 (71%)	297 (29%)	213 (10%)	184 (12%)

Bron: Jaarverslag LID (2014)

Diergroepen in relatie tot dossiers

Uit het jaarverslag van de LID (2014) blijkt dat in elk dossier een primaire diersoort wordt geregistreerd. De diersoorten worden onderverdeeld in diergroepen, te weten gezelschapsdieren, landbouwhuisdieren, exoten, in het wild levende dieren en overige dieren (zie tabel 6.14). De dossiers van de LID hebben voornamelijk betrekking op gezelschapsdieren: tussen 2012 en 2014 neemt dit percentage toe van 65 naar 70 procent. Het gaat daarbij voornamelijk om honden, katten en konijnen. De landbouwhuisdieren beslaan in 2012 nog 30 procent van de dossiers, in 2014 is dit afgenomen tot 21 procent. De dossiers omtrent landbouwhuisdieren omvatten vooral paarden en pony's. Een verklaring voor de afname in het percentage landbouwhuisdieren is dat de verdeling tussen de LID en de NVWA steeds beter wordt gehanteerd door de politie. Tevens zijn er duidelijker afspraken gemaakt als het gaat om de verdeling en het opvolgen van zaken op het gebied van hobbymatig gehouden landbouwhuisdieren door de NVWA.

Tabel 6.14 – Omvang van diergroepen in relatie tot de dossiers in percentages (2012 t/m 2014)

	2012	2013	2014
Gezelschapsdieren	65	69	70
Landbouwhuisdieren	30	27	21
Exoten, in het wild levende dieren, overige dieren	5	4	9

Bron: Jaarverslag LID (2014)

In beslag- en in bewaringgenomen dieren

Wanneer het strafrecht of bestuursrecht wordt toegepast, kunnen dieren respectievelijk in beslaggenomen dan wel in bewaring genomen worden. In tabel 6.15 worden de acht meest voorkomende dieren die door de LID worden meegevoerd gepresenteerd over de jaren 2012 tot en met 2014. Het gaat daarbij om het feitelijk aantal dieren en niet om dossiers, waardoor een fluctuatie in aantallen mogelijk is. Het blijkt dat voornamelijk katten, honden en vogels in beslag dan wel bewaring worden genomen. Bij alle drie soorten dieren is een stijging in het aantal in bewaring genomen aantallen te zien.

Tabel 6.15 – Aantal door LID meegenomen dieren op basis van bestuursrecht (BR) en strafrecht (SR) (2012 t/m 2014)

	2012		2013		2014		totaal
	BR	SR	BR	SR	BR	SR	
Katten	202		356		464		1.022
Honden	216	4	285	2	312	1	820
Vogels ³⁸	126	17	130	308	214	1	796
Kippen	197		147		21		365
Cavia's	24		112		179		315
Konijnen	55		164	2	56		277
Vissen	11		30		146		187
Paarden en pony's	32		52		73		157
Totaal	863	21	1.276	312	1.465	2	3.939

Bron: Jaarverslag LID (2014)

Kosten en capaciteit

Aan de LID is het verzoek gedaan een overzicht van kosten en capaciteit die gepaard gaan met het dierenwelzijn te verstrekken. Tabel 6.16 geeft de formatie van de LID over de jaren 2011 tot en met 2014 weer in fte. Te zien is dat de omvang gedurende de jaren voor de directie en staf gelijk blijft en dat er alleen bij de inspectie op één fte wordt bezuinigd. De jaarverslagen van de LID geven echter aan dat halverwege 2012 0,5 fte bij de binneninspecteurs is komen te vervallen, vanwege de noodzaak op kosten te sturen (Jaarverslag LID, 2012). Ook in 2013 blijft die 0,5 fte open staan, maar dit is niet terug te vinden in het overzicht van personeelsmutaties. De invulling van binneninspecteurs is gedurende 2013 veranderd van drie BOA's naar twee BOA's en twee parttime administratieve ondersteuners. Wat betreft de districtinspecteurs zijn in 2013 14,7 fte's beschikbaar. In de loop van 2013 zijn twee fte's vertrokken en zijn er drie langdurig ziek geweest (Jaarverslag LID, 2013). In 2014 heeft de LID beschikking gehad over twee, vanuit de politie, gedetacheerde personen (1,3 fte), ook deze zijn niet in de personeelsmutaties terug te vinden (Jaarverslag LID, 2014).

Tabel 6.16 – Personeelsmutaties LID (2011 t/m 2014)

	2011	2012	2013	2014
Directie en staf	4,0	4,0	4,0	4,0
Directeur	1,0	1,0	1,0	1,0
Beleidsmedewerker	1,0	1,0	1,0	1,0
Secretaresse	1,0	1,0	1,0	1,0
Jurist	1,0	1,0	1,0	1,0
Inspectie	19,2	19,2³⁹	18,2	18,2
Teamleider	1,0	-	-	-
Districtinspecteurs	14,7	15,7	14,7	14,7
Binneninspecteurs	3,5	3,5	3,5	3,5
Totaal	23,2	23,2	22,2	22,2

Bron: Jaarverslag LID (2012, 2013 en 2014)

6.6 NVWA

De NVWA is betrokken bij de bestuurlijke afhandeling van dierenwelzijnszaken (ex. gezelschapsdieren). In de volgende alinea's wordt voor de periode 2012 tot en met 2015 nader ingegaan op het aantal meldingen rondom dierenwelzijn, de afhandeling daarvan en kengetallen over de capacitaire inzet en kosten.

Meldingen

In tabel 6.18 staan de bij de NVWA bekende meldingen weergegeven voor de periode 2012 tot en met 2015. De meldingen hebben betrekking op verwaarlozing van dieren. In de tabel is een onderscheid gemaakt tussen meldingen die via 144 en die op een andere wijze – bijvoorbeeld via de eigen meldkamer – bij de NVWA gemeld zijn. Uit deze tabel blijkt dat het aantal meldingen in de periode 2012 tot en met 2015 met 47 procent is toegenomen (van 1.821 tot 2.676). Zowel het aantal meldingen dat via 144 gedaan wordt als het aantal meldingen dat op een andere wijze bij de NVWA bekend wordt is toegenomen. De toename van het aantal meldingen dat via 144 binnen is gekomen bedraagt 27 procent, het aantal meldingen dat op andere wijze bij de NVWA bekend wordt is gestegen met 66 procent. Het kan daarbij gaan om meldingen via de eigen meldkamer van de NVWA, maar bijvoorbeeld ook om meldingen die inspecteurs via hun eigen netwerk binnenkrijgen en vervolgens registreren.⁴⁰

Tabel 6.18 – Meldingen rondom dierenwelzijn in aantallen en percentages

	2012		2013		2014		2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Via 144	895	49	1.255	56	1.348	53	1.138	43
Via andere kanalen	926	51	991	44	1.215	47	1.538	57
Totaal	1.821	100	2.246	100	2.563	100	2.676	100

Bron: NVWA

In tabel 6.19 staat weergegeven hoe de NVWA deze meldingen heeft beoordeeld en/of afgehandeld. Daaruit blijkt dat een minderheid van de meldingen in de periode 2012 tot en met 2015 – variërend van 23 tot 44 procent – niet wordt uitgezet. Er wordt in die gevallen binnen de NVWA geen opvolging gegeven aan een melding wanneer a) deze onvoldoende concreet is (kwaliteit van de melding), b) uit de melding niet blijkt dat er niet aan de minimale vereisten wordt voldaan, c) sprake is van een dubbele melding of d) deze reeds is uitgezet naar een andere partij (zoals de LID). De melder wordt te allen tijde in kennis gesteld betreffende de afhandeling van de melding. De uitgezette meldingen kunnen *gegrond* of *ongegrond* zijn. *Gegronde meldingen* zijn meldingen die binnen de NVWA zijn uitgezet naar een inspecteur en waarbij daadwerkelijk sprake bleek te zijn van een overtreding. Ook *ongegronde meldingen* worden uitgezet naar een inspecteur van de NVWA; in deze gevallen blijkt tijdens de controle echter dat het dierenwelzijn niet geschaad is. In dergelijke gevallen heeft een melder een onjuiste inschatting van de situatie gemaakt⁴¹ of is de situatie in de tussentijd veranderd. In de periode 2012 tot en met 2015 neemt het aantal gegronde meldingen zowel in absolute aantallen (van 568 naar 1.023) als verhoudingsgewijs (van 31 naar 38 procent) toe. Het aantal niet-gegronde meldingen daalt sinds 2013, het piekjaar, verhoudingsgewijs van 34 naar 21 procent.

Tabel 6.19 – De afhandeling van meldingen rondom dierenwelzijn in aantallen en percentages (2012 t/m 2015)

	2012		2013		2014		2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%
In behandeling	1	0	-	-	1	<1	152	6
Niet uitgezet	796	44	521	23	579	23	952	36
Gegronde	568	31	970	43	1.188	46	1.023	38
Niet gegronde	456	25	755	34	795	31	549	21
Totaal	1.821	100	2.246	100	2.563	100	2.676	100

Bron: NVWA

Tevens is bekeken of er sprake is van verschillen in de beoordeling of afhandeling van meldingen die via 144 dan wel op andere wijze bekend raken bij de NVWA. Uit tabel 6.20 blijkt dat geen sprake is van aanmerkelijke verschillen waar het gaat om niet uitgezette meldingen. Wel valt op dat meldingen via 144 verhoudingsgewijs vaker als niet gegrond worden beoordeeld. Wel kan daarbij worden opgemerkt dat vanaf 2013 sprake is van een dalende trend: waar in 2013 nog 40 procent van de 144-meldingen als ongegrond werd beoordeeld, is dit percentage in 2015 gedaald naar 26 procent.

Tabel 6.20 – De afhandeling van meldingen rondom dierenwelzijn naar herkomst in aantallen en percentages (2012 t/m 2015)

	2012		2013		2014		2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%
<i>Via 144</i>	895		1.255		1.348		1.138	
In behandeling	-	-	-	-	-	-	34	3
Niet uitgezet	373	42	260	21	267	20	422	37
Gegrond	274	31	494	39	551	41	387	34
Niet gegrond	248	28	501	40	530	39	295	26
<i>Via andere kanalen</i>	926		991		1.215		1.538	
In behandeling	1	<1	-	-	1	<1	118	8
Niet uitgezet	423	46	261	26	312	26	530	34
Gegrond	294	32	476	48	637	52	636	41
Niet gegrond	208	11	254	26	265	22	254	17
Totaal	1.821		2.246		2.563		2.676	

Bron: NVWA

Het aantal gegronde meldingen is tussen 2012 en 2015 gestegen met tachtig procent van 568 naar 1.023. In tabel 6.21 staat weergegeven of en zo ja welke maatregelen genomen zijn binnen een traject van een gegronde melding (hierna: traject).⁴² Uit deze tabel kan worden afgeleid dat het aantal trajecten waarbinnen geen actie wordt ondernomen in deze periode is gedaald van 31 naar 24 procent. In dergelijke gevallen kan de situatie direct ter plekke hersteld worden, waardoor geen verdere herstelactie meer nodig is. Ook kan het voorkomen dat een inspecteur de situatie beoordeelt als een kleine overtreding, waarna dit mondeling wordt opgelost. Daarnaast kan zowel straf- als bestuursrechtelijk worden opgetreden. Aan daadwerkelijke sancties kan een waarschuwing of bevindingenbrief vooraf gaan, afhankelijk van de ernst van de situatie. Dit aantal neemt in de genoemde periode toe van achttien naar 39 procent. Vervolgens kan strafrechtelijk worden besloten tot een

proces-verbaal of bestuursrechtelijk tot een boeterapport. Het aantal strafrechtelijk uitgeschreven processen-verbaal en bestuurlijk uitgeschreven boeterapporten daalt verhoudingsgewijs licht; het aandeel van bestuursrechtelijke maatregelen rondom gegronde meldingen daalt van 36 naar 26 procent. Desgevraagd blijkt er geen direct aanwijsbare verklaring voor deze ontwikkeling aan te wijzen.

Tabel 6.21 – Overzicht van maatregelen naar aanleiding van gegronde meldingen in aantallen en percentages (2012 t/m 2015)

	2012		2013		2014		2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Geen	177	31	287	30	305	26	241	24
Waarschuwing of bevindingen-brief	100	18	166	17	476	40	402	39
Strafrechtelijk: proces-verbaal	82	14	79	8	72	6	62	6
Bestuursrechtelijk: boeterapport / beschikking	5	1	66	7	38	3	50	5
Bestuursrechtelijk: anders	204	36	372	38	297	25	268	26
Totaal	568	100	970	100	1.188	100	1.023	100

Bron: NVWA

Welzijn algemeen

Naast handelend optreden vanwege meldingen over dierenwelzijn, voert de NVWA controles uit bij zogenaamde aandachtsbedrijven. Dit zijn bedrijven waarbij in het verleden gebleken is dat het dierenwelzijn herhaaldelijk in het gedrang is gekomen, waardoor continue aandacht in de vorm een planmatige en structurele aanpak gewenst is. Uit de door de NVWA aangeleverde cijfers blijkt dat het aantal aandachtsbedrijven in de periode 2012 tot en met 2015 redelijk stabiel is en om en nabij de 300 bedraagt. Belangrijk om hierbij aan te geven is dat dit niet betekent dat er geen verbetering plaatsvindt. Hoewel het totaal aantal aandachtsbedrijven redelijk stabiel blijft, verbetert de situatie bij een aantal van deze aandachtsbedrijven of wordt gestopt met de bedrijfsvoering. Daar staat tegenover dat ook sprake is van instroom, waardoor er nieuwe aandachtsbedrijven bijkomen.

In tabel 6.22 staat het aantal verificaties genoemd, welke overeenkomen met de aantallen uitgevoerde (her)inspecties bij aandachtsbedrijven en overige welzijnsinspecties bij bedrijven die niet als aandachtsbedrijf zijn aangemerkt.⁴³ Uit de cijfers die vermeld staan in tabel 6.22 kan worden afgeleid dat het aantal verificaties bij aandachtsbedrijven in de periode 2012 tot en met 2015 is afgenomen met 32 procent (van 594 tot 403 verificaties). Een verklaring die een respondent van de

NVWA hiervoor aanvoert, is dat welzijnsproblemen met name op grote bedrijven hebben plaatsgevonden, waarbij controles veel tijd kosten en derhalve minder besluiten zijn opgemaakt. Het aantal verificaties dat binnen de categorie ‘overig’ valt is in de genoemde periode toegenomen met 46 procent (van 1.112 tot 1.628). Mogelijke verklaringen hiervoor vormen het aantal toegenomen meldingen, wat heeft geleid tot meer inspecties. Daarnaast zijn vaker misstanden op het gebied van dierenwelzijn aangetroffen op bedrijven gedurende het uitvoeren van controlewerkzaamheden door de NVWA op andere domeinen.⁴⁴ Wel is het aantal in 2015 lager dan in de jaren 2013 en 2014. Over het geheel genomen stijgt het aantal verificaties in de periode 2012 tot en met 2015 met negentien procent (van 1.706 tot 2.031); het totaal aantal (her)controles in 2015 is lager vergeleken met 2013 en 2014. Verklaringen hiervoor zijn moeilijk te geven, omdat welzijn op voorhand niet te regisseren c.q. plannen is.

Tabel 6.22 – Overzicht van verificaties in aantallen en percentages (2012 t/m 2015)

	2012		2013		2014		2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Aandachtsbedrijf	594	35	611	25	501	21	403	20
Overig	1.112	65	1.851	75	1.865	79	1.628	80
Totaal	1.706	100	2.462	100	2.366	100	2.031	100

Bron: NVWA

In tabel 6.23 staat weergegeven welke acties zijn ondernomen naar aanleiding van controlewerkzaamheden.⁴⁵ Uit deze tabel blijkt dat het aantal acties in de periode 2012 tot en met 2015 weinig veranderd is, hoewel controlewerkzaamheden in 2013 en 2014 wel tot meer actie hebben geleid (hierbij speelt het hogere aantal controles mogelijk ook een rol). Het aantal opgelegde processen-verbaal en boeterapporten blijft verhoudingsgewijs en getalsmatig redelijk gelijk; ditzelfde geldt voor waarschuwingen en bevindingenbrieven, die geen bestuursrechtelijke waarde hebben maar worden opgesteld wanneer sprake is van lichte c.q. niet proces-verbaal waardige overtredingen bij bedrijven die niet worden gezien als een aandachtsbedrijf. Een rapport van bevindingen vormt de basis voor het door het bevoegd orgaan (RVO) opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel, zoals een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Wanneer een hercontrole uitwijst dat een situatie nog niet hersteld is, wordt overgegaan tot het toepassen van bestuursdwang of het verbeuren van een dwangsom. In het uiterste geval kan worden besloten om dieren in bewaring te nemen.

Tabel 6.23 – Overzicht van acties die zijn ondernomen naar aanleiding van controlewerkzaamheden in aantallen en percentages (2012 t/m 2015)

	2012		2013		2014		2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Strafrechtelijk: proces-verbaal	106	19	116	17	132	19	109	19
Bestuursrechtelijk: boeterapport	4	1	8	1	8	1	20	3
Bestuursrechtelijk: andere maatregelen	248	45	363	54	344	50	275	47
Waarschuwing of bevindingenbrief	191	35	186	28	205	30	184	31
Totaal	549	100	673	100	689	100	588	100

Bron: NVWA

Capaciteit en inzet

De NVWA heeft tevens informatie aangeleverd over de inzet rondom dierenwelzijn. Belangrijk hierbij is dat voor 2014 geen onderscheid werd aangebracht voor de bestede uren aan meldingen en aandachtsbedrijven rondom dierenwelzijn en andere activiteiten (zoals controles in het kader van het Varkensbesluit, Vleeskuikenbesluit, Legkippenbesluit en Kalverenbesluit). De gepresenteerde cijfers over de geplande en gerealiseerde uren ten aanzien van dierenwelzijn betreft daarom de periode 2014 tot en met 2016 en heeft betrekking op aandachtsbedrijven, meldingen en overige welzijnszaken niet zijnde bijvoorbeeld het Varkensbesluit, Vleeskuikenbesluit en Legkippenbesluit (zie ook voetnoot 6). Uit de in tabel 6.24 gepresenteerde cijfers valt op te maken dat de afgelopen twee jaren het aantal gerealiseerde uren hoger ligt dan het aantal geplande uren. Daarnaast valt op dat in 2015 minder uren gepland en gerealiseerd zijn. Een verklaring daarvoor is dat de tijd die aan dierenwelzijn kan worden (en uiteindelijk wordt) besteed feitelijk niet te plannen valt, omdat dit sterk afhankelijk is van de situatie(s) die aangetroffen worden en het vervolg dat daaraan gegeven wordt.

Tabel 6.24 – Overzicht van geplande en gerealiseerde uren en fte (afgerond) ten aanzien van dierenmishandeling en -verwaarlozing (2014 t/m 2016)

	2014	2015	2016
Geplande uren	32.050	29.453	29.753
Gerealiseerde uren	36.337	31.761	-

Bron: NVWA

6.7 RVO

De RVO houdt zich bezig met de bestuursrechtelijke afhandeling van dierenwelzijnszaken. De partners waarmee de RVO samenwerkt zijn, op basis van het samenwerkingsconvenant dat in 2012 is opgesteld, de politie, de NVWA en de LID.

Dierenwelzijnszaken

Uit tabel 6.25 komt naar voren dat het aantal dierenwelzijnszaken dat bij de RVO is binnengekomen in de periode 2012 tot en met 2015 meer dan verdubbeld is, van 878 zaken in 2012 naar 1.833 zaken in 2015. De sterkste stijging doet zich voor tussen 2012 en 2013; in 2015 ligt het aantal bij RVO binnengekomen zaken iets lager (-4%) in vergelijking met het piekjaar 2014. Het totaal aantal dieren dat bij de handhaving betrokken is, is in deze periode met twaalf procent toegenomen. Het jaar 2013 is met ruim 285.000 dieren een uitschieter. Het gemiddeld aantal dieren per zaak is in de periode 2012 tot en met 2015 fors afgenomen van 130 naar 70. Een eenduidige verklaring is hiervoor niet te geven. In de jaren 2012 en 2013 was de LID verantwoordelijk voor circa driekwart van het zaakaanbod en de NVWA voor circa een kwart. In de afgelopen twee jaar is het aandeel van de NVWA binnen het totaal aantal zaken gedaald tot circa eenvijfde en handelt de LID de overige zaken af.

Tabel 6.25 – Overzicht van aantal zaken en aantal dieren naar jaar in aantallen

	2012	2013	2014	2015
Aantal binnengekomen zaken	878	1.610	1.907	1.833
Aantal dieren betrokken bij handhaving	114.022	286.962	126.373	127.845
Gemiddeld aantal dieren per zaak	130	178	66	70

Bron: RVO

De RVO heeft verschillende modaliteiten om dierenwelzijnszaken bestuurlijk af te handelen. In tabel 6.26 staat weergegeven op welke wijze de RVO de binnengekomen zaken in de periode 2012 tot en met 2015 heeft afgehandeld. Uit deze tabel blijkt dat in gemiddeld twee op de drie zaken (66%) wordt overgegaan tot bestuursdwang met een hersteltermijn. Zaken waarin wordt opgetreden met een last onder dwangsom met hersteltermijn komen op de tweede plaats; gemiddeld worden over de gehele periode ruim één op de zes zaken (18%) op die wijze afgehandeld. De last onder dwangsom wordt met name in de laatste jaren steeds vaker toegepast; sinds 2012 is het aantal zaken waarin voor deze maatregel is gekozen vervienvoudigd. In gevallen van bestuursdwang met hersteltermijn en een last onder dwangsom met hersteltermijn krijgt de eigenaar van het dier de gelegenheid om de problematische

situatie binnen een bepaalde termijn op te lossen. Sinds 2012 is het aantal zaken waarin gekozen wordt voor een afhandeling met een hersteltermijn meer dan verdubbeld (van 646 naar 1570 zaken). Bestuurlijke boetes worden bij uitzondering opgelegd en de mate waarin sprake is van bestuursdwang met spoed neemt sinds 2013 steeds meer af.

Tabel 6.26 – *Overzicht van handhavingsactiviteiten RVO in aantallen en percentages.*

	2012		2013		2014		2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Bestuursdwang met hersteltermijn	565	64	1.112	69	1.273	67	1.139	62
Bestuursdwang spoed	155	18	215	13	177	9	141	8
Last onder dwangsom met hersteltermijn	81	9	227	14	359	19	431	24
Bestuurlijke boete	-	-	-	-	2	<1	5	<1
Controleverzoek LID/NVWA	12	1	0	0	0	0	1	<1
Waarschuwing	62	7	25	2	28	1	40	2
Voor aankondiging	-	-	-	-	-	-	21	1
Nog in behandeling	3	<1	5	<1	15	1	1	<1
Nog niet in behandeling genomen	-	-	26	2	53	3	54	3
Totaal	878	100	1.610	100	1.907	100	1.833	100

Bron: RVO

Over de periode 2013 tot en met 2015 is tevens informatie verstrekt over het verloop van zaken waarin een last onder bestuursdwang met hersteltermijn of last onder dwangsom met hersteltermijn is opgelegd. Deze gegevens staan in tabel 6.27 vermeld. Daaruit kan worden afgeleid dat het percentage zaken met een last waarin een hercontrole wordt uitgevoerd, elk jaar rond de 75 procent bedraagt. Uit de uitgevoerde hercontroles kan worden afgeleid dat het aantal zaken waarin de eigenaren van dieren de problematische situatie tijdig herstellen, afneemt van respectievelijk 75 procent (2013) naar 61 procent (2015). Het percentage zaken waarin bestuursrechtelijk tot verdere actie over wordt gegaan ('doorpakken') neemt in die periode licht toe. Eveneens valt op dat het aantal acties onder de noemer 'diversen' toeneemt. Desgevraagd heeft een vertegenwoordiger van de RVO aangegeven dat sprake is van uiteenlopende bevindingen die niet onder een van de andere categorieën geplaatst kunnen worden. Het kan zijn dat de eigenaar van de dieren met de noorderzon vertrokken is, de dieren verplaatst zijn naar een voor de autoriteiten onbekende bestemming of de noodzaak bestaat voor meerdere hercontroles.

Tabel 6.27 – Overzicht van het resultaat van handhavingsactiviteiten in aantallen en percentages

	2013		2014		2015	
	N	%	N	%	N	%
Aantal zaken met een last	1.339		1.632		1.569	
Aantal hercontroles ⁴⁶	1.025		1.214		1.191	
Hersteld binnen gestelde termijn	765	75	782	64	731	61
Doorgepakt	109	11	190	16	176	15
Dwangsom verbeurd	29	3	46	4	55	5
Nog in behandeling	122	12	174	14	97	8
Diversen	-		17	1	131	11

Bron: RVO

In tabel 6.28 staat weergegeven hoeveel dieren de afgelopen jaren in totaal in bewaring zijn genomen onder gezag van de RVO. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen dieren die vanwege de ernst van de situatie direct in bewaring moeten worden genomen (spoed) en dieren die in bewaring worden genomen nadat een eigenaar van een dier de problematische situatie niet (voldoende) herstelt.⁴⁷ Het aantal in bewaring genomen dieren neemt met name in de jaren 2014 en 2015 sterk toe. Dit is mede te verklaren door het grote aantal dieren dat rondom enkele bedrijven in bewaring genomen wordt. In de jaren 2012, 2013 en 2014 betreft het merendeel van de dieren dat in bewaring genomen wordt een spoedzaak. In 2015 is dit juist andersom. Hierbij speelt mee dat een groot aantal bij één varkensbedrijf in bewaring genomen dieren (9.700) niet met spoed in bewaring genomen zijn.

Tabel 6.28 – In bewaring genomen dieren (spoed en niet-spoed) in aantallen en percentages

	2012		2013		2014		2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%
In bewaring genomen dieren spoed	1.573	81	1.352	72	6.070 ⁴⁸	87	1.041	9
Niet met spoed in bewaring genomen dieren	364	19	527	28	921	13	10.506 ⁴⁹	91
Totaal	1.937	100	1.879	100	6.991	100	11.547	100

Bron: RVO

Kosten

Aan de RVO is het verzoek gedaan om een overzicht te verstrekken van de kosten die gepaard gaan met dierenwelzijn. In tabel 6.29 staan de kosten weergegeven rondom het opvangen van in beslag en in bewaring genomen dieren.⁵⁰ Uit de

cijfers kan worden opgemaakt dat het aantal dieren dat in beslag genomen is (dit gebeurt via het strafrecht) in de periode 2012 tot en met 2015 lager ligt dan het aantal in bewaring genomen dieren (dit gebeurt via het bestuursrecht). Het aantal in beslag genomen dieren is gehalveerd van 1.200 naar 600. Tevens is het aantal strafzaken in deze periode afgenomen van 340 naar 200, een daling van 41 procent. Desalniettemin zijn de kosten die gepaard gaan met in beslag genomen dieren tussen 2012 en 2015 met 21 procent gestegen (van ruim één miljoen euro naar ruim 1,2 miljoen). Mogelijke verklaringen die hiervoor desgevraagd worden gegeven zijn dat dieren soms lastig te plaatsen zijn en daardoor langer in de opvang zitten en het feit dat kosten gemaakt worden (gedragstraining, dierenarts) om dieren plaatsbaar te krijgen.

De kosten die gepaard gaan met in bewaring genomen dieren zijn in de periode 2012 tot en met 2015 toegenomen met twintig procent.⁵¹ Naast een toename in de kosten is ook een toename te zien in het aantal bestuursrechtelijke zaken en het aantal in bewaring genomen dieren. Het aantal in bewaring genomen dieren ligt in 2012 en 2013 hoger dan de in tabel 6.28 gemelde aantallen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in de opvang soms nog dieren geboren worden. Daarentegen ligt het aantal in bewaring genomen dieren waarvoor de RVO kosten gemaakt heeft in 2014 en 2015 veel lager dan de in 2014 en 2015 genoemde aantallen in bewaring genomen dieren (zie tabel 6.28 en 6.29). De RVO verklaart deze discrepantie voor het jaar 2014 doordat veel in bewaring genomen varkens niet bij een reguliere opslaghouders zijn ondergebracht (2014). In het jaar 2015 kan deze discrepantie worden verklaard doordat varkens zijn afgevoerd naar de slacht of naar derden. Ook kunnen registratie-effecten een rol spelen. Het komt bijvoorbeeld voor dat de RVO dieren in 2015 in bewaring neemt waarbij het een zaak uit 2014 betreft. Verschillende afdelingen kunnen deze zaak vervolgens in verschillende jaren registreren, wat mogelijk (een deel van) de discrepantie tussen tabellen 6.28 en 6.29 kan verklaren.

Tabel 6.29 – Kosten van in beslag en in bewaring genomen dieren

	Strafrecht			Bestuursrecht		
	Zaken	Dieren	Kosten	Zaken	Dieren	Kosten
2012	340	1.200	€1.029.300	150	2.100	€1.490.300
2013	290	1.000	€1.083.900	230	2.200	€1.934.300
2014	210	600	€1.189.400	250	3.200	€3.534.300 ⁵²
2015	200	600	€1.243.400	230	2.500	€1.787.500

Bron: RVO

Daarnaast is verzocht om informatie over de ontwikkeling in capaciteit en inzet rondom dierenwelzijn in de afgelopen jaren. De daaromtrent verstrekte data staan weergegeven in tabel 6.30. Uit deze tabel kan worden opgemaakt dat het aantal uren dat in deze periode aan dierenwelzijn wordt besteed, aanmerkelijk is toegenomen van circa 26 duizend uur in 2012 tot bijna 63 duizend uur in 2015. Aanvullende kosten nemen in deze periode toe van €72.000 tot €220.000. Deze kosten komen met name voor rekening van de afdeling Juridische Zaken. Dit heeft desgevraagd enerzijds te maken met de stijging van het aantal zaken. Daarnaast zijn er vooral bij de landbouwhuisdieren meerdere bedrijven die structureel in beeld blijven komen (recidivisten), wat leidt tot een intensievere handhaving (inclusief het voorbereiden en afhandelen van bezwaarschriften, voorlopige voorzieningen en beroepszaken).

Tabel 6.30 – Uren en aanvullende kosten ten behoeve van dierenwelzijn

	2012	2013	2014	2015
Uren	25.998	33.120	47.297	62.972
Aanvullende kosten in euro's	€72.000	€72.000	€131.000	€220.000

Bron: RVO

6.8 Beschouwing

De geregistreerde gegevens bieden nader zicht op de aard en omvang van de dierenwelzijnszaken en de aanpak ervan. Bij de strafrechtelijke partijen – de politie en het OM – is sprake van een toename van het aantal zaken. Bij de politie vindt deze stijging met name plaats tussen 2011 en 2012 (38%), waarbij de introductie van meldpunt 144 en de dierenpolitie mogelijke verklaringen vormen, en blijft het aantal meldingen daarna redelijk stabiel. Bij het OM is juist tussen 2012 en 2014 sprake van een toename (20%) van het aantal afgedane diergerelateerde feiten. De aard van de door het OM afgedane zaken verandert in deze periode (vrijwel) niet en betreft vrijwel uitsluitend (95%) ‘zuivere’ dierenwelzijnszaken, waarbij de zaak enkel betrekking heeft op dierenwelzijn. Bij de vervolging van zuivere dierenwelzijnszaken neemt de hoogte van de straffen op alle fronten (boete, OM-transacties etc.) toe. Enkel de onvoorwaardelijke taakstraf vertoont een lichte daling. In vergelijking met zuivere dierenwelzijnszaken wordt bij gemengde dierenwelzijnszaken vaker tot een dagvaarding overgegaan. Mogelijk heeft dit te maken met het feit dat in deze gevallen ook andere typen misdrijven gepleegd zijn die een hogere prioriteit kennen (zoals bijvoorbeeld huiselijk geweld).

Naast strafrechtelijk optreden kan bestuursrechtelijk opgetreden worden. Ten gevolge van afspraken in het handhavingsconvenant om primair bestuursrechtelijk op te treden, neemt de tijd die de LID aan de bestuursrechtelijke afhandeling

besteedt (ook in de vorm van (her)controles) in de periode 2012 tot en met 2014 toe. Bovendien is vaker sprake van een misstand wanneer de LID ter plaatse komt. Mogelijk heeft dit te maken met de nieuwe positionering van de LID met de komst van de dierenpolitie in 2011. Waar de LID in het verleden wel eens 'voor niets' of voor een 'preventief gesprek' bezoeken aflegde, is hiervan niet langer sprake. De LID gaat nu slechts ter plaatse als al geconstateerd is dat er iets mis is of lijkt te zijn. De dossiers van de LID hebben overwegend betrekking op gezelschapsdieren zoals honden, katten en konijnen. Met landbouwhuisdieren (paarden, pony's) houdt de LID zich steeds minder vaak bezig. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de politie zaken steeds beter verdeelt tussen de LID en de NVWA, die zich richt op landbouw(huis)dieren. Het aantal door de NVWA geregistreerde meldingen stijgt tussen 2012 en 2015 (47%). Niet alleen meldingen via meldpunt 144 maar ook meldingen via de eigen meldkamer van de NVWA en meldingen die inspecteurs via hun eigen netwerk binnenkrijgen, dragen bij aan deze stijging. Het aantal gegronde meldingen, waarbij daadwerkelijk sprake is van een misstand, neemt in deze periode toe met 80 procent. In het geval van misstanden wordt in steeds mindere mate strafrechtelijk opgetreden ten bate van het bestuursrecht. Ook rondom controles bij zogenaamde aandachtsbedrijven en welzijnsinspecties bij bedrijven die niet als dusdanig zijn aangemerkt, wordt overwegend bestuursrechtelijk opgetreden. Parallel daaraan kan wel een strafrechtelijk traject lopen.

Bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd door de RVO. De instroom van zaken bij RVO is in de periode 2012 tot en met 2015 meer dan verdubbeld. De partij op wie de bestuursrechtelijke sanctie van toepassing is krijgt doorgaans (gemiddeld 84%) de kans om een ongewenste situatie te herstellen. Bestuurlijke boetes worden bij uitzondering opgelegd en de mate waarin sprake is van bestuursdwang met spoed neemt sinds 2013 steeds meer af. Het percentage zaken waarin diereigenaren vervolgens tot tijdig herstel overgaan, neemt tussen 2013 en 2015 af van 75 naar 61 procent. Dientengevolge stijgt het aantal zaken waarin tot nadere bestuursrechtelijke sancties – zoals het in bewaring nemen van dieren – wordt besloten. Wanneer dieren in bewaring genomen worden, is de RVO in eerste aanleg verantwoordelijk voor de kosten (de RVO verhaalt deze kosten vervolgens weer bij de diereigenaar). Deze kosten zijn tussen 2012 en 2015 dan ook toegenomen. Hoewel de RVO steeds minder strafrechtelijk optreedt (inbeslagname van dieren) is ook op dit vlak sprake van een stijging van de kosten die de RVO maakt. Dit kan mogelijk worden verklaard doordat dieren soms lastig te plaatsen zijn en daardoor langer in de opvang zitten en het feit dat kosten gemaakt worden (gedragstraining, dierenarts) om dieren plaatsbaar te krijgen.

Het voorgaande samenvattend blijkt dat het aantal meldingen rondom dierenwelzijn de afgelopen jaren is toegenomen, mede vanwege de introductie van het meldpunt 144 en de dierenpolitie. Conform de afspraken in het handavings-

convenant treden partijen primair bestuursrechtelijk op, hoewel parallel aan een bestuursrechtelijk traject ook het strafrecht kan worden ingezet. De kosten van en capaciteit voor de bestuurlijke inzet zijn dan ook toegenomen.

Eindnoten

1. Het gaat hier om cijfers met betrekking tot de eerste helft van 2015.
2. Het Expertisecentrum Dierenwelzijn is per 1 januari 2015 opgeheven. Kennelijk zijn er nog wat meldingen in de afrondingsfase doorgekomen.
3. Het totaal aantal registraties in 2014 (62.763, zie tabel 1 in bijlage 5) overstijgt de specificatie van registraties (62.727) met 36 registraties. Dat verschil wordt veroorzaakt door meldingen die als gevolg van nabehandeling opnieuw onder een andere incidentcode zijn opgeslagen of opnieuw ter behandeling zijn uitgegeven aan een andere ketenpartner.
4. Bij deze registratie is bekend dat in 2014 en de eerste helft van 2015 4 procent van deze zaken handelen om een dood dier, 25 gaat over een gewond dier en 16 procent gaat over een gevonden dier. Van de overige 55 procent is niet bekend tot welke van deze categorieën het hoort, maar wel dat het door de dierenambulance is opgepakt.
5. Tot deze categorie behoren klachten/functioneren op 144, mentaliteitsgesprekken, terugbelverzoeken, overtredingen van andere wettelijke voorschriften en 'overige' registraties.
6. Van andere soorten feiten is niet bekend om welk type dier het gaat.
7. Van 1.216 meldingen omtrent dieren mishandeling is bekend om wat voor dier het gaat (2014 en eerste helft 2015).
8. Incidenten hebben een pleegdatum tussen 2012 en 2015 en de pleeglocatie is in Nederland. In deze analyse zijn alle geregistreerde incidenten meegenomen.
9. De incidenten van 2010 en 2011 waren al beschikbaar uit het voorgaande onderzoek (Dierenwelzijn in het vizier, 2012).
10. Door afronden kan het voorkomen dat percentages niet tot 100 optellen.
11. Het blijkt niet mogelijk om gegevens over de maatschappelijke klassen 'inbeslagname dier' en 'dieren' uit het systeem te halen.
12. Ten tijde van het schrijven van dit rapport zijn in het OBJD nog geen gegevens over eind 2015 beschikbaar. Over het jaar 2015 kunnen derhalve nog geen concrete uitspraken gedaan worden. De gegevens zijn opgevraagd op 2 februari 2016.
13. In zaken waar meerdere feiten c.q. wetsartikelen voorkomen, is 'het zwaarste feit' gescoord. De indeling die daarvoor is aangehouden is te vinden tabel 7 in bijlage 5. Tevens is daar te vinden hoe de feiten zijn ingedeeld in categorie (zoals weergegeven in de tabellen).
14. Het aangegeven jaar is het jaar waarin de zaak is afgedaan.
15. Het gaat hier om gegevens t/m september 2015.
16. 99 procent van de zuivere dierenzaken bestaat uit één dierenfeit. De overige 1 procent bestaat uit meer dan één dierenfeit.
17. In tabel 7 in bijlage 5 is de tabel te vinden met zowel de aantallen (N) als de percentages.
18. Er wordt dan besloten het strafbaar feit niet te vervolgen. Het is onbekend in welke gevallen het om een beleidssept of technisch sept gaat.
19. Officiële schriftelijke oproep om voor het gerecht te verschijnen. In de dagvaarding staat waar men van verdacht wordt.
20. Bij een strafbeschikking wordt iemand schuldig verklaard aan het plegen van een strafbaar feit. De straf wordt door het OM opgelegd. Het gaat hierbij om een buitengerechtelijke afdoening. Indien de betrokkene in verzet gaat, kan de zaak alsnog aan de rechter worden voorgelegd.

21. Tussen de jaren zelf zijn er geen noemenswaardige ontwikkelingen. Daarom staat hier het totaal gepresenteerd.
22. In tabel 8 in bijlage 5 is de tabel te vinden met zowel de het aantal (N) als de percentages.
23. De onvoorwaardelijke vrijheidsstraf geldt als zwaarste straf.
24. Hierdoor kan de N hoger uitvallen.
25. Van SIBa zijn gemiddelde gegevens over de jaren verkregen. Het is daarom niet mogelijk om de extreem hoge waarde uit 2014 buiten de analyse te laten.
26. Het gaat hier om gegevens t/m september 2015.
27. De politietransacties zijn afgeschaft sinds 2013.
28. De hoogte van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen fluctueren, dit komt door de lage N (totaal 6).
29. Zie het Jaarverslag van de LID (2012).
30. De termen 'meldingen en klachten' worden ook niet meer gebruikt, aangezien de LID geen meldingen van burgers meer krijgt maar wordt ingezet als tweedelijns organisatie.
31. Over 2015 zijn ten tijde van het schrijven van dit rapport nog geen gegevens beschikbaar.
32. Zie 'Dierenwelzijn in het vizier' (2012).
33. Zie het jaarverslag van de LID (2014).
34. De tabellen geven de resultaten vanaf 2012 weer, aangezien een directe vergelijking met voorgaande jaren door de verandering in takenpakket niet mogelijk is. Bovendien zijn vergelijkingen over de jaren 2012, 2013 en 2014 ook lastig, omdat werkwijzen verschillen over de jaren.
35. De dossiers omvatten alleen de dossiers die daadwerkelijk door de LID in behandeling zijn genomen (dus exclusief NVBD).
36. Gegevens zijn verkregen uit de afzonderlijke jaarverslagen van de LID (2012, 2013 en 2014) en komen niet altijd overeen met de 'vergelijkende resultaten' uit het meest recente jaarverslag (2014).
37. De afdelingsinspecteurs vallen onder de afdeling van de NVBD en komen in deze rapportage dus niet aan de orde.
38. Zowel duiven als overige vogels.
39. In de Jaarrapportage van 2013 wordt voor de inspectie 18,2 fte gerekend.
40. Conform afspraken melden inspecteurs meldingen via hun netwerk aan de meldkamer van de NVWA, zodat deze in het registratiesysteem (MOS) vastgelegd kunnen worden.
41. Dit kan onder andere gebeuren doordat een melder denkt vanuit een optimale situatie, terwijl de wetgeving betrekking heeft op minimale eisen.
42. Op basis van dertien categorieën is ten behoeve van het overzicht een indeling gemaakt in vier hoofdcategorieën.
43. Exclusief bijvoorbeeld het Varkensbesluit, Vleeskuikenbesluit, Legkippenbesluit en Kalverenbesluit. Dergelijke controles zijn veelal verplicht gesteld door de Europese Unie (EU); bedrijven worden aselekt geïnspecteerd. Welzijnsproblemen vormen derhalve niet de aanleiding voor inspectie.
44. Te denken valt bijvoorbeeld aan controles op meststoffen.
45. Ten behoeve van het overzicht betreft het een overzicht op hoofdcategorieën.
46. In 2014 en 2015 bestaat er een klein verschil (respectievelijk van 5 en 1) tussen het aantal vermelde hercontroles en het totaal aantal vervolgacties. Desgevraagd blijkt het niet meer mogelijk te zijn deze verschillen te verklaren.
47. Opgemerkt zij dat een dier ook via de gemeente bij een asiel of ander soort opvang geplaatst kan worden. Het gaat dan echter niet zozeer om dierenwelzijn, maar om het waarborgen van de openbare orde. Plaatsing geschiedt in dergelijke gevallen bijvoorbeeld na een bijtincident met of tussen honden.
48. Dit aantal is zo hoog vanwege het in bewaring nemen van circa 2.100 varkens bij één varkensbedrijf. Tevens zijn bij een aantal andere zaken veel dieren in bewaring genomen.
49. Dit aantal is zo hoog vanwege het in bewaring nemen van circa 9.700 varkens bij één varkensbedrijf.
50. In de aangeleverde data is het aantal zaken afgerond op tientallen en het aantal dieren afgerond op honderdtallen.
51. Dit betreft de kosten die de RVO gemaakt heeft en die de RVO al verhaald heeft of nog gaat verhalen op de eigenaar van het dier/de dieren.
52. Inclusief een eenmalige schadevergoeding van €715.000,-

‘Het leek oorlog om bij het water in de emmer te komen’

Bij een hercontrole in een schuur treffen een dierenagent en LID inspecteur veel verwaarloosde dieren aan. Twee jaar daarvoor was er ook sprake van verwaarlozing, waarna de NVWA bestuursdwang heeft toegepast en een strafrechtverbaal heeft opgemaakt. Ook zijn er destijds dwangsommen geïnd.

Bij de huidige hercontrole constateren de dierenagent en LID inspecteur – direct bij binnenkomst in de schuur – een vieze lucht. Ze vinden twee lege voerzakken met daarin twee dode konijnen. In de dierenhokken bevinden zich konijnen waarvan er twee dood zijn en de rest flink vermagerd. ‘Ik voel aan de konijnen en ze voelen mager aan. De ruggengraat was zeer scherp voelbaar. Een drachtig konijn zag er slecht uit: een slechte, plukkerige vacht met viezigheid en uitstekende ribben.’ Tevens leden de konijnen aan uitdroging. Sommige van de konijnen hebben een aangetaste huid: een kale nek en korsten aan de randen van de kale huid. De hokken van de konijnen zijn vies en de ondergrond is doorweekt met urine. In een ander hok bevonden zich geitjes zonder oormerk, voorzien van een bakje met vies water. Ook zijn er kalkoenen aanwezig, maar zij zijn niet voorzien van eten. De aanwezige schapen in de schuur zagen er ook mager uit: hun ruggengraat was zichtbaar. Tevens was hun vacht er grotendeels afgesleten en was de zichtbare huid voorzien van vieze huidschilfers. Van de magere schapen kwam een vieze lucht af, ze hadden een dikke geklitte vacht welke was doordrenkt met vocht zodat deze erg zwaar en koud was. De oormerken van de schapen zijn nagetrokken bij de NVWA, daaruit bleek dat zij waren afgemeld bij verschillende bedrijven, maar niet meer zijn aangemeld bij het huidige bedrijf. Hiervan is een proces verbaal van bevindingen over opgemaakt.

De dierenagent en LID inspecteur hadden geen telefoonnummer van de verdachte. Omdat zij de dieren niet zomaar wilden achterlaten, is besloten ze water en voer te geven. Uit het dossier blijkt ‘dat de schapen het voer aanvielen alsof ze uitgehongerd waren. Ze wilden elkaar wegstoten om er maar bij te kunnen. Het leek oorlog om bij het water in de emmer te komen.’

De verdachte heeft zich al vaker schuldig gemaakt aan aantasting van dierenwelzijn. Er wordt bestuursdwang opgelegd en het moet blijken of de verdachte zijn administratie wel goed bijhoudt. Tevens wordt gekeken of hij een vakbekwaamheidsdiploma heeft, waarvoor hij – indien dit niet het geval is – een bestuursboete kan krijgen.

Bron: dossier

7 Samenvatting en conclusies

Dierenwelzijn heeft de laatste jaren steeds meer aandacht gekregen. Om dierenwelzijn beter te handhaven, is door de overheid een aanpak ontwikkeld waarin verschillende partijen samenwerken. Eind 2011 is de dierenpolitie van start gegaan en is er een speciaal meldpunt voor dierenwelzijn opgericht: meldpunt 144. De dierenpolitie en meldpunt 144 vormen respectievelijk de eerste lijn en de eerste schakel bij het opvolgen van meldingen aangaande dierenwelzijn. Om dit proces te stroomlijnen, zijn er tussen de belangrijkste organisaties op het gebied van dierenwelzijn samenwerkingsovereenkomsten gemaakt. Overeenkomsten met betrekking tot de handhaving van dierenwelzijn zijn vastgelegd in het Convenant Samenwerking Dierenhandhaving (handhavingsovereenkomst) en overeenkomsten omtrent de hulpverlening aan dieren zijn vastgelegd in het Convenant Dierenhulpverlening (hulpverleningsovereenkomst).

Bureau Beke heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) een evaluatie van die aanpak uitgevoerd. De vraagstelling in het onderzoek is wat (de ontwikkeling in) de aard en omvang van dierenmishandeling en -verwaarlozing is en wat de stand van zaken is aangaande de samenwerking bij de handhaving van dierenwelzijn. Om dit inzichtelijk te maken zijn een deskresearch en vragenlijstonderzoek uitgevoerd, is gesproken met 47 vertegenwoordigers van de bij de aanpak betrokken partijen, zijn 30 dossiers van dierenwelzijnszaken bestudeerd, hebben de onderzoekers twee handhavingsovereenkomsten meegedraaid en zijn geregistreerde data aangaande dierenwelzijn van betrokken partijen geanalyseerd. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit deze onderzoeksactiviteiten gepresenteerd. Dit hoofdstuk is daarmee tevens als een samenvatting te lezen. In de eerste paragraaf (§7.1) wordt de werking van meldpunt 144 besproken. Daarna gaan we in §7.2 in op hoe de handhavingsovereenkomsten in de praktijk vorm hebben gekregen en waar zich knelpunten voordoen. In de daaropvolgende paragraaf (7.3) volgt hoe de dierenhulpverlening is georganiseerd. In §7.4 bespreken we hoe de praktijk zich

vertaalt in de geregistreerde data over dierenwelzijn bij de betrokken partijen. Het hoofdstuk eindigt met een slotbeschouwing (§7.5).

7.1 Meldpunt 144

Meldpunt 144 is sinds november 2011 24/7 opengesteld voor meldingen over verwaarlozing en mishandeling van dieren. Het meldpunt is ondergebracht bij de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. Voor het aannemen en doorzetten van meldingen is in 2013 door de Nationale Politie een werkinstructie ontwikkeld. Aan de hand van een stroomschema worden de centralisten van 144 door een aantal keuzes geleid om te komen tot de juiste partij (backoffice) waarnaar een melding moet worden doorgezet. Afhankelijk van het type melding kan deze worden doorgezet naar een handhavingspartij (Nationale Politie, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) of een hulpverleningspartij (brandweer, dierenambulancce of de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren (NVBD)). Anonieme meldingen mogen de centralisten van 144 volgens de werkinstructie niet aannemen. Deze meldingen kunnen worden doorgegeven aan Meld Misdaad Anoniem.

De respondenten zijn het erover eens dat het goed is dat er een centraal meldpunt is inzake dierenwelzijn. Het aantal meldingen van dierenwelzijn is sinds de start van meldpunt 144 toegenomen maar inmiddels weer gestabiliseerd. Het uitblijven van nieuwe campagnes om het bestaan van 144 te promoten kan hiervoor een verklaring zijn.

Hoewel er met het meldpunt meer zicht is gekregen op dierenwelzijnszaken vormt het meldpunt niet zoals beoogd het centrale punt. Partners zoals Nationale Politie, de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID), de NVWA en hulpverleningsorganisaties ontvangen namelijk ook via andere kanalen meldingen over vermeend dierenleed.

De kwaliteit van meldpunt 144 is in de loop der jaren merkbaar verbeterd, zo menen de ketenpartners. De centralisten zijn nu beter opgeleid en er wordt aan kwaliteitscontrole gedaan. Dat laat zich vertalen in kwalitatief betere meldingen aan de partners. Van een optimale situatie is echter nog geen sprake. Hoewel er bij het meldpunt een kwaliteitsslag is gemaakt, benoemen ketenpartners enkele knelpunten die verband houden met de inschatting en coördinatie van meldingen. Meldingen worden soms naar de verkeerde ketenpartner uitgezet of bij meerdere partners tegelijk. Daarbij komt dat de inschatting van een melding door een centralist afhankelijk is van de kennis die deze heeft en er niet altijd sprake is van uniformiteit. Een ander knelpunt dat wordt ervaren, is dat relevante informatie in de melding ontbreekt of dat meldingen laat worden ontvangen. Een verdere professionalisering van het proces en de centralisten kan hier uitkomst bieden.

De centralisten van 144 missen het Expertisecentrum Dierenwelzijn (EDW). Het meldpunt heeft mede dankzij het EDW een vliegende start kunnen maken in 2011 maar met het opheffen van het EDW per 2015 wordt door meldpunt 144 de specialistische back-up gemist. Overigens missen ook andere ketenpartners een landelijk expertisepunt waarin op centraal niveau inhoudelijke deskundigheid op het thema dierenwelzijn wordt gebundeld en beslissingen worden genomen.

Waar de centralisten van meldpunt 144 zelf tegen aan lopen, is dat zij na het doorzetten van meldingen naar de meldkamer of het servicecentrum van de Nationale Politie de regie verliezen omdat de ontvangende partij een nieuwe inschatting van de melding maakt. Doordat de centralisten van de meldkamer en het servicecentrum geen specialistische kennis hebben van dierenwelzijnszaken komt het voor dat meldingen alsnog verkeerd worden ingeschat of stranden. Daarnaast hebben de centralisten ter lering en borging van kennis behoefte aan meer terugkoppeling van de ketenpartners over de afloop van de melding.

Ketenpartners zijn het erover eens dat een verdere professionalisering van het meldpunt van belang is. Onder welke organisatie het meldpunt het beste ondergebracht kan worden, acht men van minder belang dan het feit dat het goed ingebed wordt en dat de centralisten voldoende kennis van dierenwelzijn hebben.

7.2 Handhaving

De organisaties die handhavingstaken hebben op het gebied van dierenwelzijn zijn de Nationale Politie, de NVWA en de LID. Het handhavingsconvenant bevat generieke taakafspraken tussen genoemde handhavingspartners. Zo is vastgelegd welke partij naar aanleiding van welk type melding of situatie moet optreden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar situaties die wel of geen noodhulp vragen en naar categorieën dieren.

Aan de basis van het convenant staat de afspraak dat de Nationale Politie de eerste lijn vormt voor de meldingen - over gezelschapsdieren en in het klein gehouden hobbydieren - die via 144 binnenkomen en dat de politie in tweede lijn ondersteund wordt door de LID of de NVWA. Naast dat de politie de eerst aangewezen partij is om op te treden in het geval van noodhulp gaat dat ook op voor overtredingssituaties waarbij gezelschapsdieren of in klein aantal gehouden hobbydieren betrokken zijn. De politie moet in die zaken als eerste ter plaatse gaan en kan indien de situatie daarom vraagt strafrechtelijk optreden. Daarnaast kan de politie de LID ten aanzien van voornoemde categorieën dieren verzoeken om specialistische kennis en om bestuursrechtelijk op te treden.

In (niet-noodhulp) situaties waarin sprake is van landbouwdieren en bedrijfsmatig gehouden dieren is de NVWA de aangewezen partij om bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk op te treden. De LID en de NVWA moeten volgens het

convenant een achtervangfunctie voor elkaar vervullen naar behoefte of bij gebrek aan menskracht. De politie heeft als extra taak de handhavingpartners te ondersteunen indien de veiligheid van de inspecteurs in het geding kan komen.

Voor de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke afdoening van dierenwelzijnszaken zijn taken weggelegd bij respectievelijk het Openbaar Ministerie (OM) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). In de Wet dieren wordt voorkeur gegeven aan een strafrechtelijke aanpak in geval van dierenmishandeling en –verwaarlozing. Het OM heeft door middel van het Afwegingskader beleid geformuleerd om het opportunitieitsbeginsel in te vullen. Daarbij zijn de ernst van het feit, de opsporingsindicatie en het aanbod van zaken belangrijke indicatoren. Het belangrijkste uitgangspunt van dit afwegingskader is dat een bestuursrechtelijke aanpak de voorkeur heeft boven een strafrechtelijke aanpak van dierenwelzijnszaken.

Met het oog op een goede samenwerking is in het handavingsconvenant gesteld dat er op initiatief van de politie periodiek op operationeel niveau overleg tussen de partners moet plaatsvinden en daarnaast jaarlijks op beleidsniveau.

Vooropgesteld geldt dat er bij de aanpak van dierenwelzijn zowel het ministerie van V&J als het ministerie van Economische Zaken (EZ) zijn betrokken. Bij de betrokken ketenpartners scheidt dit onduidelijkheid over wie de regie heeft en wie het aanspreekpunt is inzake de handhaving van dierenwelzijn. In feite is het zo dat het ministerie van EZ verantwoordelijk is voor de wet- en regelgeving omtrent dierenwelzijn en voor de naleving van deze regels, bijvoorbeeld door toezicht en bestuurlijke handhaving. Het ministerie van V&J is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving.

De dierenpolitie

Sinds de inrichting van de handavingsketen heeft er binnen de Nationale Politie een belangrijke koerswijziging plaatsgevonden. In plaats van de beoogde 500 fulltime dierenagenten wordt nu gestreefd naar minimaal 180 taakaccenthouders dierenwelzijn (TAH's). Deze koerswijziging heeft reuring gegeven binnen de Nationale Politie maar ook bij de handhavingpartners. Momenteel is er sprake van een overgangsfase waarin de plannen voor de nieuwe invulling van de dierenpolitie nog op papier worden gezet. Het Inrichtingsplan van de Nationale Politie (2012) schrijft voor dat de TAH's worden ondergebracht bij de Robuuste Basis Teams (RBT's) en dat de invulling van de positie, de rol en uren van de TAH's plaats vindt per eenheid. Een vaste omschrijving van de TAH ontbreekt. Hierdoor ontstaan regionale verschillen tussen eenheden maar ook binnen eenheden. Zo kan een TAH in het ene district een kleiner of groter percentage van zijn diensturen besteden aan dierenwelzijn dan een TAH in een ander district, variërend van nul tot honderd procent. In sommige eenheden zijn ook nog fulltime dierenagenten actief. Binnen de Nationale Politie wordt verwacht dat er een goede geografische dekking van TAH's

zal zijn doordat de TAH's binnen de RBT's werken. Er worden echter ook zorgpunten bij dit model benoemd. Respondenten van de Nationale Politie maar ook van ketenpartners vrezen dat de continuïteit van het opvolgen van meldingen in gevaar komt omdat de TAH's maar een beperkt deel van de uren aan dierenwelzijn kunnen besteden. De huidige TAH's geven aan momenteel bijna twee derde van hun diensturen te besteden aan dierenwelzijn. Voor de meeste TAH's is dit voldoende.

Daarnaast vreest men voor het verwateren van het netwerk omdat de TAH's minder goed bereikbaar zullen zijn door het draaien van nachtdiensten en noodhulp en voor het verlies aan kennis. Wat betreft die kennis blijkt er in de huidige situatie sprake van verschillende niveaus tussen de TAH's. Er bestaat behoefte en noodzaak aan een landelijk georganiseerde bijscholing van TAH's naast de reguliere opleiding.

Randvoorwaarden voor het kunnen blijven opvolgen van de eerste lijn door de politie zijn capaciteit, kwaliteit en middelen en dat dierenwelzijnszaken bovendien serieus worden meegewogen in de prioritering van zaken in de basisteams. Gezien de verwachting dat de TAH's niet meer alle dierenwelzijnszaken (direct) kunnen verwerken, vinden respondenten het van belang dat het tussen de oren van alle politiefunctionarissen komt dat dierenwelzijn een eigenlijke politietaak is die in principe door iedereen opgevolgd moet kunnen worden. Op die manier wordt er op natuurlijke wijze back-up voor de TAH's georganiseerd. Sommige eenheden zien in dat verband een primair adviserende rol voor de TAH's binnen de RBT's weggelegd. Collega's kunnen hen dan raadplegen inzake dierenwelzijn. De teamchefs maar ook de TAH's zelf hebben dan een taak de rol die zij vervullen en de expertise die ze hebben uit te dragen.

Samenwerking

De samenwerking tussen de handhavingpartners verloopt in de praktijk over het algemeen goed. Negen op de tien bevraagde TAH's geeft aan hierover tevreden te zijn. De samenwerking tussen de TAH's en de inspecteurs van de LID is intensiever dan die tussen de TAH's en de NVWA. Conform de afspraken in het convenant is dat voor de hand liggend omdat de politie en de LID samen voor een andere categorie dieren verantwoordelijk zijn dan de NVWA. Afhankelijk van de regio en de individuele handhavers zijn de lijnen tussen de partners korter of langer en gaat men vaker of minder vaak met elkaar op pad. Terwijl de samenwerking tussen de politie en de LID een tweezijdig karakter heeft, is die tussen de NVWA en de politie van meer eenzijdige aard. De politie en LID doen een beroep op elkaar om een controle uit te voeren, de NVWA verzoekt de politie incidenteel om assistentie in zaken waarin de veiligheid van de inspecteur in het geding is.

Reflectie op afspraken

Ten aanzien van de afspraken in het handhavingsconvenant zijn ketenpartners van mening dat er ten eerste overbodige afspraken in staan. Dat geldt voor bijvoorbeeld situaties die al in andere bepalingen zijn geregeld zoals wie er verantwoordelijk is voor de opvolging van noodhulp en voor zaken die niet in een convenant horen zoals de afspraak dat er overlegd moet worden. De politie is in de wet aangewezen voor de opvolging van noodhulp en neemt dit in de praktijk ook op zich. Samenwerking kan niet zonder overleg en in de praktijk wordt het overleg niet zozeer naar de voorgeschreven frequentie gevoerd maar wel naar behoefte.

Ten tweede ontbreken er volgens de ketenpartners ook juist zaken in het convenant. Omdat de gemeenten een belangrijke rol hebben in de handhaving van dierenwelzijn zou de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) als convenantpartner aangewezen moeten worden. Deze rol ligt vooral in de opvang en overlast. Als de gemeenten dat goed oppakken, helpt dat bij de handhaving. Vanuit de taakstelling voor gemeenten mag dit ook verwacht worden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en hebben een bewaarplicht van minimaal twee weken. Dit houdt in dat ze dieren waarvan wordt vermoed dat zij een eigenaar hebben gehad, gedurende twee weken moeten bewaren. Daarnaast ontbreekt er volgens ketenpartners een helder informatieconvenant; iets wat van belang wordt geacht gezien het feit dat er sprake is van uitwisseling van informatie tussen overheidsorganisaties met private partijen. Denk aan het uitwisselen van vertrouwelijke politie-informatie.

In een reflectie op het convenant benoemen convenantpartners ten derde dat de afspraken niet altijd helderheid bieden of de samenwerking zelfs tegenwerken. Op papier is er een concrete taakverdeling naar welke partij de eerste en tweede lijn opvolgt en wie verantwoordelijk is voor welke categorieën dieren, maar de praktijk blijkt weerbarstiger. Daarbij komt dat de convenantpartners een beschrijving missen van hoe er daadwerkelijk moet worden samengewerkt. In de praktijk blijkt het onderscheid tussen bedrijfsmatig gehouden dieren, hobbydieren en gezelschapsdieren soms tot discussie te leiden die de opvolging van een melding vertraagt omdat geen enkele partij zich dan verantwoordelijk voelt en er niemand is die de regie heeft om de knoop door te hakken. Belangrijk om te vermelden, is dat de samenwerkingspartners actie ondernemen om meer helderheid in de operationele werkspraken te brengen.

De afspraken omtrent de eerste en tweede lijn blijken rigiditeit in de samenwerking te veroorzaken. Als de politie niet direct in de gelegenheid is een melding op te volgen, blijft de melding onnodig lang liggen. In de praktijk wordt met dit soort situaties wisselend omgegaan. Zo zijn er regio's waarin een ketenpartner met het oog op dierenwelzijn de melding als eerste opvolgt – tegen de afspraak in – om de politie te ontlasten. In andere regio's wordt stellerig vastgehouden aan de

taakverdeling en nemen de tweedelijnspartners een afwachtede houding aan. Met het gevolg dat de continuïteit van het opvolgen van meldingen in gevaar komt en dat ketenpartners competitief tegenover elkaar komen te staan. De handhavingspartners zijn naar eigen zeggen voor een meer flexibele samenwerking waarin meer wordt gekeken naar wie waarvoor de beste papieren heeft en tijd heeft om een melding op te volgen en af te handelen. Daarbij is het van belang dat er een partij is die de regie heeft en beslissingen kan nemen in situaties waarbij het niet duidelijk is wie er moet handelen.

Proactief optreden

Naast het handhaven van dierenwelzijn hebben de convenantpartners de taak tot proactief optreden op thema's op het gebied van dierenwelzijn. Hoewel er mondesmaat uitvoering aan wordt gegeven, stukt het proactief opsporen vaak bij de Nationale Politie. Oorzaken hiervoor zijn tijdgebrek van de TAH's, capaciteitsgebrek bij de recherche maar ook het ontbreken van een centrale regie van waaruit opdracht wordt gegeven tot de aanpak van bepaalde thema's. Ondanks dat de proactieve opsporing nog onvoldoende van de grond komt, zijn er ook successen geboekt met een gezamenlijke proactieve aanpak door de politie en samenwerkingspartners.

Afhandelen van zaken

Conform het Afwegingskader van het OM wordt er overwegend bestuursrechtelijk opgetreden door de ketenpartners. Over het algemeen is men van mening dat als een situatie nog hersteld kan worden dat eerst geprobeerd moet worden. En dat waar het kansloos is of niet helpt de strafrechtelijke weg moet worden ingeslagen. Wat betreft de regelgeving in het kader van dierenwelzijn is sinds 1 juli 2014 de Wet dieren van kracht. De Wet dieren heeft de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en een aantal andere wetten met regels voor het houden van dieren vervangen. In de Wet dieren wordt voor gevallen van dierenmishandeling en –verwaarlozing de voorkeur gegeven aan strafrechtelijke vervolging. Als de officier van justitie meldt dat van strafvervolging wordt afgezien, en ook geen voorstel tot transactie wordt gedaan, kan worden overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

In 20 van de 25 bestudeerde dossiers waarin besloten is dat optreden noodzakelijk was, is overgegaan tot een bestuursrechtelijke afhandeling. In vijf van die zaken is daarnaast ook strafrechtelijk opgetreden en de resterende vijf zaken exclusief strafrechtelijk. De individuele inschatting van handhavers speelt altijd een rol bij de keuze voor het type afhandeling. Zo zal de ene TAH eerder overgaan tot een strafrechtelijke afhandeling dan de ander. In de regel is de meerwaarde van een bestuursrechtelijke aanpak - namelijk het herstellen van de situatie voor het dier en het verhalen van de kosten op de eigenaar – steeds beter op het netvlies van TAH's komen staan.

De samenwerking met de RVO in het kader van bestuursrechtelijk optreden verloopt goed. Dat geldt over het algemeen ook voor de samenwerking met het OM. Een knelpunt dat door ketenpartners met betrekking tot het OM wordt ervaren, is dat er bij het OM niet altijd voldoende expertise aanwezig of beschikbaar is inzake dierenwelzijn. Niet overal is een vaste 'dierenofficier' hetgeen als een gemis wordt ervaren.

De kwaliteit van de ingestuurde dossiers inzake dierenwelzijn aan de RVO en het OM is verbeterd. Terwijl de RVO daar met succes in geïnvesteerd heeft bij de ketenpartners blijkt er in de processen-verbaal van de politie nog geen sprake van uniformiteit in inhoud en opbouw wat ten goede zou komen aan de kwaliteit.

Een nieuwe ontwikkeling waarmee het veld geconfronteerd is, betreft de regeling omtrent het aantreffen van dieren. Denk hierbij aan het aanwezig zijn van een hond in de woning van een verdachte die mee naar het politiebureau wordt genomen en het aanwezig zijn van een papegaai in een woning die door de gemeente wordt ontruimd. Sinds enkele jaren heeft de RVO de opvang voor de aangetroffen dieren geregeld maar is hier per 1 januari 2016 op teruggekomen. Het feit dat het geen taak voor de RVO is om dieren te vangen terwijl het dierenwelzijn niet in het geding is en de oplopende kosten liggen ten grondslag aan deze beslissing. Dat betekent dat de instanties die normaliter de verantwoordelijkheid hebben voor aangetroffen dieren dat nu expliciet ook weer hebben en zij (in principe) geen beroep meer kunnen doen op de 'coulance' van de RVO. De koerswijziging van de RVO leidt in het veld tot onrust. Niet zozeer omdat het volgens betrokkenen geen terechte beslissing is maar omdat deze onverwacht is gekomen en de instanties niet goed weten hoe ze feitelijk behoren te handelen.

Beschouwing

Samenvattend kan ten aanzien van het verloop van de handhaving worden gesteld dat hetgeen de ondertekenaars van het convenant beoogd hebben - afspraken maken over taakafbakening, samenwerking en informatie-uitwisseling - deels is bereikt. De samenwerking tussen ketenpartners gaat over het algemeen goed, al is dit wel regioafhankelijk. In de ene regio hebben de handhavers korte lijnen naar elkaar, in de andere regio kennen de handhavers elkaar nauwelijks.

De taakafbakening, samenwerking en informatie-uitwisseling zijn verbeterd maar er doen zich ook knelpunten voor. Deze knelpunten lijken voort te komen uit overbodige afspraken die de praktijk weerbarstiger maken, afspraken die gemist worden in het convenant en afspraken die niet altijd helder zijn. Hierbij worden met name de rigide afspraken over de eerste en tweede lijn genoemd.

7.3 Hulpverlening

Aan het hulpverleningsconvenant hebben de volgende partijen zich gecommitteerd: de NVBD, de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD) en de Federatie Dierenambulances Nederland (FDN). De afspraken die in dit convenant zijn vastgelegd, hebben betrekking op hulpverlening aan dieren die gewond of verdwaald worden aangetroffen in de publieke ruimte. Het doel van het convenant is het verbeteren en professionaliseren van het bestaande netwerk van dierenhulpverlening en te komen tot een landelijk dekkend netwerk achter meldpunt 144.

Een van de afspraken in het convenant is dat er een landelijk dekkend netwerk van dierenambulances met 24/7 bereikbaarheid wordt gerealiseerd. Ook moeten er kwaliteitseisen voor dierenambulances worden ontwikkeld en schema's worden opgesteld voor het aanrijden van de ambulances naar dierenopvangcentra. Ten slotte moeten er uniforme, landelijke afspraken over de organisatie van diergeneeskundige hulpverlening worden gemaakt. De samenwerking vereist twee maal per jaar een overleg tussen de partijen, zo schrijft het convenant voor.

Bij de hulpverlening aan dieren zijn meer organisaties betrokken dan die in het hulpverleningsconvenant genoemd staan. Het hulpverleningsveld bestaat uit dierenvervoerders, opvanglocaties, dierenartsen en vrijwilligersorganisaties die zich inzetten voor dierenwelzijn. Het doel van het hulpverleningsconvenant is een professionalisering van het bestaande netwerk van dierenhulpverlening en om te komen tot een landelijk dekkend en goed functionerend netwerk achter meldpunt 144.

Dierenvervoer

Een landelijk overzicht van dierenvervoerders is niet voorhanden. Er zijn landelijk tientallen organisaties die dierenambulances inzetten voor dierenvervoer. Meldpunt 144 heeft een overzicht van circa 120 dierenvervoerders. Zij zijn al dan niet aangesloten bij een of meerdere organisaties zoals de NVBD, Stichting Dierenlot, de FDN en Stichting Dierkeur. Dierenvervoerders werken op vrijwillige basis maar krijgen een vergoeding om de gemaakte kosten te kunnen dekken. Hiervoor maken zij afspraken met gemeenten.

Tussen de overkoepelende dierenvervoerorganisaties Stichting Dierenlot, de NVBD en de FDN worden geen afspraken gemaakt over welke vervoerders welke werkgebieden bestrijken. Hierdoor is er in sommige regio's sprake van overlap van het werkgebied en in sommige regio's van een tekort aan dierenvervoerorganisaties. Dat laatste geldt met name voor het noorden van het land, Zeeland en Brabant. In het veld bestaat behoefte aan eenduidigheid en landelijke sturing voor wat betreft de verdeling van werkgebieden

Om te voldoen aan een professionalisering van het veld door middel van het ontwikkelen van kwaliteitseisen voor dierenambulances is Stichting Dierkeur ontstaan. Stichting Dierkeur heeft een keurmerk voor dierenambulances ontwikkeld waar momenteel 22 dierenvervoerorganisaties zich aan hebben gecommitteerd. Het ontwikkelde keurmerk stuit op tegenstand om verschillende redenen. Dierenvervoerorganisaties vinden het keurmerk te duur en te veeleisend. Zo kunnen niet alle organisaties naar eigen zeggen voldoen aan de 24/7 regeling. Naast Stichting Dierkeur is er op financiering door Stichting Dierenlot een keurmerk voor dierenvervoer ontwikkeld. Dit betreft het Nationaal Keurmerk Dierenambulances (NKD). In dit keurmerk wordt gefocust op andere aspecten dan in het keurmerk van Stichting Dierkeur. Bovendien is het NKD voor de dierenvervoerders kosteloos. De praktijk is nu dus dat er een impuls gegeven is aan professionalisering van het dierenvervoer maar dat er vooralsnog verschillende keurmerken in omloop zijn. Momenteel wordt gewerkt aan een samenwerking waarin beide keurmerken elkaar kunnen aanvullen. Hierbij wordt de wens tot een betere regie door de betrokken ministeries van EZ en V&J uitgesproken door de partijen. Deze ministeries zijn beide ondertekenaars van het hulpverleningsconvenant.

Dierenopvang

Ook voor de dierenopvang geldt dat er een landelijk dekkend netwerk gerealiseerd zou moeten worden. Er zijn voldoende opvangcentra in Nederland. Een derde is aangesloten bij de Nederlandse Federatie Dierenopvang Organisaties (NFDO), een derde bij de NVDB en een derde van de asielen werkt zelfstandig. Terwijl meldpunt 144 conform de afspraak in het convenant beschikt over een overzicht met een groot deel van de dierenvervoersorganisaties is er geen schema opgesteld met aanrijdroutes naar de opvanglocaties. Vooralsnog is dit niet conform de afspraak op landelijk niveau geregeld.

De behoefte aan kwaliteitseisen voor de dierenambulances geldt ook voor de dierenopvangorganisaties. Eind 2015 heeft de NVBD het initiatief genomen tot de ontwikkeling van een keurmerk voor de opvang van gezelschapsdieren, het 'Keurmerk Opvang'. Aan het keurmerk zijn kosten verbonden. Zoals bij de keurmerken voor de ambulances opgaat, is er weerstand tegen het keurmerk. De (veelal vrijwillige) opvangorganisaties vinden de kosten te hoog en de eisen niet onafhankelijk tot stand gekomen. Daarmee zien opvangorganisaties het keurmerk als oneerlijke concurrentie. De zorg wordt geuit dat alleen de grote dierenopvangorganisaties zich nog staande kunnen houden met tot gevolg dat de aanrijtijden naar de opvang langer worden.

Naast een keurmerk voor de opvang door de NVBD zijn de NFDO en de Stichting Dierkeur voornemens een keurmerk voor de opvang te ontwikkelen. Zoals bij de keurmerken voor dierenvervoer leidt dit tot meerdere keurmerken.

Samenwerking

De samenwerking tussen hulpverleningspartners verschilt sterk per regio. In de ene regio zijn duidelijke afspraken met gemeenten gemaakt met betrekking tot verantwoordelijkheden, in andere regio's verloopt dit minder goed. De VNG zou hier een belangrijke centrale rol in kunnen vervullen. In het veld bestaat frictie tussen de organisaties die gesteund worden door de overheid en de vrijwilligersorganisaties die volledig afhankelijk zijn van donaties, contributies en gemeenten. De verdeeldheid in het hulpverleningsveld maakt dat het lastig is tot landelijke afspraken te komen waarvan verwacht wordt dat eenieder zich daaraan houdt.

Diergeneeskundige hulpverlening

De KNMvD moet conform het convenant in samenwerking met andere hulpverleningsorganisaties komen tot uniforme landelijke afspraken over diergeneeskundige hulpverlening. Hierin is voorzien door het opstellen van een uniforme 'diergeneeskundige verklaring' voor dierenartsen. Dit formulier kunnen dierenartsen gebruiken in een verklaring inzake een dierenmishandeling of -verwaarlozing. Het bestaan van dit formulier is nog niet bij alle dierenartsen bekend.

Naast de diergeneeskundige verklaring heeft de KNMvD een meldcode voor dierenmishandeling voor dierenartsen ontwikkeld. De meldcode biedt de artsen informatie over hoe te handelen in geval van dierenmishandeling. Landelijke afspraken over de kosten van diergeneeskundige hulpverlening zijn niet van de grond gekomen, mede door de versnippering in gemeentelijk beleid en kennis. Het gevolg is dat dierenartsen veelal voor de kosten opdraaien.

Beschouwing

Concluderend, is het beoogde landelijk dekkend en goed functionerend netwerk van hulpverleningsorganisaties op het gebied van dieren voorsnog dus niet bereikt. Het hulpverleningsveld is nog steeds versnipperd. Hoewel de handhavingpartners gaandeweg op lokaal niveau een goede samenwerking zijn aangegaan met dierenambulances, dierenartsen en opvanglocaties wordt het over het algemeen als complicerend ervaren dat er een grote verscheidenheid aan hulpverleningsorganisaties voor dieren is. Het vraagt van de partners met andere woorden veel investering om tot een goede samenwerking te komen. Een oorzaak voor het niet realiseren van een landelijk dekkend, goed functionerend netwerk is waarschijnlijk gelegen in het concurrerende karakter van de partners in het veld en het ontbreken van een centrale aansturing en regie. De beleving in het veld is dat de organisaties in elkaars vaarwater zitten en ondanks de afspraak in het hulpverleningsconvenant om een brancheorganisatie op te richten om het veld te coördineren is deze er niet gekomen. Een voordeel van onderlinge concurrentie is dat het kwaliteitsverhogend kan werken mits er goede samenwerkingsafspraken worden gemaakt.

7.4 Cijfermatige ontwikkelingen

Cijfers over dierenwelzijnszaken bieden nader inzicht in de omvang van het probleem. Behalve de geregistreerde cijfers aangaande dierenwelzijnszaken bieden data van de handhavings- en hulpverleningspartijen zicht op de wijze van afhandeling van zaken en de kosten die met de aanpak gepaard gaan.

Nationale Politie

Met de introductie van meldpunt 144 en de dierenpolitie eind 2011 heeft het aantal meldingen een grote vlucht genomen. Het aantal geregistreerde incidenten in relatie tot dierenwelzijn is in het eerste jaar na de inwerkingtreding van 144 en de dierenpolitie met 38 procent toegenomen (van 46.000 in 2011 naar 64.000 in 2012) en vanaf dat moment tot 2016 rond de 65.000 registraties op jaarbasis blijven schommelen. De gesprekken en meldingen bij meldpunt 144 vormen hetzelfde patroon. In het eerste jaar werd het meldpunt ruim 140.000 keer gebeld, in de jaren daarna schommelt het aantal telefoontjes dat 144 ontvangt rond de 110.000. Het aantal meldingen inzake dierenwelzijn dat uit die gesprekken voortkomt, heeft een positieve ontwikkeling doorgemaakt in de loop der jaren. In de laatste jaren van meldpunt 144 monden de meeste gesprekken uit in een melding wat aanduidt dat er vaker voor serieuze zaken met 144 wordt gebeld. Hoewel overlast (grapjassen, broekzakbellers, verkeerd gekozen nummer) op de meldlijn nog steeds een groot probleem is (30% van de gesprekken) komt dat nu minder voor dan in de eerste jaren. Ruim een derde van de meldingen worden door 144 doorgezet naar dierenambulances of de noodhulp. Ruim een op de tien meldingen gaat naar de (dieren) politie en twee procent wordt direct doorgezet naar de NVWA.

OM

Zoals er bij de politie een grotere instroom van dierenwelzijnszaken is sinds 2011 geldt dat ook voor het aantal zaken dat bij het OM binnenkomt. Het aantal dierenwelzijnszaken dat bij het OM is binnengekomen is tussen 2012 en 2014 met twintig procent toegenomen. Ging het in 2012 nog om ruim drieduizend zaken per jaar dan is dat in 2014 ruim vierduizend. Dierenwelzijnszaken worden strafrechtelijk voornamelijk afgedaan met een geldboete of taakstraf. Een op de drie zaken wordt geseponcerd. Analyse van de inhoud van de straffen lijkt er op te wijzen dat deze lopende de jaren iets zwaarder zijn geworden. Dat geldt in het bijzonder voor de bedragen van de geldboetes. De uren voor de taakstraf zijn daarentegen afgenomen tussen 2012 en 2015.

LID

De cijfers van de LID laten duidelijk zien dat er sinds 2012 een koerswijziging is geweest van strafrechtelijke afhandeling naar bestuursrechtelijke afhandeling van dierenwelzijnszaken. Waar de LID in 2010 bijna twee op de drie zaken via het strafrecht afhandelde, ligt dat aandeel in 2014 nog bij ruim een tiende van de zaken. Dat betekent dat de overgrote meerderheid van de zaken (88%) door de LID via het bestuursrecht wordt afgehandeld. Conform de verdeling van categorieën dieren tussen de partners in het handhavingsconvenant hebben de dossiers van de LID hoofdzakelijk betrekking op gezelschapsdieren.

NVWA

In de registraties bij de NVWA is tussen 2012 en 2015 een toename van 47 procent aan meldingen zichtbaar. In 2015 heeft de NVWA bijna 2.700 meldingen inzake dierenwelzijn ontvangen. Er is daarnaast in die periode een forse toename (80%) in het aantal gegronde meldingen. Zoals bij de LID wordt er door de NVWA conform het Afwegingskader overwegend bestuursrechtelijk opgetreden.

RVO

De toename van meldingen van dierenwelzijnszaken is eveneens terug te zien in de cijfers van de RVO. Tussen 2012 en 2015 is de instroom van zaken meer dan verdubbeld. Er wordt voornamelijk gekozen voor een afhandeling met een herstelermijn en in mindere mate voor bestuursdwang met spoed of voor bestuurlijke boetes. De voorkeur voor bestuursrecht laat zich terugzien in het feit dat het aantal strafrechtelijk in beslag genomen dieren is gehalveerd en het aantal bestuursrechtelijk in bewaring genomen dieren is toegenomen. Het aantal strafzaken is tussen 2012 en 2015 met meer dan veertig procent afgenomen. De afhandeling van zaken via het bestuursrecht leidt niet per definitie tot minder kosten voor de RVO: de kosten voor de strafrechtelijk in beslag genomen dieren zijn ondanks dat het minder dieren zijn, gestegen. Verklaringen hiervoor zijn dat dieren langer in de opvang verblijven wanneer ze lastig kunnen worden geplaatst en dat er kosten moeten worden gemaakt om dieren plaatsbaar te krijgen.

Beschouwing

We kunnen concluderen dat het aantal meldingen c.q. zaken in het kader van dierenwelzijn bij alle betrokken organisaties is toegenomen sinds 2011. Bij meldpunt 144 is het aantal telefoontjes de afgelopen jaren redelijk gelijk gebleven. Er volgen wel steeds meer gegronde meldingen. Ook bij de politie is het aantal geregistreerde incidenten met betrekking tot dierenwelzijn sinds 2011 flink toegenomen. De laatste jaren is dit aantal redelijk stabiel. Wat betreft het aantal afdoeningen door het OM is er – sinds 2011 – een toename van ongeveer twintig procent zichtbaar.

Uit cijfers van de LID en de NVWA blijkt een duidelijke koerswijziging van strafrecht naar bestuursrecht. Deze koerswijziging is in lijn met het Afwegingskader waarin de voorkeur voor een bestuursrechtelijke aanpak wordt uitgesproken. Tot slot blijkt ook uit de cijfers van de RVO een duidelijke toename van het aantal zaken, dit is meer dan verdubbeld.

7.5 Slotbeschouwing

Alle bevindingen beschouwd, kan geconcludeerd worden dat er sinds de start van meldpunt 144 en de dierenpolitie veel beweging is gekomen in het veld van dierenwelzijn. Partijen die eerder niet met elkaar samenwerkten, hebben elkaar in de afgelopen jaren steeds beter weten te vinden. En ketenpartners zijn er trots op dat er een nieuw samenwerkingsproces is neergezet dat er eerder niet was.

De afspraken die ten grondslag liggen aan de samenwerking in zowel het veld van de handhaving als de hulpverlening liggen vast in convenanten. Beide convenanten zijn inmiddels verlopen en de convenantpartners zijn in afwachting van een vervolg. Bij de keuze voor dat vervolg kunnen de bevindingen uit deze evaluatie worden meegenomen. Met een herziening van de convenanten verwachten ketenpartners dat onduidelijkheden inzake de samenwerking worden weggenomen. De convenanten moeten afspraken bevatten die noodzakelijk zijn om tot samenwerking te komen en daar ook toe stimuleren. Daarnaast is een toverwoord voor zowel de samenwerking op het gebied van handhaving als hulpverlening 'regie'. De betrokkenheid van zowel het ministerie van V&J als het ministerie van EZ bij beide convenanten en het ontbreken van een brancheorganisatie voor de hulpverlening scheppen onduidelijkheid over wie het aanspreekpunt is en wie de regie heeft waardoor de coördinatie in de samenwerking en afstemming soms ontbreekt. Het ministerie van EZ is verantwoordelijk voor de NVWA, de LID en de RVO en bepaalt daarmee ook prioritering en taakstelling binnen deze organisaties. Daarnaast is het ministerie van EZ betrokken bij de NVBD en bij Stichting Dierkeur. Het ministerie van V&J is verantwoordelijk voor het OM en de Nationale Politie. Het lokale gezag heeft uiteindelijk het gezag over de politie en daarmee bepalen zij wat de politie doet. Het zou daarom ook belangrijk zijn om het lokale gezag bij de regie op het gebied van samenwerking en afstemming te betrekken.

De inzet op dierenwelzijn door de oprichting van 144 en de dierenpolitie heeft duidelijk geleid tot een toename van het aantal meldingen inzake dierenwelzijn. Het thema is meer gaan leven bij burgers maar ook bij professionals. Een belangrijk ander resultaat van de samenwerking, is dat het gewicht zoals bedoeld in het Afwegingskader overduidelijk is komen liggen aan de bestuursrechtelijke kant: gericht op herstel van de situatie van het dier. Daarmee is al een belangrijke stap gezet in de aanpak van dierenwelzijnszaken.

Een aandachtspunt is dat burgers, partnerorganisaties maar ook politiefunctionarissen soms denken dat de dierenpolitie niet meer bestaat en dat daarmee ook meldpunt 144 er niet meer is. Het doorgaan op de ingeslagen weg vraagt daarom om goede, structurele communicatie.

Tijdens het onderzoek hebben diverse respondenten gevraagd of het onderzoek ging over de kerntakendiscussie bij de politie. Vanuit de Tweede Kamer is de wens geuit om een inventarisatie van oneigenlijke taken van de politie te maken. De vraag is welke taken, die niet tot de primaire verantwoordelijkheid van de politie horen, de politie relatief veel tijd en capaciteit kosten en hoe die taken beter en efficiënter kunnen worden uitgevoerd. In de voortgangsbrief van het ministerie van V&J van 31 augustus 2015 staat onder meer dat voor de zomer van 2016 door het ministerie van V&J, het ministerie van EZ, de Nationale Politie en de LID wordt bekeken of de politie de eerste lijnorganisatie moet blijven voor alle gevallen van mogelijke mishandeling en –verwaarlozing van gezelschapsdieren. We hechten eraan te benadrukken dat onderhavig onderzoek een andere doelstelling en strekking heeft dan de vraag naar de (on)eigenlijke taken van de politie. Dat laat onverlet dat het onderzoek naar de twee convenanten verschillende bevindingen heeft opgeleverd die in combinatie met elkaar, tot verdere discussie zouden moeten leiden. De belangrijkste bevinding is dat zaken van dierenwelzijn thans in het overgrote deel van de gevallen bestuursrechtelijk worden afgedaan. Het bestuursrechtelijk optreden is ook het uitgangspunt bij de aanpak terwijl de politie de eerstelijnsorganisatie is en alleen optreedt vanuit strafrechtelijk oogpunt. Het snel schakelen met de LID is een absolute must geworden die in de praktijk soms niet goed uitpakt omdat de politie andere prioriteiten stelt waardoor de aanvoer van zaken naar de LID als het ware opdroogt of zaken te lang blijven liggen. Hierdoor werken de afspraken in het convenant soms contraproductief, zo leren de ervaringen van de betrokken partijen. De bevindingen wijzen er op dat de eerstelijnsstaak die de politie op zich moet nemen funest kan zijn voor de flexibiliteit in de samenwerking met partners. Dit is niet in het belang van dierenwelzijn. De regionale verschillen hierin zijn groot doordat de invulling van de functie van de TAH'ers per eenheid verschilt.

Het onderzoek maakt ook duidelijk dat zaken die gaan over dierenwelzijn specialistenwerk is. Die kennis zou omwille van een adequaat optreden van de politie en andere organisaties goed moeten worden geborgd binnen de RBT's. De politie vormt een onmisbare schakel in de handhavings- en hulpverleningsketen. Van belang daarbij is dat de politie de kennis over dierenwelzijn kan onderhouden, het netwerk kan onderhouden en daarmee een betrouwbare partner kan blijven. Het handhavingsconvenant is opgesteld in het licht van de ambitie van het aanstellen van 500 fulltime dierenagenten die de eerste lijn kunnen opvangen. Het politieke besluit om af te schalen van 500 fulltimers naar 180 TAH's vraagt om het opnieuw tegen het licht houden van de gemaakte afspraken bij de start van het traject.

Summary

Increasingly in recent years animal welfare increasingly has become a focal point. In an attempt to enforce animal welfare more successfully, the government has developed an approach in which various parties work together. Late 2011, the animal police was introduced and a special report line for animal welfare opened: report line 144. The animal police and report line 144 constitute the primary line and the first links in the follow-up of reports regarding animal welfare. To streamline this process, collaboration agreements were concluded between the main animal welfare organisations. Arrangements for the enforcement of animal welfare are recorded in the Animal Welfare Collaboration Agreement (*Convenant Samenwerking Dierenhandhaving*), an enforcement agreement; arrangements regarding animal aid are set out in the Animal Aid Agreement (*Convenant Dierenhulpverlening*).

By order of the Scientific Research and Documentation Centre (*Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum*) of the Dutch Ministry of Security and Justice (*Ministerie van Veiligheid en Justitie V&J*), Bureau Beke carried out an evaluation of that approach. The main question to be answered in this study concerned (the development in) the nature and scope of cruelty to and neglect of animals and the state of affairs in the collaboration on safeguarding animal welfare. To produce a clear picture of this, desk research and a survey were done, 47 representatives of the parties involved in the approach were interviewed and 30 files of animal welfare cases were studied; the researchers also went along on two enforcement shifts and registered data of several parties involved in animal welfare were analysed. In this summary, the main findings from these research activities are presented. First of all, the effectiveness of report line 144 is discussed. Then, an overview is provided of how the enforcement arrangements have been given shape and form in practice and where bottlenecks arise. Subsequently, it is set out how animal aid is organised and how the situation in practice translates into the various parties' registered data on animal welfare. The summary ends with some concluding observations.

Report line 144

In November 2011, report line 144 was opened for reports on cruelty to and neglect of animals. The report line was lodged with the Dutch National Police Unit (*Landelijke Eenheid van de Nationale Politie*). In 2013, the National Police developed working instructions for the registration of and follow-up of reports. Based on a flow chart, the operators of 144 are taken through a number of choices, in the end to reach the correct party (back office) to which to relay a report. Depending on the type of report, reports may be passed on to an enforcement party (the Dutch National Police, the Dutch Food and Consumer Product Safety Authority (*Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit NVWA*)) or an emergency service (the fire department, animal rescue or the Dutch Society for the Protection of Animals (*Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren NVBD*)). In accordance with the working instructions, the operators of 144 cannot accept anonymous reports – these may be relayed to Crimestoppers NL (*Meld Misdaad Anoniem*).

The respondents agree that the central report line for animal welfare is a good thing. Since the start of report line 144, the number of reports on animal welfare has increased; by now, it has stabilised. The fact that there have been no new campaigns to promote the existence of 144 may be an explanation for this.

Although the report line has resulted in a clearer picture of animal welfare cases, it has not become the central desk, as was originally intended. After all, partners such as the National Police, the Inspectorate of the Dutch Society for the Protection of Animals (*Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming LID*), the NVWA and the emergency services also receive reports about suspected animal suffering through other channels.

The quality of report line 144 has noticeably improved in the course of the years, or so the chain partners believe. Operators are better trained and quality assessments are conducted, which translates in to better-quality reporting to the partners. However, the situation is not ideal yet. Although the report line has undergone a quality boost, chain partners mention a number of bottlenecks related to the assessment and coordination of reports. Sometimes, these are passed on to the wrong partner or to several partners at the same time. In addition, an operator's assessment of a report depends on his or her expertise: uniformity is not always achieved. Another problem is the lack of relevant information in reports, or the fact that reports can be received late. Further professionalisation of the process and the operators may solve these issues.

The operators of 144 miss the Animal Welfare Expertise Centre (*Expertisecentrum Dierenwelzijn EDW*). Thanks to the EDW, the report line was able to make a flying start in 2011 but since the EDW was abolished in 2015, report line 144 has missed its specialist back-up. As it happens, also other chain partners

miss a national expertise centre where substantive expertise about animal welfare is bundled and decisions are made on a central level.

A problem observed by the operators of report line 144 is that, after they have relayed reports to the control room or the service centre of the National Police, they lose control of the case because the recipient party makes a new assessment of the report. Because the operators in the control room and the service centre have no specialist knowledge about animal welfare matters, occasionally reports may be misassessed or not followed up after all. In addition, to enhance and safeguard their expertise the operators need more feedback about the outcome of their reports from the chain partners.

Chain partners agree that further professionalisation of the report line is important. Under what organisation the report line might be best lodged is not deemed as important as the fact that the line should become properly embedded and that its operators have sufficient knowledge on animal welfare.

Enforcement

The organisations that have enforcement tasks in the area of animal welfare are the National Police, the NVWA and the LID. The enforcement agreement contains generic agreements on the division of tasks between those enforcement partners. It is set out therein, for example, which party should act in response to what type of report or situation. A distinction is made between situations that do or do not require emergency aid, and between categories of animals.

The agreement is based on the principle that the National Police constitutes the primary line for reports on pets and animals kept on a non-commercial basis that come in through 144 and that secondary support is provided by the LID or the NVWA. Besides being the first party designated to intervene in the event of an emergency, the police is also the first point of call in the event of minor offences involving pets or animals kept on a non-commercial basis. In such cases, the police are the first to investigate on site and, where necessary, to act in their criminal law capacity. In addition, the police may ask the LID for specialist information and administrative law intervention in regard to the categories of animals mentioned.

In (non-emergency) situations concerning farm animals and commercially held animals, the NVWA is the right party to intervene, either in an administrative or a criminal law capacity. According to the agreement, the LID and the NVWA should support each other where needed or in case of a lack of manpower. An added task for the police is to support the enforcement partners where the safety of the inspectors might be at risk.

The settlement of animal welfare cases under criminal and administrative law has been assigned to the Dutch Public Prosecution Service (*Openbaar Ministerie*

OM) and the Netherlands Enterprise Agency (*Rijksdienst voor Ondernemend Nederland* RVO), respectively. In the Dutch Animals Act (*Wet Dieren*), a criminal law approach is preferred in cases of cruelty to and neglect of animals. Using the Assessment Framework, the OM has formulated a policy in elaboration of the expediency principle. Significant indicators in this respect are the severity of the offence, the chances of conviction and the supply of cases. The main point of departure in this assessment framework is that in regard to animal welfare cases, an administrative law approach is to be preferred over a criminal law approach. With a view to good collaboration the enforcement agreement stipulates periodic consultations between the partners on an operational level on the initiative of the police, as well as annual consultation on the policy level.

First and foremost, both the Ministry of V&J and the Ministry of Economic Affairs (EZ) are involved in the approach on animal welfare. For the chain partners in question, this creates a lack of clarity about who is in charge and who should be contacted in regard to animal welfare enforcement. Effectively, the Ministry of EZ is in charge of the rules and regulations concerning animal welfare and of compliance therewith, for example through supervision and administrative law enforcement. The Ministry of V&J is in charge of criminal law intervention.

The animal police

Since the enforcement chain was first set up, a significant change of course has taken place in the National Police. Instead of the intended 500 full-time animal police officers, the current ambition is to have at least 180 job focus holders (*taakaccenhouders* TAHs). This change of course has caused a stir in the National Police but also among the enforcement partners. The present stage is one of transition, during which the new staffing plans for the animal police are still being drafted. The new development memo (*Inrichtingsplan*) of the National Police (2012) provides for the TAHs to be allocated to the basic core teams (*Robuuste Basis Teams* RBTs) and for the positions, roles and hours of the TAHs to be allocated per unit. A standard definition of the TAH is lacking; as a result, there are regional differences between units but also inside units. A TAH in one district may spend a smaller or greater percentage of his/her hours on animal welfare than a TAH in another, for example, and this may vary from zero to one hundred percent. In some units, also full-time animal officers are still active. In the National Police as a whole, good geographic coverage by TAHs is expected because the TAHs work inside the RBTs. However, there are also concerns about this model. Respondents of the National Police but also of chain partners fear that the continuity of report follow-up will be jeopardised since the TAHs can only spend a limited proportion of their hours on animal

welfare. The present TAHs indicate spending nearly two thirds of their hours on animal welfare; for most of them, this suffices.

In addition, there is a fear that knowledge will be lost; also, dilution of the network is anticipated since TAHs are likely to be less easy to reach because of night shifts and emergency work. On their level of expertise there are great differences between TAHs in the current situation – there is a need for and a necessity of nationally organised further education for TAHs, besides their regular training.

Preconditions that enable continued police follow-up of primary line reports are capacity, quality and resources; moreover, that animal welfare cases are taken seriously in the prioritisation of matters in the RBTs. In view of the expectation that the TAHs will no longer be able to deal with all the animal welfare cases (directly), respondents feel that all police officers should be made very aware that animal welfare is a real police task that in principle, anyone should be able to follow up. In that way, natural back-up for the TAHs is created. Some units perceive a primary advisory role for the TAHs in the RBTs in this regard, with colleagues able to consult them on animal welfare issues. The team chiefs, but also the TAHs, will then be tasked with making others aware of the parts they play and the expertise they possess.

Collaboration

In practice the collaboration between the enforcement partners works generally well. Nine out of ten TAH respondents are satisfied about this. The cooperation between the TAHs and the inspectors of the LID is more intensive than that between the TAHs and the NVWA. In conformity with the arrangements in the agreement, this is also self-evident since the police and the LID together are in charge of a different category of animals than the NVWA. Depending on the region and the individual enforcers, communication lines between partners may be shorter or longer and they may work together less or more often. Whereas the cooperation between the police and the LID is of a bilateral nature, that between the NVWA and the police is more unilateral. The police and LID will rely on each other for checks to be conducted, for example, whereas the NVWA may request the police's assistance on occasion, in matters where the safety of an inspector may be at risk.

Reflection on arrangements

Where the arrangements in the enforcement agreement are concerned, chain partners believe that first of all, some of these are superfluous. This applies where, for example, other provisions already prescribe who is in charge of following up emergency aid and also to things that do not belong in an agreement, for example a

provision that consultation should take place. By law, the police are the designated party in charge of following up emergency aid; in practice, the police also take this on. Cooperation is impossible without consultation and in practice, consultation takes place when needed rather than at the prescribed frequency.

Secondly, according to the chain partners the agreement lacks a number of other things. Since the municipalities play an important part in enforcing animal welfare, the Association of Netherlands Municipalities (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten* VNG) should be a partner to the agreement. Its role is mainly in the areas of shelter and nuisance; if the municipalities are effective there, this will help enforcement; moreover, this is in line with their remit. Municipalities are in charge of public policy and safety and have a mandatory custodianship of at least two weeks. This means that animals that are suspected to have had an owner should be kept in custody for two weeks. Another thing the chain partners miss is a clear information agreement; this is considered important in view of the exchange of information between government organisations and private parties – think of exchanging confidential police information, for example.

In their reflections on the agreement the partners mention in third place that the arrangements are not always clear and sometimes even hamper cooperation. On paper, the tasks are specifically divided: what party follows up the primary and secondary lines; who is in charge of which categories of animals. In practice, however, this is more complicated. In addition, the agreement partners lack a description of how to really work together. In practice, the distinction between commercially and non-commercially held animals and pets sometimes leads to discussions that delay the follow-up of a report, since none of the parties may feel responsible and there is no one in control to make the final decision. It is important to note that the collaboration partners are taking action to provide more clarity in their operational agreements.

It turns out that the arrangements concerning primary and secondary lines are causing rigidity in the collaboration. If the police cannot follow up a report immediately, it is sometimes left on the shelf longer than necessary. In practice, people deal with this type of situation in various ways. In some regions, with a view to animal welfare, a chain partner will be the first to follow up the report – against the arrangements provided – to relieve the police. In other regions, the division of tasks is observed more strictly; the secondary line partners bide their time. The result is that the continuity of report follow-up is at risk, and the chain partners become competitors. In their own words: the enforcement partners would prefer a more flexible collaboration, where at any given time, reports are followed up by whoever is best equipped and has the time to deal with them. It is also important that one party is clearly in charge, to make decisions in situations where it is unclear who should take action.

Proactive conduct

Besides safeguarding animal welfare, the agreement partners have the duty to work proactively where animal welfare themes are concerned. Although this duty is observed to some limited extent, proactive detection often stagnates at the National Police. Reasons for this are a lack of time on the part of the TAHs and a lack of capacity in the criminal investigation units, but also the lack of a central controlling party by which orders may be given for a focus on specific themes. Despite the fact that proactive investigations have been launched insufficiently as yet, there have also been some successes as a result of a joint proactive approach by the police and collaboration partners.

Case settlement

In conformity with the Assessment Framework of the OM, the chain partners mainly act under administrative law. Generally speaking, the idea is that if a situation can still be remedied, this should be attempted, and that only where this cannot succeed or help, the criminal law path should be followed. Where rules and regulations in the context of animal welfare are concerned, the Animals Act has been in effect since 1 July 2014. The Animals Act has replaced the Health and Welfare of Animals Act (*Gezondheids- en welzijnswet voor dieren*) and a number of other acts with rules on keeping animals. In the Animals Acts, in cases of cruelty to and neglect of animals, criminal prosecution is preferred. Once the public prosecutor announces that criminal prosecution is waived, and also no proposal for a settlement is made, an administrative fine can be imposed.

In 20 out of the 25 files that were studied, in which it had been decided that some intervention was necessary, an administrative law settlement followed. In five of those matters, also criminal law action was taken; in the remaining five, exclusively criminal law intervention was decided on. The individual assessment of the enforcers always plays a part in the choice for a specific type of intervention. Some TAHs will more readily process matters under criminal law than others. As a rule, the added value of an administrative law approach – i.e., that the situation for the animal is remedied, and costs are recovered from the owner – has increasingly become the more obvious choice for TAHs.

Collaboration with the RVO in the context of administrative law interventions is going well. Generally speaking, this is true also for cooperation with the OM. A bottleneck that chain partners experience in regard to the OM is that the OM cannot always offer or does not always have available sufficient expertise on animal welfare. There is no standard ‘animal officer’ everywhere, which is experienced as a lack.

The quality of the animal welfare files submitted to the RVO and the OM has improved. Although the RVO has successfully invested in this for the chain partners, the reports of the police still show little uniformity in terms of their content and structure – something that would benefit their quality.

A new development faced in this area is the guideline about finding animals. Think of the presence of a dog in the house of a suspect who is taken to the police station, for example, or a parrot in a home vacated by the municipality. For a number of years, the RVO arranged for such found animals to be taken in – they stopped doing this on 1 January 2016 because of the rising costs, and based on the fact that it is not the RVO's task to shelter animals where animal welfare is not an issue. This means that the institutions that are usually responsible for found animals now again have that explicit responsibility; (in principle) they cannot rely on the RVO's 'courtesy' in that respect. The RVO's change of course is leading to unrest in the field; not so much because the parties involved believe this was a bad decision but because it was made unexpectedly, and has left the institutions at a loss about how they should act.

In conclusion

In summary, one could conclude about the course of enforcement that what the signatories to the agreement intended – to make agreements about the division of tasks, about collaboration and about the exchange of information – has been partly achieved. Cooperation between the chain partners is generally successful, although this depends on the region: in some regions, there are short communication lines between enforcing parties; in others, they barely know each other.

The division of tasks, collaboration and the exchange of information have improved but there are also bottlenecks, which seem to ensue from superfluous arrangements that complicate the situation in practice, from the fact that some arrangements are lacking, and from others that are not always clear. In particular the rigid arrangements concerning the primary and secondary lines were mentioned in this respect.

Aid

The following parties have committed to the aid agreement: the NVBD, the Royal Netherlands Veterinary Association (*Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde* KNMvD) and the Netherlands Animal Ambulances Federation (*Federatie Dierenambulances Nederland* FDN). The arrangements set out in this agreement relate to aid for animals found injured or lost in the public area. The purpose of the agreement is to improve and professionalise the existing network of animal aid and to come to a network with nationwide coverage behind report line 144.

One of the arrangements in the agreement is that a network of animal ambulances with nationwide coverage and 24/7 accessibility is realised. In addition, quality requirements should be developed for the animal ambulances and schedules should be drawn up for ambulance trips to animal shelter facilities. Finally, uniform and nationwide arrangements must be made in regard to the organisation of veterinary aid. Collaboration requires consultation between the parties, to take place twice a year, or so the agreement prescribes.

More organisations than those mentioned in the aid agreement are involved in animal aid. The aid field consists of animal transporters, shelter locations, veterinarians and volunteer organisations that work for animal welfare. The purpose of the aid agreement is to professionalise the existing network of animal aid organisations to build a well-functioning network with nationwide coverage behind report line 144.

Animal transport

No national overview of animal transporters is available. Nationwide, there are dozens of organisations that use animal ambulances for animal transport. Report line 144 has a list of around 120 animal transporters that may or may not be affiliated to organisations such as the NVBD, Stichting Dierenlot, the FDN and Stichting Dierkeur. Animal transporters work on a voluntary basis but are compensated for costs incurred; this is arranged with the municipalities.

Between the umbrella organisations for animal transport, Stichting Dierenlot, the NVBD and the FDN, no arrangements have been made about which transporters cover which areas. As a result, there is some overlap in some regions and in others a shortage of animal transport organisations. The latter is true in particular for the north of the country and the provinces of Zeeland and Brabant. In the field, there is a need for unequivocality and national management where the division of working areas is concerned.

In an attempt to achieve professionalization of the field through the development of quality requirements for animal ambulances, Stichting Dierkeur was formed. Stichting Dierkeur has developed a quality mark for animal ambulances to which at present 22 animal transport organisations have committed. The quality mark that has been developed is being opposed for various reasons. Animal transport organisations find the quality mark too expensive and too demanding. Not all organisations, or so they say, are able to meet the 24/7 demand, for example. Besides Stichting Dierkeur and with funding from Stichting Dierenlot, another quality mark for animal transport has been developed: the national animal ambulances quality mark (*Nationaal Keurmerk Dierenambulances* NKD). This quality mark focuses on different aspects than the Stichting Dierkeur quality mark; moreover, the NKD is free of charge for the animal transporters. In practice, effectively

an impulse has been given to the professionalisation of animal transport – for now, however, there are several different quality marks. At present, a collaboration is sought in which the two quality marks can supplement each other. The parties in question have expressed the wish for better management by the relevant Ministries of EZ and V&J in this respect. Both these ministries are signatories to the aid agreement.

Animal shelter

Also for animal shelters, a nationwide network should be realised. There are sufficient shelters in the Netherlands, one third of which is affiliated to the Dutch Federation of Animal Shelter Organisations (*Nederlandse Federatie Dierenopvang Organisaties* NFDO) and one third to the NVDB; one third of the asylums works independently. Whereas in conformity with the agreement, report line 144 has an overview of a large part of the animal transport organisation, there is no schedule of routes to the shelter organisations. For now, this has not been organised at a national level in conformity with the arrangements in the agreement.

The need for quality requirements that applies to the animal ambulances also applies to the animal shelter organisations. Late 2015 the NVBD took the initiative to develop a quality mark for pet shelters, the ‘Keurmerk Opvang’. There are costs involved in obtaining this quality mark and, as is true of the ambulance quality marks, there is resistance against it. The (mostly volunteer) shelter organisations find the costs too high and believe that the requirements were not drawn up independently – as such, the shelter organisations see the quality mark as unfair competition. Concern was expressed that only the larger shelter organisations will be able to survive, the consequence of which is that travel times to the shelters becomes longer.

In addition to the NVBD’s quality mark for shelters, also the NFDO and Stichting Dierkeur intend to develop a quality mark for shelters. As with the quality marks for animal transport, this will result in several quality marks for animal shelters.

Collaboration

Collaboration between the aid partners varies strongly from one region to the next. In some regions, clear arrangements were made with the municipalities about responsibilities; in others, this is not as well-organised. The VNG might play an important central part in this.

There is friction in the field between the organisations that are supported by the government and the volunteer organisations that depend entirely on donations, contributions and the municipalities. This discord in the area of aid makes it difficult to come to nationwide agreements everyone may be expected to observe.

Veterinary aid

In conformity with the agreement, the KNMvD in cooperation with other aid organisations should make uniform, nationwide arrangements for veterinary aid. This has been provided in by the drafting of a uniform ‘veterinary statement’ for vets: a form that vets can use to report on incidences of cruelty to and neglect of animals. Not all vets are aware that this form exists.

Besides the veterinary statement, the KNMvD has developed a reporting code for cruelty to animals for vets. The reporting code offers the vets information on how to act in cases of cruelty to animals. National arrangements for the costs of veterinary aid were not launched successfully, partly because of fragmented municipal policies and different levels of expertise. The result is that the vets usually end up bearing the costs.

In conclusion

To conclude the intended nationwide, well-functioning network of animal aid organisations has, for now, not been achieved: the field of animal aid is still fragmented. Although gradually, the enforcement partners have created good collaborations with animal ambulances, vets and shelter locations on a local level, the great diversity in animal aid organisations is generally considered a complicating factor. In other words, good cooperation requires considerable investments of the partners in question.

One of the reasons why a nationwide, well-functioning network has not been realised may well be the competitive nature of the partners in the field and the lack of central guidance and management. The perception in the field is that the organisations get in each other’s way and the arrangements in the aid agreement for a sector organisation to be set up, to coordinate the field, have failed. An advantage of mutual competition is that this may raise quality, if only good collaboration arrangements are made.

Quantitative developments

Statistics on animal welfare matters offer a greater insight in the scope of the problem. Apart from the registrations regarding animal welfare cases, data from the enforcement and aid parties provide a picture of the way in which matters are handled and of the costs of the approach used.

National Police

With the introduction of report line 144 and the animal police late 2011, the number of reports started to increase considerably. In the first year after 144 and the animal police had been introduced, the number of registered incidents related to animal welfare increased by 38% (from 46,000 in 2011 to 64,000 in 2012) and from

that moment until 2016 this figure has continued to fluctuate slightly at around 65,000 registrations annually. The conversations on and reports to report line 144 have followed the same pattern. In the first year, the report line was called over 140,000 times; in the years following, the number of phone calls received by 144 fluctuated around 110,000. The number of reports concerning animal welfare ensuing from those calls has seen a positive development in the course of the years. In the most recent years of report line 144 most calls resulted in a report, which indicates that 144 is increasingly called for more serious matters. Although nuisance calls (jokers, unintentional callers, wrong numbers) to the report line are still a major problem (about 30% of calls), they are less frequent than in the early years. Reports of over a third of the calls are passed on to animal ambulances or emergency aid. About one in ten calls goes to the (animal) police and 2% are immediately transferred to the NVWA.

OM

In the same way that the police have received a larger influx of animal welfare cases since 2011, also the number of cases received by the OM has grown. The number of animal welfare cases received by the OM went up by 20% between 2012 and 2014. Where in 2012, this still concerned some 3,000 cases a year; this became over 4,000 in 2014. In terms of criminal law, animal welfare cases are usually concluded with a fine or community service order. One is three cases was dismissed. An analysis of the penalties imposed seems to indicate that these have become slightly higher over the years. This is true in particular of the fines; on the other hand, the hours of community service decreased between 2012 and 2015.

LID

The statistics of the LID clearly show that from 2012, there has been a change of course from criminal prosecution to administrative law settlement of animal welfare cases. Where in 2010 the LID processed nearly two in three cases under criminal law, in 2014 that proportion was around one tenth. This means that the LID settles the overwhelming majority of cases (88%) under administrative law. In conformity with the division into categories of animals between the partners in the enforcement agreement, the LID files mainly concern pets.

NVWA

In the registrations of the NVWA, an increase of 47% in the reporting is visible between 2012 and 2015. In 2015 the NVWA received almost 2,700 reports concerning animal welfare. In the same period, there was also a considerable increase (80%) in the number of well-founded reports. As does the LID, the NVWA largely intervenes in the administrative law sense, in conformity with the Assessment Framework.

RVO

The increase in the number of reports concerning animal welfare matters is also reflected in the statistics of the RVO. Between 2012 and 2015 the influx of cases more than doubled. Settlements whereby a term to remedy matters is imposed were chosen more often than emergency administrative enforcement or administrative fines. The preference for administrative solutions is reflected in the fact that the number of animals seized under criminal law was halved and the number of animals taken into custody under administrative law has increased. Between 2012 and 2015 the number of criminal cases was reduced by over 40%. Administrative law settlement does not by definition lower the costs for the RVO: although fewer animals are concerned, the costs for animals taken into criminal law custody have gone up. This may be explained by the fact that animals remain in custody longer if they are difficult to relocate; also, costs are incurred to render them eligible for relocation.

In conclusion

It may be concluded that from 2011, the number of reports/cases in the context of animal welfare has increased in all the organisations concerned. In recent years, the number of calls to report line 144 has remained largely the same, although more and more well-founded reports are made. Also at the police, the number of registered incidents relating to animal welfare has gone up considerably since 2011, although the number has stabilised in recent years. The number of settlements by the OM has increased by some 20% since 2011. Statistics of the LID and the NVWA reflect a clear change of course from criminal to administrative law. This is in line with the Assessment Framework, in which a preference for administrative law intervention was expressed. Finally, also the results of the RVO show a clear increase in the number of cases, which has more than doubled.

Concluding observations

All findings considered it may be concluded that much has happened in the field of animal welfare since the start of report line 144 and the animal police. Parties that did not use to work together were able to find each other more in recent years; chain partners are proud of having started a new form of collaboration that up to then was not present.

The arrangements on which the collaboration, both in enforcement and in aid, is based are recorded in agreements. By now, these agreements have expired; the agreement partners anticipate the next step. The findings in this evaluation may be taken into account in choosing that next step. The chain partners expect any lack of clarity about the collaboration to be removed in the revised agreements. These should comprise arrangements needed for cooperation, which should also be pro-

moted therein. In addition, the magic word both for enforcement and aid cooperation is 'direction'. The involvement of both the Ministry of V&J and the Ministry of EZ in the two agreements and the lack of a sector organisation for aid, create a lack of clarity about who may be held accountable and who should give direction; as a result, coordination, of the collaboration and otherwise, is sometimes lacking. The Ministry of EZ is in charge of the NVWA, the LID and the RVO and as such, determines the prioritisation and division of tasks in those organisations. In addition, the Ministry of EZ is involved in the NVBD and Stichting Dierkeur. The Ministry of V&J bears responsibility for the OM and the National Police. Ultimately, the local authorities are in charge of the police; as such, they determine what the police do. Accordingly, it is important to involve those local authorities in directing collaboration and coordination.

The focus that was put on animal welfare by the introduction of 144 and the animal police has clearly led to an increase in the number of reports concerning animal welfare. The theme has become more alive to citizens but also to the professionals. Another significant result of the collaboration is that the balance defined in the Assessment Framework has clearly shifted to administrative law, focused on remedying the animals' situation. That is already an important step in the approach to animal welfare cases.

A point for attention is that citizens and partner organisations but also police officers sometimes think that the animal police no longer exists and that this also means that report line 144 is no longer there. Continuing on the path that has been chosen therefore requires good and structural communication.

In the course of this study, various respondents asked whether it concerned the key tasks discussion at the police. From the Dutch Lower House, a wish has been expressed for stock to be taken of the police's non-core tasks. The question is which tasks that do not belong to the police's primary responsibilities actually take up relatively much time and capacity, and how those tasks might be carried out better, smarter and more efficiently. In the Ministry of V&J's progress report of 31 August 2015 it is mentioned that before the summer of 2016, the Ministry of V&J, the Ministry of EZ, the National Police and the LID will consider whether the police should remain the primary line organisation for all cases of possible cruelty to and neglect of pets. We attach great value to stressing that the current study has a different purpose and purport than the question about the (non-)core tasks of the police.

This leaves unprejudiced that the study into the two animal agreements has yielded several findings that, when combined, should result in further discussion. The main outcome is that currently, the larger majority of animal welfare cases are settled administratively. Administrative law intervention is also the point of departure for the approach, whereas the police are the primary line organisation and

only intervene under criminal law. Fast coordination with the LID has become an absolute must that, in practice, does not always work well because the police have other priorities, so that its transferrals to the LID may more or less dry up; alternatively, cases may stay on the shelf too long. Because of this, the arrangements in the agreement sometimes work counterproductively, or so the experiences of the parties involved show. Findings indicate that the primary-line task the police should take upon itself may hamper the cooperation partners' flexibility. This is not in the interest of animal welfare. Regional differences are great, because the actual tasks imposed on the TAHs may differ from one unit to the next.

The study also shows that animal welfare matters are specialist work. For the benefit of adequate intervention by the police and other organisations, the expertise in question should be properly safeguarded in the RBTs. The police constitute an indispensable link in the enforcement and aid chain. It is important that the police are able to maintain their expertise on animal welfare, to maintain the network and as such, to remain a reliable partner. The enforcement agreement was drawn up in the light of the ambition to appoint 500 full-time animal police officers to be the primary line. The political decision to scale down from 500 full-timers to 180 TAHs requires another look at the arrangements that were made at the start of the process.

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

Leiden, I. van, M. Hardeman, B. Bremmers, T. van Ham & A. van Wijk (2012). *Dierenwelzijn in het vizier. De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland*. Arnhem: Bureau Beke.

Leiden, I. van, T. van Ham, M. Hardeman, L. Scholten & A. van Wijk (2015). *Dieren verboden. De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf*. Arnhem: Bureau Beke.

Documenten

Afwegingskader Dierhandhaving voor politie, NVWA, LID en OM (2011) par. 2.2.1.

Convenant Dierenhulpverlening, 24 oktober 2011.

Convenant Samenwerking Dierenhandhaving, 24 oktober 2011.

Dierenbescherming (2013). Jaarverslag 2013. Den Haag: Dierenbescherming.

Dierenbescherming (2014). Jaarverslag 2014. Den Haag: Dierenbescherming.

LID (2012). Jaarverslag 2012.

LID (2014). Handhavingkader Wet dieren (*vertrouwelijk, voor intern gebruik*).

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). Veiligheidsagenda 2015-2018. Den Haag.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Economische Zaken (2015). Toezichtkader NVWA. Leidende principes voor toezicht en handhaving. Den Haag.

Nationale Politie (2013). Werkinstructie filter coördinatie meldingen. Versie 2.8, 28-03-2013.

Nationale Politie (2012). Inrichtingsplan Nationale Politie, versie 3.0.

Nationale Politie (2013a). Stroomschema: overzicht verantwoordelijke organisaties.

Nationale Politie (2014). Kwaliteitscriteria Meldnummer 144. Versie 1.0 – definitief.

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (2014). Algemeen Interventiebeleid NVWA.

Openbaar Ministerie (2003). Aanwijzing voor de opsporing (2003A002).

Openbaar Ministerie (2014). Aanwijzing voor de opsporing (2013A020).

Openbaar Ministerie (2015). Richtlijn voor strafvordering dierenmishandeling en dierenverwaarlozing (2015R017).

RVO (2015). Hoofdpijnennotitie DG Agro & Natuur. Den Haag.

RVO (onbekend). Dierenwelzijn Overzicht Maatregelen en sancties. Geraadpleegd op 22-03-2016 via: <https://mijn.rvo.nl/documents/13225/127899/Overzicht+maatregelen+en+sancties+Dierenwelzijn/144c307d-2aa7-48b2-90a7-39c8de87ba22>

Kamerstukken

Brief minister van Veiligheid en Justitie inzake opvolging 144-meldingen, 2 april 2015.

Eerste Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29 702, nr. A

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015). Voortgangsbrief politie, bijlage 5 'Oneigenlijke taken', 31 augustus 2015.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). Beleidsbrief voor bijzondere opsporingsdiensten, 22 maart 2011.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 628, nr. 301

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 28 345, nr. 131

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 628, nr. 554

Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 389, nr. 3, p. 75

Bijlagen

Bijlage 1 – Analyseformat dossieranalyse

Onderzoeker

Instantie

Contactpersoon

Type materiaal

Datum feiten

Aard feiten

Relaas

Reactiesnelheid

Betrokken instanties

Samenwerking

Wijze van optreden (bestuursrechtelijk/strafrechtelijk/combinatie)

Resultaat/afhandeling

Doorlooptijd

Bijlage 2 – Topiclijst interviews

MELDPUNT 144

Meldpunt 144	NP	DB	NVWA	RVO	OM	HV	144
Opdracht en doel 144							X
Organisatie, capaciteit en inzet (kosten, mankracht en ontwikkeling)							X
Visie op positionering 144	X	X	X			X	X
Kostenverdeling en kostenontwikkeling							X
Ontwikkeling aard en omvang gesprekken en meldingen (oorzaken)							X
Werkwijze intake en doorzetten meldingen							X
Beslisfactoren voor doorzetten melding (veiligheid, dierenwelzijn)							X
Verdeling uitzetten meldingen over backoffices							X
Verhouding 144 tot het Vertrouwensloket Dierenbescherming		X					X
Werking en meerwaarde 144	X	X	X			X	X
Knelpunten, verbeterpunten en succesfactoren	X	X	X			X	X
Wensen en behoeften mbt 144	X	X	X			X	X

DIERENHULPVERLENING

Hulpverlening	NP	DB	NVWA	RVO	OM	HV	144
Ontwikkeling aard en aantal zaken (oorzaken)	X	X				X	X
Netwerk landelijk en regionaal (spreiding, dekking, hiaten)*	X	X				X	X
Specialisme, capaciteit en inzet (kosten, mankracht en ontwikkeling)	X	X				X	
Kwaliteit(eisen), professionalisering en 24/7 beschikbaarheid **	X	X				X	
Inzet van en samenwerking met vrijwilligers hulpverlening	X	X				X	

Beoogde doel hulpverleningsconvenant en realisatie doel	X	X				X	X
(Papieren) afspraken en taakafbakening (type dier, noodhulp)***	X	X	X			X	X
Overleg, afstemming en samenwerking****	X	X	X			X	
Handelswijzen (regionale verschillen, good practices)	X	X				X	
Werking van de keten (van melding 144 tot teruggave/herplaatsing)	X	X				X	X
Knelpunten, verbeterpunten en succesfactoren hulpverlening	X	X				X	
Kostenverdeling, -beheersing en -ontwikkeling (arts, vervoer, opvang)	X	X				X	
Keurmerk Diervervoer (meerwaarde, knelpunten en succesfactoren)		X				X	
Behoeften/wensen sector (professionalisering, afspraken, regelgeving)	X	X				X	
Noodzakelijke of wenselijke herzieningen hulpverleningsconvenant	X	X				X	
Ambities en verwachtingen toekomst	X	X				X	

*Hulpverleningsconvenant

Het doel van het convenant is te komen tot verbetering en professionalisering van het netwerk van dierenhulpverlening om zo te komen tot een landelijk dekkend en goed functionerend netwerk achter 144. Concrete doelen:

Een landelijk dekkend netwerk van private diensten binnen dierenhulpverlening .

Een landelijke brancheorganisatie welke als aanspreekpunt voor de Staat fungeert over private diensten inzake dierenhulpverlening.

Het inrichten van publiek private samenwerkingsverbanden met betrokken overheden inzake de werking van 144.

** Hulpverleningsconvenant

Dierenbescherming en FDN spannen zich voor een 24/7 regeling van dierenambulances in elke politieregio.

Dierenbescherming en FDN spannen zich in om kwaliteitseisen voor dierenambulances te ontwikkelen.

Dierenopvangcentra de Dierenbescherming en de FDN spannen zich in schema's voor het aanrijden van dierenambulances naar opvangcentra te maken.

De KNMvD spant zich met convenantpartners in voor uniforme landelijke afspraken over de organisatie van diergeneeskundige hulpverlening.

***Artikel 2 Handhavingsconvenant

Meldingen over noodhulp worden in eerste instantie door de politie opgevolgd. Meldingen over noodhulp bij een andere partij dan de politie, worden overgedragen aan de politie via 144.

Optreden bij noodhulp door andere partijen van de politie worden volgens protocol gemeld bij 144.

De politie schakelt indien nodig n.a.v. noodhulp de LID of NVWA in. De instanties plegen conform afspraak inzet.

Indien de politie vaststelt dat er n.a.v. de melding van noodhulp advisering of begeleiding nodig is wordt het conform het protocol van 144 doorgeleid naar de Dierenbescherming.

****Hulpverleningsconvenant

De Dierenbescherming, de FDN, de KNMvD en het ministerie overlegt twee maal per jaar op bestuurlijk niveau of de doelstellingen worden gerealiseerd.

HANDHAVING DIERENWELZIJN

Handhaving	NP	DB	NVWA	RVO	OM	HV	144
Ontwikkeling in aard en aantal zaken	X	X	X	X	X		X
Specialisme, capaciteit en inzet (kosten, mankracht en ontwikkeling)*	X	X	X	X	X		
Kwaliteit en professionalisering handhaving	X	X	X		X		
Inzet van en samenwerking met vrijwilligers handhaving (bv. BOA's)	X	X	X				
Beoogde doel handhavingsconvenant en realisatie doel	X	X	X		X		X
(Papieren) afspraken en taakafbakening (type dier, (niet-)noodhulp)**	X	X	X		X		
Overleg, afstemming en samenwerking***	X	X	X	X	X		
Ondersteuning van politie van partners m.b.t. veiligheid	X	X	X			X	
Proactieve integrale teams ter bestrijding van misstanden****	X	X	X				
Bekendheid, toepassing, werking en knelpunten Afwegingskader*****	X	X	X		X		
Keuze voor strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk optreden	X	X	X		X		

Gevolgen inzet dierenpolitie (beoogde 500->180 taakaccent)	X	X	X		X		
Handelswijzen (regionale verschillen / good practices)	X	X	X				
Werking van de keten (van melding 144 tot teruggave/herplaatsing)	X	X	X	X	X		X
Informatie-uitwisseling (kwaliteit, registratie, privacy)*****	X	X	X		X		X
Procedure en afwegingen in beslagnames dieren*****	X	X	X	X	X		
Pro-actieve opsporing dierenwelzijnszaken door de politie (basistaak)	X						
Knelpunten, verbeterpunten en succesfactoren handhaving	X	X	X		X		
Kostenverdeling, -beheersing en -ontwikkeling (arts, vervoer, opvang)	X	X	X	X	X		
Behoeften en wensen van de handhavingpartners	X	X	X		X		
Noodzakelijke of wenselijke herzieningen handavingsconvenant	X	X	X	X	X		X
Ambities en verwachtingen toekomst	X	X	X		X		X

*Artikel 5.6 en 6.1 Handhavingsconvenant

Bij een aantoonbaar gebrek aan capaciteit bij de LID is het ministerie van EZ verantwoordelijk voor een passende oplossing binnen een redelijke termijn.

De NVWA en de LID vervullen voor elkaar een achtervangfunctie indien er onvoldoende menskracht is bij een van de diensten.

**Artikel 2 Handhavingsconvenant

Taakafbakening:

NVWA richt zich op landbouwhuisdieren waaronder bepaalde hobbymatig gehouden landbouwhuisdieren (schapen, geiten, varkens, runderen).

LID richt zich op gezelschapsdieren en bepaalde hobbymatig gehouden landbouwhuisdieren (paarden, pony's, ezels, kippen en pluimvee).

***Artikel 7.2 en 7.6 Handhavingsconvenant

Politie, NVWA en LID overleggen periodiek op operationeel niveau in de regio over de samenwerking in de handhaving. Initiatief en regie van dit overleg berust bij de politie.

NVWA en LID overleggen jaarlijks met EZ en het OM over handhavingsdoelen en stellen op basis van dat overleg een plan van aanpak op voor het toezicht op de naleving van het Honden- en kattenbesluit 1999 (op te volgen door de Besluit gezelschapsdieren) en evalueren jaarlijks de uitvoering van dat plan van aanpak. Partijen overleggen jaarlijks op bestuurlijk niveau om vast te stellen of de doelstellingen van het convenant worden gerealiseerd.

****Artikel 6.3 en 6.4 Handhavingsconvenant

In bepaalde regio's worden teams opgezet met politie, NVWA, LID en BOA's die gaan samenwerken tegen misstanden m.b.t. dieren (bv. stroperij). Politie, NVWA en LID werken samen in opsporingsonderzoeken naar misstanden in de fokkerij en dierenhandel.

*****Artikel 2 Handhavingsconvenant: Afwegingskader

Bij een vermoeden van een strafbaar feit met betrekking tot dieren hantieren de handhavingpartners politie, NVWA en LID een door het OM opgesteld Afwegingskader voor de inzet van strafrecht, bestuursrecht of een combinatie van beide. Het OM stelt dit afwegingskader op in overleg met de handhavingpartners. In het Afwegingskader staat beschreven dat er zoveel als mogelijk gekozen moet worden voor de inzet van bestuursrecht.

Mochten dieren toch strafrechtelijk in beslag moeten worden genomen, dan alleen met toestemming van het OM.

Alleen in ernstige gevallen, of als het bestuursrecht geen oplossingen kan bieden volgt strafrechtelijke in beslagname van dieren, met een scherpe toetsing voor de periode van het beslag, mede gelet op de kosten (zie verder paragraaf 6).

Voor het dier geldt dat strafrechtelijk beslag in geval van dierenmishandeling alleen kan worden opgelegd met toestemming van de officier van justitie voor een strafvorderlijk doel met als grond:

1. waarheidsvinding (bewaard ter bewijsvoering of onderzoek), of
2. een beoogde verbeurdverklaring.

*****Informatie-uitwisseling (Afwegingskader)

Voor het uitwisselen van gegevens tussen de diverse instanties gelden verschillende regimes. Het uitwisselen van gegevens tussen alle partijen is mogelijk en er zijn in beginsel geen belemmeringen. Op hoofdlijnen zien de mogelijkheden tot informatie-verstrekking er als volgt uit:

- Gegevens van de LID of de nVWA naar de politie of het OM kunnen worden verstrekt op grond van artikel 43 onder b van de Wet bescherming persoonsgegevens;

- Andersom kan de politie gegevens verstrekken aan de LID, de nVWA of het OM op grond van artikel 16 lid 1 onder a en/of b van de Wet politiegegevens (Wpg), en valt ook de Divisie Opsporing van de nVWA onder de Wpg;

*****Artikel 2.9 Handhavingsconvenant

Het OM en de DR zullen, binnen hun procedurele mogelijkheden, strafrechtelijke of bestuursrechtelijke processen waarbij in beslag genomen of in bewaring genomen dieren betrokken zijn zo kort mogelijk laten duren.

VERVOLGING DIERENWELZIJNSZAKEN

Vervolging	NP	DB	NVWA	RVO	OM	HV	144
Specialisme en capaciteit binnen OM*	X	X	X	X	X		
Ontwikkelingen in vervolging dierenwelzijnszaken	X	X	X		X		
Strafrechtelijk optreden (afdoeningen OM/rechter)	X	X	X		X		
Bestuursrechtelijk optreden***	X	X	X	X	X		
Gevolgen gewijzigde Aanwijzing voor de Opsporing (januari 2014)	X				X		
Inbeslagnames dieren (gezelschapsdieren, landbouwhuisdieren)	X	X	X	X	X		
Routing van dierenwelzijnszaken	X	X	X	X	X		
Kwaliteit en verbeterpunten pv's/dossiers	X	X	X		X		
Knelpunten, verbeterpunten en succesfactoren	X	X	X		X		
Ambities en verwachtingen toekomst	X	X	X	X	X		

*Artikel 7.3 Handhavingsconvenant

Het OM stelt per arrondissementsparket een contactpersoon aan voor dierenhandhavingzaken. Deze contactpersoon adviseert de handhavingpartners over het te volgen traject, bijvoorbeeld strafrechtelijk of bestuursrechtelijk optreden en de opslag van in beslag genomen dieren.

**Handhavingsconvenant

De politie zorgt met het OM voor een strafrechtelijke afhandeling van dierenwelzijnszaken.

***** Handhavingsconvenant**

De NVWA zorgt met de RVO (voorheen DR) voor de bestuursrechterlijke afhandeling t.a.v. landbouwdieren en hobbydieren.

De LID zorgt met de RVO (voorheen DR) voor de bestuursrechtelijke afhandeling t.a.v. gezelschapsdieren

Bijlage 3 – Respondentenoverzicht

Naam	Instantie
Henk Achten	Nationale Politie
Marjolein van Altena	Stichting Dierkeur
Tamara Arink	Nationale Politie
Ruud Barhorst	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Maurice van der Borgh	Nationale Politie
Jantien Bruijns	Nationale Politie
Esther ten Caat	Nationale Politie
Taffy Daniël	Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming
Marc van Dijk	Nederlandse Federatie Dierenopvang Organisaties
Martine van Driel-Keur	Nationale Politie
Anouk Duijnker	Nationale Politie
Kelly Franse	Nationale Politie
Erik Goemans	Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming
Sandra Gomersbach	Nationale Politie
Tommy Hamelink	Nationale Politie
Peter Helmer	Stichting Dierenlot
Joost van Hertem	Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde
Ineke van Herwijnen	Hondenbescherming
Saar Jacobs	Nationale Politie
Elly von Jessen	Nederlandse Vereniging ter Bescherming van Dieren
Ellen Jongerden	Nederlandse Federatie Dierenopvang Organisaties
Marga van Kommer	Federatie Dierenambulances Nederland
Ellen Kraaijenhof	Nationale Politie
Karin Louwers	Nationale Politie
Miranda Maas	Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming
Peter Maas	Nationale Politie
Jeroen Ogier	Nationale Politie
Eduard Opperman	Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming
Rienkje Peters	Openbaar Ministerie
Ben Rentmeester	Nationale Politie
Paul Savelkouls	Nationale Politie
Chris Schaafsma	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Erik Smit	Nationale Politie

Serge Smulders	Nationale Politie
Marc Stachowski	Nationale Politie
Alex Tuncer	Nationale Politie
Rianne Vaatstra	Nationale Politie
Rhea Velders	Nationale Politie
Carmen Verbraak	Nationale Politie
Robert Verloop	Openbaar Ministerie
Paul Visscher	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Haddon Voortman	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Willem Wannyn	Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming
Ed Webers	Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming
Gemma Willemsen	Nederlandse Vereniging ter Bescherming van Dieren
Alda van Zijl Hoek	Stichting Dierkeur
Denie Zonruiter	Nationale Politie

Bijlage 4 - Vragenlijst taakaccenthouders en coördinatoren dierenwelzijn

Introductie en instructie

Momenteel voert Bureau Beke een tweetal onderzoeken uit naar dierenwelzijn. In het eerste onderzoek, in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie, wordt een follow-up uitgevoerd van het onderzoek uit 2012 naar de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing (Dierenwelzijn in het vizier). In het tweede onderzoek, in opdracht van Politie en Wetenschap, worden de kenmerken en achtergronden van mishandelaars van dieren in kaart gebracht. Door middel van een vragenlijst willen we informatie verzamelen die in deze beide onderzoeken zal worden gebruikt. Uw antwoorden worden onherleidbaar en geanonimiseerd verwerkt.

Vragen

1. Hoelang werkt u bij de politie?
2. Sinds wanneer bent u actief binnen de dierenpolitie (hierna DP)?
3. Hoeveel uur werkt u per week?

Vragen voor de follow up van het onderzoek naar dierenwelzijn

4. Hoeveel uur per week besteedt u feitelijk aan het taakaccent dierenwelzijn?
5. Heeft u de opleiding 'Opsporing en handhaving in het kader van dierenwelzijn' gevolgd en biedt deze voldoende kennis om de taak uit te voeren?
6. Vindt u dat u voldoende de tijd krijgt om aan het taakaccent dierenwelzijn te besteden?
 Ja, voldoende
 Nee, onvoldoende
Toelichting:

7. Wat zijn over het algemeen uw ervaringen met het meldpunt 144?
- Positief
 - Neutraal
 - Negatief
- Toelichting/verbeterpunten:*
8. Wie zijn uw belangrijkste samenwerkingspartners op het gebied van dierenwelzijn? (meerdere antwoorden mogelijk)
- LID
 - NVWA
 - Dierenartsen
 - Dierenambulance
 - Anders, namelijk:
9. Hoe verloopt de samenwerking met voornoemde partners op het gebied van dierenwelzijn?
- Positief
 - Neutraal
 - Negatief
- Toelichting/verbeterpunten:*
10. Waar liggen kansen ter verbetering van de aanpak van dierenverwaarlozing en -mishandeling? Meerdere antwoorden mogelijk.
- Kennis en specialisme bij de politie
 - Kennis en specialisme bij het Openbaar Ministerie
 - Afspraken over taakafbakening politie en partners

Capaciteit en tijd voor dierenwelzijn

- Samenwerking met partners
- Informatie-uitwisseling met partners
- Anders, namelijk:

Toelichting:

Vragen voor het onderzoek naar dierenmishandelaars

Definitie

In het onderzoek naar mishandelaars van dieren gebruiken we de volgende omschrijving van dierenmishandeling: "Dierenmishandeling is elke daad die bijdraagt tot de pijn, de dood of het lijden van een dier. We sluiten gevallen van dierenverwaarlozing uit, hoewel dat ook welzijn van het dier bedreigt, omdat het moet gaan om opzettelijke, actieve handelingen van een persoon.

11. Komt u tijdens uw werk als taakaccenthouder dierenwelzijn gevallen van dierenmishandeling tegen? Zo ja, hoe vaak per maand?
 Ja, ___ keer per maand, ga verder naar vraag 12
 Nee, ga verder naar vraag 13

12. Wat was de aard van de zaken waarin een dierenmishandelaar actief was? Wilt u het onderstaande schema invullen voor de laatste twee zaken die u heeft gehad en waarin er informatie beschikbaar is over de dierenmishandelaar?

	Dierenmishandelaar	
	1	2
Delictinformatie		
Aantal mishandelde dieren		
Soort dier(en)		
Omschrijving van de mishandelingen		
Aard van de verwondingen bij de dieren		
Periode van de mishandelingen		
Dierenmishandelaar		
Hoe bent u de dierenmishandelaar op het spoor gekomen?		
Achtergrond dierenmishandelaar - leeftijd - geslacht - solo of groepsplegers		
Heeft de verdachte antecedenten? Nee Ja, voor wat?		

13. In hoeverre bent u in staat zijn om een dierenmishandeling te herkennen wanneer er geen zichtbaar letsel is?
- Ik acht mijzelf hier goed toe in staat
 - Ik twijfel hier soms over
 - Ik twijfel hier regelmatig over
 - Ik acht mijzelf hier niet goed toe in staat
14. Schakelt u wel eens externe expertise in om dierenmishandeling te kunnen aantonen, bijvoorbeeld van een forensisch patholoog-anatoom of een dierenarts?
- Ja, bijvoorbeeld van een...
 - Nee
15. Mogen we contact met u opnemen om de casus van de dierenmishandelaar te bespreken?
- Ja, contactgegevens ...
 - Nee
16. Heeft u tot slot nog aanvullende opmerkingen?
- Opmerkingen:*

Indien u vragen heeft, kunt u contact opnemen met Manon Hardeman (026-4438619 of m.hardeman@beke.nl).

De ingevulde vragenlijst kunt u digitaal terugsturen naar: m.hardeman@beke.nl
Per post: Bureau Beke, t.a.v. M. Hardeman, Rijnkade 84, 6811 HD Arnhem

Dank voor uw medewerking!

Indien gewenst, kunt u worden geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek.

Bijlage 5 – De aanpak in cijfers

Tabel 1 – Overzicht van het aanbod telefoontjes en daaruit volgende meldingen bij Meldpunt 144 (2013 t/m eerste helft 2015).

	2013		2014		Eerste helft 2015	
	N	%	N	%	N	%
Totaal aanbod telefonie	142.358		116.229		53.049	
Beantwoorde gesprekken	113.575	80	99.272	85	45.308	85
Registraties	83.407	73	62.763	63	39.708	88

Bron: Meldpunt 144

Tabel 2 – Aard van de dieren m.b.t. dierenmishandeling (2014 en eerste helft 2015, N=1.216)

Aard dieren	N	%
Honden	960	79
Katten	115	9
Paarden, pony's en ezels	47	4
Pluimvee en vogels	43	4
Konijnen, knaagdieren	8	1
Runderen	8	1
Schapen en geiten	8	1
Varkens, zwijnen	3	<1
Wild (groot en klein)	5	<1
Vissen	3	<1
Reptielen en amfibieën	2	<1
Overige	14	1
Totaal	1.216	100

Bron: Meldpunt 144

Tabel 3 – Aantal politieregistraties in maatschappelijke klassen in BVH (2010 t/m 2015) 1,2

	2011		2011		2012		2013		2014		2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Maatschappelijke klasse												
Diefstal van een dier	413	1	414	1	435	1	320	1	302	<1	262	<1
(Overige) meldingen betreffende dieren	17.983	37	17.568	38	28.493	45	30.324	47	31.894	47	31.839	49
Aantreffen dood/gewond dier	2.921	6	2.500	5	3.246	5	3.053	5	3.238	5	3.193	5
Loslopend dier	10.531	22	10.071	22	10.482	16	11.874	18	13.808	21	13.075	20
Gevaarlijke hond	2.779	6	2.893	6	3.047	5	3.277	5	3.588	5	3.230	5
Gezondheid en welzijn dieren en dierenvervoer	6.537	13	6.203	13	10.228	16	8.585	13	7.790	12	7.483	11
Flora en fauna	5.584	11	4.856	11	6.221	10	5.213	8	4.919	7	5.124	8
Cites (uithemse planten en dieren)	75	<1	76	<1	80	<1	77	<1	105	<1	86	<1
Visserijwet	1.935	4	1.685	4	1.673	3	1.686	3	1.666	2	1.295	2
Totaal	48.758	100	46.266	100	63.905	100	64.409	100	67.310	100	65.587	100

Bron: BVH

Tabel 4 – Som van het aantal politieregistraties (incidenten en aangiften) in maatschappelijke klassen in BVH (2012 t/m 2015)^{3,4}

	2012		2013		2014		2015	
	Incidenten	Aangiften	Incidenten	Aangiften	Incidenten	Aangiften	Incidenten	Aangiften
Diefstal van een dier	435	336	320	237	302	231	262	206
(Overige) meldingen betreffende dieren	28.493	19	30.324	15	31.894	0	31.839	3
Aantreffen dood/gewond dier	3.246	4	3.053	1	3.238	0	3.193	0
Loslopend dier	10.482	4	11.874	2	13.808	1	13.075	1
Gevaarlijke hond	3.047	43	3.277	32	3.588	1	3.230	1
Gezondheid en welzijn dieren en dierenvervoer	10.228	235	8.585	255	7.790	334	7.483	268
Flora en fauna	6.221	28	5.213	23	4.919	29	5.124	28
Cites (uitheemse planten en dieren)	80	0	77	0	105	0	86	1
Visserijwet	1.673	1	1.686	2	1.666	2	1.295	2
Totaal	63.905	670	64.409	567	67.310	598	65.587	510

Bron: BVH

Tabel 5 – Dierenwelzijnszaken naar 'zwaarste feit' (van zwaar naar minder zwaar) en naar categorie zoals in de tabellen

Indeling naar 'zwaarste feit'	Indeling in categorie zoals in de tabellen
Doden van dieren (art. 2.10, lid 1 (Wet dieren))	Doden of mishandelen
Doden of mishandelen van dieren van een ander (art. 350, lid 2 Sr.)	Doden of mishandelen
Dierenmishandeling (art. 2.1, lid 1 en lid 6 Wet dieren)	Doden of mishandelen
Dierenmishandeling (art. 36 GWWD)	Doden of mishandelen
Dierenverwaarlozing (artikel 2.2, lid 8 Wet dieren)	Verwaarlozen
Dierenverwaarlozing (art. 37 GWWD)	Verwaarlozen
Zorgplicht voor dieren (art. 1.4, lid 1 Wet dieren) ⁵	Verwaarlozen
Porno tussen mens en dier (art. 254a Sr.)	Seks/porno/ontucht met dieren
Ontuchtige handelingen met een dier (art. 254 Sr.)	Seks/porno/ontucht met dieren
Aanhitsen of onschadelijk houden van een dier (art. 425 Sr.)	Aanhitsen/onschadelijk houden/ dierengevechten
Verbod op dierengevechten (art. 2.14, lid 1 Wet dieren) ⁶	Aanhitsen/onschadelijk houden/ dierengevechten
Stroperij (art. 9 en 13 Flora en Faunawet)	Stroperij
Stroperij (art. 10 en 21 Visserijwet)	Stroperij

Bron: OBJD

Tabel 6 – Aantal door het OM afgedane ‘dierenwelzijnsfeiten’ naar aard c.q. wetsartikel (2012 t/m september 2015)

	2012		2013		2014		2015		totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Doden of mishandelen	240	7	259	7	291	7	199	8	989	7
Verwaarlozen	425	12	494	12	554	13	359	15	1.832	13
Seks/porno/ontucht	35	1	65	2	67	2	52	2	219	2
Aanhitsen/onschadelijk houden/dierengevechten	122	3	155	4	174	4	115	5	566	4
Stroperij	2.690	77	3.004	76	3.132	74	1.738	71	10.564	75
Totaal	3.512	100	3.977	100	4.218	100	2.463	100	14.170	100

Bron: OBD

Table 7 – *Beslissing OM over zuitvere en gemengde dierenwelzijnzaken (2012 t/m september 2015, N=13.902)*

ZUIVER (N=13.181)	sepot		politietransactie		OM transactie		strafbeschikking		voeging		dagvaarding		totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Doden of mishandelen	279	36	0	0	83	11	119	16	8	1	278	36	767	100
Verwaarlozen	592	37	0	0	64	4	461	29	12	1	457	29	1.586	100
Seks/porno/ontucht met dieren	25	63	0	0	7	18	0	0	0	0	8	20	40	100
Aanhitsen/onschadelijk houden/dierengevechten	167	34	0	0	27	6	69	14	1	<1	224	46	488	100
Stroperij	497	5	229	2	320	3	8.889	86	2	<1	363	4	10.300	100
Totaal	1.560	12	229	2	501	4	9.538	72	23	<1	1.330	10	13.181	100

GEMENGD (N=721)	sepot		politietransactie		OM transactie		strafbeschikking		voeging		dagvaarding		totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Doden of mishandelen	26	13	0	0	12	6	23	12	5	3	129	66	195	100
Verwaarlozen	9	6	0	0	8	5	31	19	13	8	102	63	163	100
Seks/porno/ontucht met dieren	23	13	0	0	3	2	0	0	8	5	142	81	176	100
Aanhitsen/onschadelijk houden/dierengevechten	8	18	0	0	2	4	1	2	1	2	33	73	45	100
Stroperij	11	8	0	0	12	8	57	40	0	0	62	44	142	100
Totaal	77	11	0	0	37	5	112	16	27	4	468	65	721	100

Bron: OBD

Table 8 – Aantal afgedane zaken naar beslissing rechter (zuivere zaken, dagvaarding, 2012 t/m september 2015, N=1.330).

	onvw. vrijheidsstraf		vw. vrijheidsstraf + taakstraf		vw. vrijheidsstraf		taakstraf (vw. en onvw.)		geldboete (vw. en onvw.)		overig		vrijspraak		nog niet geregistreerd		totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Doden of mishandelen	4	1	4	1	6	2	54	19	81	29	46	17	59	21	24	9	278	100
Verwaarlozen	2	<1	11	2	19	4	90	20	175	38	51	11	69	15	40	9	457	100
Seks/porno/ontucht	0	0	1	13	0	0	0	0	3	38	2	25	1	13	1	13	8	100
Aanhitsen/onschadelijk houden/dierengevechten	0	0	0	0	5	2	13	6	143	64	24	11	33	15	6	3	224	100
Stroperij	0	0	4	1	3	1	8	2	300	83	23	6	20	6	5	1	363	100
Totaal	6	<1	20	2	33	2	165	12	702	53	146	11	182	14	76	6	1330	100

Bron: OBD

Eindnoten

1. Door het afronden kunnen percentages niet precies uitkomen op 100,0%
2. Het blijkt niet mogelijk om gegevens over de maatschappelijke klassen 'in beslagname dier' en 'dieren' uit het systeem te halen.
3. Een incident kan geen, één of meerdere aangiften hebben. Het gaat in deze tabel om de som van het aantal incidenten en de som van het aantal aangiften. Aangiften zijn niet één op één te koppelen aan incidenten.
4. Het blijkt niet mogelijk om gegevens over de maatschappelijke klassen 'in beslagname dier' en 'dieren' uit het systeem te halen.
5. Bij deze wet zijn geen feiten (en zaken) volgens de OBJD gegevens.
6. Bij deze wet zijn geen feiten (en zaken) volgens de OBJD gegevens.
7. Het gaat hier om gegevens t/m september 2015.

Verschenen in de Bekereeks

2008

Ambtscriminaliteit aangegeven?

Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

Verborgene problemen

Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

Bont en Blauw

Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het openbaar ministerie

Uitstel van behandeling?

Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnissen en de mogelijke effecten van detentie

2009

Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?

Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

Inpakken niet nodig

Een profiel van straatrovers en straatrovers in Almere

Back on Track?

Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

CoVa volgens plan?

Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

Achter de schermen

Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

Tot de dood ons scheidt

Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

Kwetsbaar beroep

Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

Cameratoezicht in beweging

Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

Los van drank

Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

Lastige verhalen

Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar

Wapenfeiten

Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

Snelle jongens

Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

De schade hersteld?

Een onderzoek naar herstellbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

Onder Controle?

Een procesevaluatie van de gedragsinterventie 'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

Planmatig en flexibel

Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

Oosterse Teelt

Vietnamezen in de hennepcultuur

Dierenwelzijn in het vizier

De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

Over leven na de moord

De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

Met scherp schieten

Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's met betrekking tot de schietsport in Nederland

Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland

Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

Het warme bad en de koude douche

Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

Portretten van notoire ordeverstoorders

Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

Gelegenheidsordeverstoorders?

Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

Ondergaan of ondernemen

Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

Raak geschoten?

Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

Doordringen of doordrinken

Effectevaluatie Halt-straft Alcohol

Prostitutie in Nederlandse gemeenten

Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

2015

Aangifte onder nummer

Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

Papier en werkelijkheid

Een hypothesevormend onderzoek naar de invloed van registratie-effecten op de omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Grensoverschrijdend slachtofferschap

Een inventarisatie van aard, omvang en aandachtspunten in verband met de effectuering van slachtofferrechten

2016

Dieren Verboden

De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

Kijk op jeugdcriminaliteit

Handvatten voor het opstellen van een periodieke trendrapportage jeugd- en jongerencriminaliteit en een overzicht van veelbelovende aanpakken

Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam

Een onderzoek naar mogelijke verklaringen en wenselijke oplossingen

Missen we iets?

Een gebiedsanalyse in Rotterdam naar de omvang en aanpak van de jeugdcriminaliteit en eventuele 'witte vlekken' in dat beeld

De draad weer oppakken

Een follow-up onderzoek onder nabestaanden van slachtoffers van levensdelicten

Sinds eind 2011 bestaan de dierenpolitie en meldpunt 144 'red een dier'. Deze initiatieven komen voort uit de verhoogde maatschappelijke en politieke aandacht voor dierenwelzijn en hebben een verbeterde aanpak van dierenverwaarlozing en -mishandeling tot doel. Naast de politie en het meldpunt zijn er sinds jaar en dag vele organisaties actief op het gebied van dierenwelzijn. Om de samenwerking tussen de politie, meldpunt 144 en een aantal belangrijke organisaties te stroomlijnen, zijn er onder regie van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Veiligheid en Justitie afspraken gemaakt over de handhaving van dierenwelzijn en de hulpverlening aan dieren.

In eerder onderzoek (Dierenwelzijn in het vizier, 2012) is vastgesteld dat de samenwerkingspartners voortvarend en gemotiveerd van start zijn gegaan. Anno 2016 is het tijd om de aanpak en de samenwerking te evalueren, de samenwerking bestaat dan bijna vijf jaar. In *Hoe lopen de hazen* worden de bevindingen uit een evaluatie van de aanpak beschreven. Het onderzoek is uitgevoerd onder de convenantpartners en een aantal andere organisaties die zich inzetten voor dierenwelzijn. Aan bod komt welke afspraken er op papier zijn gemaakt, hoe deze in de praktijk worden nageleefd en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Daarnaast wordt de ontwikkeling van het aantal dierenwelzijnszaken in relatie tot de nieuwe aanpak kwantitatief beschreven aan de hand van geregistreerde cijfers over meldingen, kosten en de wijze waarop zaken worden afgedaan. De bevindingen vormen input voor het verder ontwikkelen van de aanpak van dierenwelzijnszaken



ISBN 978-94-92255-12-9



9 789492 255129 >

www.beke.nl