

Evaluatie van het Dierentuinenbesluit

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

mr. Suzanne Junte
drs. Katrien de Vaan
drs. Jaap Wils

Projectnummer: B3464

Zoetermeer, 20 november 2008

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

Deze evaluatie is uitgevoerd om twee redenen. Allereerst is het gebruikelijk dat regelgeving na een bepaalde periode wordt geëvalueerd en het Dierentuinenbesluit is alweer zes jaar geleden in werking getreden. Daarnaast ligt aan dit onderzoek een motie van de Tweede Kamer ten grondslag, waarin opgeroepen wordt het Dierentuinenbesluit te evalueren met aandacht voor de functie, de huisvestingseisen en het fok- en transactiebeleid van dierentuinen. Deze dubbele aanleiding komt terug in het onderzoek. Enerzijds betreft het een evaluatie van de uitvoering van het besluit in de praktijk. Anderzijds is er aandacht voor de inhoudelijke voorschriften en het doelbereik van het besluit.

Net als het Dierentuinenbesluit, gaat het onderzoek uit van de huidige situatie waarin het bestaan van dierentuinen een gegeven is. Binnen dit kader wordt het functioneren van het Dierentuinenbesluit onderzocht en gekeken naar de mate waarin de inrichting van het besluit kan dragen aan het bereiken van de doelstellingen ervan: het waarborgen van dierenwelzijn en het bevorderen van educatie en de instandhouding van diersoorten.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Suzanne Junte en Katrien de Vaan onder begeleiding van ondergetekende. We willen met name onze dank uitspreken voor de medewerking die we hebben gekregen van de dierentuinen die we hebben benaderd voor dit onderzoek.

Jaap Wils
Projectleider

Inhoudsopgave

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	7
1 Inleiding	19
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	19
1.2 Vraagstelling	19
1.3 Methodologie en leeswijzer	20
1.3.1 Methodologie	20
1.3.2 Leeswijzer	21
2 Het Dierentuinenbesluit: analyse van de beleidscontext	23
2.1 Totstandkoming van het Dierentuinenbesluit	23
2.2 Vergunningverlening	24
2.2.1 Reikwijdte van het Dierentuinenbesluit	24
2.2.2 Reikwijdte Dierentuinenbesluit: transactiebeleid	27
2.2.3 De vergunningverlening	27
2.3 Controle	28
2.4 Doelstellingen: de richtlijn en het besluit	29
2.5 Deelconclusies	30
3 Het Dierentuinenbesluit: de praktijk	31
3.1 Vergunningverlening door Dienst Regelingen	31
3.1.1 Procedure	31
3.1.2 Vergunningvoorwaarden	33
3.1.3 Invulling van de voorschriften	36
3.2 Controle door de AID	38
3.3 Doelbereik	40
3.3.1 Welzijn	41
3.3.2 Educatie	43
3.3.3 Instandhouding van diersoorten	45
3.3.4 Verhouding tussen de doelstellingen	47
3.4 Opvangcentra	47
3.5 Deelconclusies	48
4 Administratieve lasten en uitvoeringskosten	51
4.1 Administratieve lasten	51
4.2 Uitvoeringskosten	53
4.3 Deelconclusies	54
Bijlage 1 Bronnen	55

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Doel en opzet van het onderzoek

Het doel van deze evaluatie van het Dierentuinenbesluit is tweeledig. Het Ministerie van LNV wil inzicht verkrijgen in het functioneren van de uitvoering van het besluit. Tevens dient de evaluatie ertoe te bepalen of de voorschriften in het besluit ten aanzien van welzijn, educatieve programma's en het fok- en transactiebeleid voldoende bruikbaar zijn om de doelstellingen van het besluit te behalen.

Het onderzoek is gebaseerd op literatuurstudie en interviews. In de literatuurstudie zijn naast de wet- en regelgeving en parlementaire stukken ook de formulieren van de visitatiecommissie, samenvattingen van AID-controles en verschillende vergunningen bestudeerd. Voor de interviews zijn respondenten uit vier categorieën geraadpleegd:

- de overheid: het ministerie van LNV (en de Dienst Regelingen en de AID als onderdelen daarvan) en de visitatiecommissie
- dierentuinen: verdeeld over grote dierentuinen (leden van Nederlandse Vereniging voor Dierentuinen), kleinere dierentuinen (leden van de vereniging Dier en Park), opvangcentra (leden van de Vereniging van Opvangcentra van Niet-gedomesticeerde Dieren) en ongeorganiseerde dierentuinen
- belangenverenigingen: brancheverenigingen en de Dierenbescherming
- experts: vier wetenschappers met expertise op het gebied van dierenwelzijn, educatie en de instandhouding van diersoorten.

In deze samenvatting komen de antwoorden op de onderzoeksvragen aan de orde, zijn de conclusies vermeld en komen de daaruit voortvloeiende aanbevelingen aan bod.

Conclusies en beantwoording onderzoeksvragen

1. Het functioneren van de uitvoering

Het dierentuinenbesluit verplicht inrichtingen die onder het besluit vallen tot het aanvragen van een vergunning. Onder het besluit vallen in principe alle permanente inrichtingen die levende dieren houden van meer dan tien verschillende wilde diersoorten of van een diersoort die valt onder artikel 4 of 5 van de Flora- en Faunawet, en die dieren minimaal zeven dagen per jaar tentoonstellen aan het publiek. Circussen en dierenwinkels vallen niet onder het besluit. Een tijdelijke vrijstellingsregeling stelt voorwaarden waardoor ook instellingen als kinderboerderijen die een enkele beschermde diersoort naast hoofdzakelijk productiedieren houden, hotels en restaurants die bij wijze van decoratie enkele wilde diersoorten houden en opvangcentra waar dieren maximaal 12 maanden verblijven, niet onder het besluit vallen. Ondanks de vrijstellingsregeling is het mogelijk dat een instelling die zichzelf presenteert als kinderboerderij of een natuurmuseum met een aantal aquaria ook onder het Dierentuinenbesluit vallen, vanwege hun uitgebreidere collectie wilde dieren.

1 Hoe is het stelsel van vergunningverlening en controle opgezet?

en

2 Welke actoren zijn betrokken bij het proces van vergunningverlening en controle ?

Instellingen die onder het dierenruitenbesluit vallen moeten een aanvraag voor een dierenruitenvergunning indienen bij de uitvoeringsinstantie van het Ministerie van LNV, de Dienst Regelingen. Na ontvangst en controle op volledigheid van de aanvraag bezoekt een ambtelijke visitatiecommissie de aanvrager en beoordeelt de mate waarin de aanvrager voldoet aan de voorwaarden die zijn opgenomen in het dierenruitenbesluit. Wanneer de aanvrager volledig aan de voorwaarden voldoet, ontvangt hij een vergunning met daarin alleen een aantal algemene voorwaarden. Constateert de visitatiecommissie op een aantal punten gebreken, maar bestaat de indruk dat de aanvrager deze gebreken op redelijke termijn kan verhelpen, dan ontvangt hij een vergunning met daarin naast algemene ook een aantal specifieke voorwaarden. Is de visitatiecommissie van mening dat de aanvrager niet aan de voorwaarden uit het dierenruitenbesluit kan voldoen, dan wordt de aanvraag afgewezen.

Controle op de vergunningvoorwaarden – zowel de algemene als de specifieke – vindt plaats door de AID. Bij de inwerkingtreding van het besluit is de afspraak gemaakt dat de eerste controle binnen een jaar na de vergunningverlening moet worden uitgevoerd. Daarna vindt iedere twee tot drie jaar controle plaats. De inhoudelijke sturing op de controles is vanaf 2007 in handen van de Dienst Regelingen. Voordien diende de AID dit zelfstandig uit te voeren. Bij de controles door de AID vormen de vergunningvoorwaarden het uitgangspunt. Daarnaast worden eventuele ontvangen signalen over de betreffende dierenruiten gebruikt. De AID rapporteert zijn bevindingen aan de Dienst Regelingen. De Dienst Regelingen bepaalt, eventueel in overleg met de visitatiecommissie, of deze bevindingen aanleiding zijn om contact op te nemen met de dierenruiten.

Wanneer een dierenruiten wijzigingen doorvoert in het dierenbestand, in de huisvestingsomstandigheden of in andere zaken die onder het dierenruitenbesluit vallen dan moet de dierenruiten de Dienst Regelingen van deze wijzigingen op de hoogte stellen. Wanneer de wijzigingen ertoe leiden dat de bestaande vergunning niet meer voldoet, gaat de visitatiecommissie op bezoek en ontvangt de dierenruiten een nieuwe, gewijzigde vergunning. De Dienst Regelingen kan echter ook besluiten dat de wijzigingen onder de huidige vergunning vallen en stelt de dierenruiten daarvan dan schriftelijk op de hoogte.

3 Hoe verloopt het proces van vergunningverlening en controle in de praktijk?

Afwijzing van een vergunningaanvraag heeft tot 1 mei 2008 23 keer plaatsgevonden. Er zijn 48 vergunningen verleend. Aanvankelijk zijn deze vergunningen allemaal onder specifieke voorwaarden verleend, met daarbij de bepaling dat de aanvrager binnen een jaar aan de gestelde voorwaarden diende te voldoen.

Een kwart van de dierenruiten die een vergunning onder voorwaarden ontvingen heeft tegen (een deel van) deze voorwaarden bezwaar aangetekend. Deze bezwaren werden behandeld tijdens een hoorzitting en leidden veelal tot kleine aanpassingen in de voorwaarden en van de termijn waarbinnen dierenruiten aan bepaalde voorwaarden moesten voldoen.

In de uitgegeven vergunningen is vastgelegd dat de dierenruiten binnen een jaar aan de gestelde voorwaarden moesten voldoen. Hiermee is een ambitieuzere termijn gesteld dan volgens het besluit noodzakelijk is. In het besluit is een maximale termijn van twee jaar vermeld.

Het duurde echter langer dan beide gestelde termijnen voordat de AID alle dierentuinen had bezocht om op de voorwaarden te controleren. Uiteindelijk hebben de laatste bezoeken ruim drie jaar op zich laten wachten. De aangekondigde periode van een jaar is dus duidelijk te ambitieus gebleken, maar ook de periode van twee jaar is niet gehaald. De combinatie van het controleren van een volledig nieuw vergunningstelsel, gebaseerd op doelvoorschriften met bovendien een betrekkelijk beperkte capaciteit is hiervan de voornaamste oorzaak. De duidelijk ontstane achterstand in de controle is vanaf 2007 ingelopen doordat de Dienst Regelingen de aansturing op zich nam. Op dit moment vindt de tweede ronde van controles plaats. Uiteindelijk zal hiermee in de praktijk net worden voldaan aan de geplande periodieke controles om de twee tot drie jaar.

Bij die bezoeken constateerde de AID in ongeveer 15 procent van de gevallen dat nog niet (geheel) aan de voorwaarden voldaan werd. De meeste gevallen hebben betrekking op lichte, administratieve overtredingen. Toch valt op dat dit niet heeft geleid tot handhavend optreden. Onder vraag 4 gaan we hier verder op in.

Vanaf 2006 is gekozen voor een andere inrichting van de vergunningverlening. De Dienst Regelingen heeft in 2006 en 2007 nieuwe vergunningen verleend waarin de algemene voorwaarden waren uitgebreid. Specifieke vergunningvoorwaarden zijn nu omgezet in algemene voorwaarden. Doordat het aantal specifieke voorwaarden is verminderd, is ook voor minder wijzigingen nog een nieuwe vergunning nodig. Hiermee zijn de administratieve lasten voor zowel de dierentuinen als de Dienst Regelingen verminderd. Het uitbreiden van de algemene voorwaarden vormt wel een extra uitdaging voor de controle en handhaving. Er is meer interpretatie en informatie nodig om overtredingen te constateren. Hiervoor is meer instructie en informatie vooraf noodzakelijk. Reeds voordat deze evaluatie plaatsvond is besloten dat de Dienst Regelingen deze aansturing op zich neemt en met name door middel van projectmatig handhaven gaat vormgeven.

4 Verloopt het proces van vergunningverlening en controle in overeenstemming met het Dierentuinenbesluit?

De vergunningverlening verloopt in grote lijnen volgens het besluit. Op één onderdeel, de meldingsplicht, is wel een afwijking te constateren. Het besluit bepaalt dat dierentuinen wijzigingen in de bestaande situatie vooraf bij de Dienst Regelingen moeten melden. De Dienst Regelingen moet bepalen of een aanpassing van de vergunning noodzakelijk is en de dierentuin hierover berichten. In het geval dat er geen aanpassing van de vergunning noodzakelijk is, moet de Dienst een schriftelijke verklaring afgeven.

Een letterlijke toepassing van deze bepaling leidt in de praktijk tot een overmatige belasting van dierentuinen. Daarom zijn de meldmomenten voor kleine wijzigingen voor NVD-dierentuinen teruggebracht naar tweemaal per jaar: een meldmoment voor wijzigingen in het soortenbestand en een moment voor overige meldingen. Grote wijzigingen, bijvoorbeeld aanpassingen aan dierenverblijven, moeten wel vooraf worden gemeld. Niet-NVD-dierentuinen moeten naast een vast jaarlijks meldmoment voor wijzigingen in het soortenbestand, alle overige meldingen apart en vooraf melden. Ook worden er geen schriftelijke verklaringen afgegeven, maar wordt volstaan met een ontvangstbevestiging van de (periodieke) melding. Hoewel vanuit pragmatisch oogpunt lovenswaardig, is de praktijk van vaste meldmomenten en het versturen van ontvangstbevestigingen in strijd met het besluit. Het verdient aanbeveling het besluit hierop aan te passen.

Op het gebied van controle en handhaving zijn er eveneens discrepanties met het Dierentuinenbesluit. Zoals hierboven aangegeven (bij vraag 3) is de termijn voor de controle na de eerste vergunning duidelijk niet gehaald. Dit werd met name veroorzaakt doordat de AID in eerste instantie te weinig grip had op het besluit. Doelvoorschriften vragen om interpretatie bij controle. Dit was een nieuwe situatie die aanpassing vergde van de werkwijze van de AID. Uiteindelijk is ingezien dat meer inhoudelijke aansturing noodzakelijk was. Sinds de aansturing door de Dienst Regelingen is vanaf 2007 de controle weer op orde.

Daarnaast is gebleken dat enkele dierentuinen die na het bezoek van de AID nog niet aan de specifieke voorwaarden voldeden, toch een nieuwe vergunning ontvingen. Hieraan lagen verschillende factoren ten grondslag. Ten eerste ging het in veel gevallen om lichte overtredingen. Daarnaast speelde een rol dat er in de praktijk maar één sanctiemiddel kon worden gebruikt: het volledig of gedeeltelijk intrekken van de vergunning. Dit is een zwaar middel dat in veel gevallen niet in verhouding stond tot de geconstateerde overtreding. Een andere overweging was dat het bij de invoering van het besluit niet de bedoeling was dierentuinen direct te moeten sluiten. Uitgangspunt was dat dierentuinen langs de geleidelijke weg de gewenste kwaliteit dienden te bereiken.

Doordat er geen sanctiemogelijkheden zijn waarmee dierentuinen voor relatief lichte overtredingen tot actie zijn te dwingen, is feitelijk sprake van een gat in de handhaving. Dit komt enerzijds doordat ervoor gekozen is om de strafrechtelijke handhavinginstrumenten niet te benutten. Dit werd een te zwaar middel gevonden. Anderzijds kon geen gebruik worden gemaakt van bestuursdwang. Uiteindelijk waren hierdoor te weinig handhavingsmiddelen aanwezig. Dit probleem is overigens onderkend. Vanaf 2009 is het wel mogelijk dwangsommen op te leggen. Niettemin heeft het gebrek aan sanctiemiddelen er in de praktijk toe geleid dat er bij enkele dierentuinen minder is opgetreden dan wenselijk was.

5 Welke knelpunten en verbetermogelijkheden zijn er in het proces van vergunningverlening en controle?

De vergunningverlening en controle verlopen in de praktijk redelijk goed. Onder vraag 3 en 4 zijn de belangrijkste knelpunten behandeld. Daarnaast zijn er nog enkele andere verbetermogelijkheden te benoemen. Hieronder komen deze kort aan de orde.

- Het duurde langer dan de gestelde termijn voordat de AID alle dierentuinen bezocht om op de voorwaarden van de verleende vergunning te controleren. Pas na ruim drie jaar zijn alle dierentuinen bezocht. Inmiddels is dit knelpunt echter opgelost en vinden de controles op tijd plaats.
- Er waren tot voor kort te weinig middelen om de handhaving van met name lichtere overtredingen doeltreffend aan te pakken. Vanaf 2009 kan gebruik worden gemaakt van bestuursdwang.
- De visitatiecommissie neemt een belangrijke rol in bij de interpretatie van de doelvoorschriften. De meeste kennis van de visitatiecommissie berust echter bij één persoon. Dit maakt de commissie kwetsbaar. Bij het wegvallen van deze persoon verdwijnt veel kennis van diersoorten en de interpretatie van de voorschriften. Dit laatste zal leiden tot rechtsonzekerheid en misschien ook rechtsongelijkheid, omdat nieuwe commissieleden niet zullen weten hoe de voorschriften van het besluit in het verleden zijn toegepast.

- De interpretatie van de doelvoorschriften vraagt om een zeer brede en specialistische deskundigheid bij de visitatiecommissie. Het probleem is dat deze deskundigheid schaars is en vooral bij dierentuinen zelf aanwezig is. Meer hierover bij onderdeel 3 van de conclusies.

Conclusie uitvoering

De invoering van het nieuwe vergunningstelsel in het kader van het Dierentuinenbesluit is voor de betrokken onderdelen van LNV (de Dienst Regelingen, de visitatiecommissie en de AID) en dierentuinen een forse operatie geweest. In de eerste jaren hebben partijen moeten zoeken naar de beste werkwijze voor de invulling van het besluit. Met name de opzet van de controle en handhaving verliep niet optimaal en diende te worden aangepast. Daarbij bleek tevens het handhavingsinstrumentarium onvoldoende. Hierdoor is er zeer beperkt handhavend opgetreden. Hoewel geen sprake is van grote overtredingen door dierentuinen, had dit waarschijnlijk wel betekend dat aanpassingen eerder waren doorgevoerd.

Belangrijk onderdeel van de vergunningverlening was de beoordeling door de visitatiecommissie. De eerste beoordelingsronde voor de vergunningverlening heeft geleid tot veel discussie over de invulling van de voorschriften. Bij dierentuinen ontstond enige wrevel over de opstelling en het kennisniveau van de visitatiecommissie. Deze commissie had de lastige taak de interpretatie van de voorschriften op zich te nemen voor een zeer diverse dierenpopulatie en dit op te leggen aan dierentuinen die zelf regelmatig beschikken over uitgebreide expertise. Dat dit tot spanningen heeft geleid is niet verwonderlijk.

In tegenstelling tot wat diverse betrokkenen dachten, heeft de visitatiecommissie een permanente betrokkenheid bij de uitvoering van het besluit. Ook bij wijzigingen van de vergunning speelt de visitatiecommissie wederom een rol. Deze permanente functie brengt met zich mee dat ook aandacht dient te zijn voor de borging van de deskundigheid. Nu is de commissie kwetsbaar omdat de kennis over de invulling van de voorschriften zeer persoonsgebonden is.

2. Administratieve lasten en uitvoeringskosten

Aan de uitvoering van het Dierentuinenbesluit zijn kosten verbonden, zowel voor dierentuinen als voor de Dienst Regelingen en de AID. In het geval van dierentuinen bestaan deze kosten uit administratieve lasten: in geld uitgedrukte inspanningen voor het voldoen aan de informatieverplichtingen van het Dierentuinenbesluit. De kosten die de AID en de Dienst Regelingen kwijt zijn, worden uitvoeringskosten genoemd.

6 Wat zijn globaal de administratieve lasten voor de dierentuinen en de uitvoeringslasten voor de betrokken overheden?

Recent zijn twee onderzoeken afgerond naar de administratieve lasten voor vergunningverlening en controle. In totaal kwamen de administratieve lasten voor vergunningverlening en controle neer op € 85.960,- respectievelijk € 34.944,-. Per dierentuin is dit € 1.791,- respectievelijk € 728,- per jaar. De resultaten van deze onderzoeken zijn voorgelegd aan een brede groep dierentuinen om te toetsen of deze overeenkomen met hun ervaringen.

De uren die de dierentuinen besteden aan de informatieverplichtingen rond vergunningverlening waren hoger dan de uren die uit het eerdere onderzoek naar voren kwamen. Het verschil zat met name in een grotere urenbesteding voor het bijhouden van een dieradministratie. Er was hierin geen verschil tussen grote en kleine dierentuinen en georganiseerde en ongeorganiseerde dierentuinen. De lasten liggen in de praktijk waarschijnlijk dus hoger dan de berekeningen uit het eerdere onderzoek. De onderzoeksresultaten voor controle door de AID waren wel herkenbaar voor de respondenten.

In hoeverre komen deze bedragen nu overeen met de geraamde bedragen voorafgaand aan de invoering van het besluit? In de nota van toelichting bij het Dierentuinenbesluit wordt uitgegaan van eenmalige administratieve lasten van maximaal f 10.000,- (€ 4.537,-) voor het aanvragen van een vergunning en daarna een maximum van f 3.000,- (€ 1.361,-) per jaar voor het bijhouden van de dierboekhouding en de beleidsprotocollen. Deze bedragen zijn niet één op één te vergelijken met het bedrag uit het onderzoek naar de administratieve lasten. In de nota zijn namelijk niet alle activiteiten die de lasten veroorzaken meegenomen. Niettemin zijn de genoemde getallen in de nota redelijk in lijn met de huidige praktijk.

De Dienst Regelingen is in totaal 1 fte per jaar kwijt aan de uitvoering van het Dierentuinenbesluit. Dit komt neer op 1632 uur per jaar. De AID heeft 400 tot 500 uren per jaar beschikbaar voor controle van Dierentuinen in het kader van het Dierentuinenbesluit. Dit komt neer op een bedrag van €95.227,- voor de Dienst Regelingen en €39.500,- voor de AID (uitgaande van 500 uur per jaar). Per verleende vergunning is dit €2.807,-. Het is niet bekend op welk bedrag de uitvoeringskosten geraamd werden voor de inwerkingtreding van het Dierentuinenbesluit.

7 Zijn er verbeter suggesties voor vermindering van de administratieve en uitvoeringslasten bij betrokkenen?

In het verleden vond dubbele rapportage plaats in kader van het Dierentuinenbesluit, CITES en de Flora- en Faunawet. Door een betere coördinatie vanuit de Dienst Regelingen is dit niet langer noodzakelijk. Niettemin blijkt een deel van het veld hiervan nog niet op de hoogte en vindt nog steeds dubbele rapportage plaats. Door extra voorlichting kan deze onnodige extra rapportage mogelijk worden voorkomen.

Conclusie administratieve en uitvoeringskosten

De administratieve lasten voor het bijhouden van de dierenregistratie en het doen van meldingen zijn redelijk in lijn met de bedragen die bij inwerkingtreding van het besluit waren geraamd. De kosten zijn in totaal iets lager dan geraamd. Indien de administratieve lasten voor dierentuinen moeten worden teruggebracht, is de mogelijke winst te halen in het bijhouden van de dierboekhouding. Deze lasten vormen het grootste deel van de totale administratieve lasten. Daarvoor is het echter wel noodzakelijk te onderzoeken of de inhoudelijke eisen aan de dierboekhouding beperking van de lasten mogelijk maken.

3. Bruikbaarheid van de voorschriften

Het Dierentuinenbesluit bevat inhoudelijke en procedurele voorschriften. De procedurele voorschriften betreffen het aanvragen van een vergunning. De inhoudelijke voorschriften zien voornamelijk toe op de doelstellingen van het besluit: het waarborgen van dierenwelzijn, educatie en de instandhouding van diersoorten.

8 Wat zijn de doelstellingen van het Dierentuinenbesluit?

De belangrijkste doelstellingen van het dierentuinenbesluit zijn het waarborgen van dierenwelzijn, instandhouding van diersoorten en educatie. In vergelijking met de Europese richtlijn waar het besluit op gebaseerd is, heeft de Nederlandse wetgever veel minder de nadruk gelegd op de instandhouding van diersoorten, voorlichting en wetenschappelijk onderzoek. De meeste aandacht gaat in het besluit uit naar bepalingen ten aanzien van dierenwelzijn.

9 Welke voorwaarden ten aanzien van huisvesting, educatieve programma's en het fok- en transactiebeleid bevat het Dierentuinenbesluit?

10 Sluiten de voorwaarden aan bij en dekken ze de doelstellingen van het besluit?

In artikel 8 tot en met 11 staan voorschriften voor het houden, huisvesten, verzorgen en het tonen van dieren. In artikel 12 staat verder dat dierentuinen een informatief en educatief programma moeten hebben, waarbij dieren zoveel mogelijk in hun biologische en ecologische context moeten worden geplaatst (zesde lid). Ook in artikel 12 staat dat dierentuinen mee moeten doen aan een onderzoeksprogramma voor de instandhouding van diersoorten of aan een fokprogramma (tweede lid). Het Dierentuinenbesluit besteedt zeer beperkt aandacht aan het transactiebeleid van dierentuinen. In artikel 12, derde lid, staat dat een dierentuin zich er bij een transactie van verzekert dat de ontvangende partij dieren houdt, huisvest en verzorgt op een wijze die vergelijkbaar is met het besluit. Overige aspecten van het transactiebeleid, zoals de handel in levende en dode dieren, vallen niet onder het Dierentuinenbesluit. Zij vallen onder handelsverdragen en het CITES-verdrag.

De voorwaarden in het dierentuinenbesluit ten aanzien van dierenwelzijn, instandhouding van diersoorten en educatie hebben de vorm van doelvoorschriften. Dat zijn open normen die in de praktijk verder moeten worden ingevuld. De welzijnsbepalingen zijn zeer ruim en dekken het doel af, maar vereisen daarom ook nadere invulling van de voorschriften door de visitatiecommissie. De bepaling over de instandhouding van diersoorten is voldoende zolang dierentuinen zich richten op het in stand houden van de populaties in de dierentuinen. Is het doel fokken om dieren in de natuur terug te kunnen plaatsen, dan is aanscherping nodig. De voorschriften op het gebied van educatie zijn te summier en worden bovendien niet inhoudelijk getoetst.

11 Op welke wijze zijn deze voorwaarden uitgewerkt in concrete criteria voor de vergunningaanvraag, beoordeling en rapportage door betrokkenen?

De visitatiecommissie speelt een centrale rol bij de invulling van de open normen in de praktijk. Deze normen zijn door de commissie uitgewerkt in beoordelingscriteria, maar ook de beoordelingscriteria laten veel ruimte voor interpretatie. Het is dan ook tijdens de bezoeken van de visitatiecommissie aan de dierentuinen dat de uitwerking van de voorwaarden echt vorm krijgt.

12 Is deze uitwerking van de voorwaarden eenduidig en helder geformuleerd?

De eerste fase van de vergunningverlening verliep stroef. Dierentuinen geven aan dat voor hen niet altijd duidelijk was wat zij precies moesten doen om aan de voorwaarden te voldoen. Tekortkomingen werden hen dan pas duidelijk bij het bezoek van de visitatiecommissie, of daarna wanneer zij de vergunningvoorwaarden ontvingen. Ook hoe de visitatiecommissie tot zijn oordeel kwam was niet geheel transparant. Dit heeft geleid tot bezwaarprocedures.

Dergelijke onduidelijkheid is echter inherent aan een nieuw vergunningstelsel met open normen en vermindert naarmate partijen meer ervaring opdoen met het invullen ervan.

De open normen eisen veel kennis en deskundigheid van de visitatiecommissie. Om belangenverstrengeling te voorkomen is gekozen voor een ambtelijke commissie van enkele personen, zonodig aangevuld met deskundigen uit het veld. Hoe deskundig ook, gezien de breedte van de benodigde specialismen, heeft de visitatiecommissie regelmatig te maken met een kennisachterstand ten opzichte van de diertuin die zij moet beoordelen. De visitaties hebben dan ook veel discussie opgeleverd over de invulling van de normen, zoals ook blijkt uit de ingediende bezwaren. De eerste fase van de beoordeling en vergunningverlening heeft tot wrevel geleid bij diertuinen.

Het af en toe aanvullen van de commissie met een deskundige uit het veld dient het kennisniveau van de commissie te verhogen, maar het is de vraag of dat voldoende is. De Dienst Regelingen zoekt nu samen met de NVD naar een meer structurele oplossing waarbij de visitatiecommissie gebruik maakt van de kennis en deskundigheid bij de diertuinen. De NVD heeft voorgesteld een pool van deskundigen ter beschikking te stellen aan de visitatiecommissie.

Conclusie bruikbaarheid voorschriften

De voorwaarden in het diertuinenbesluit ten aanzien van dierenwelzijn, instandhouding van diersoorten en educatie sluiten aan bij de doelstelling van het besluit en dekken deze ook grotendeels af. Omdat de inhoudelijke voorschriften van het besluit veelal open zijn geformuleerd, dient wel een nadere invulling in de praktijk plaats te vinden. De visitatiecommissie heeft daarbij een centrale rol gespeeld. In de ogen van verschillende diertuinen schoot de kennis van de commissie wel eens tekort. Dit leidde tot veel discussie en het indienen van diverse bezwaarschriften. Met name in de beginperiode was daardoor sprake van intransparantie bij de toepassing van de voorschriften. Nu het systeem meerdere jaren functioneert, is deze transparantie wel vergroot. Niettemin is de interpretatie en de communicatie daarover een blijvend punt van aandacht.

Hoewel het systeem met een visitatiecommissie kwetsbaar is vanwege de persoonsafhankelijkheid en bovendien vaak zal leiden tot discussie over de interpretatie van normen, is het alternatief minder aantrekkelijk. Specifieke bepalingen waarin bijvoorbeeld tot op de centimeter is vastgelegd hoe groot de huisvesting voor een bepaalde diersoort moet zijn, leveren zeker ook nadelen op. Ten eerste is het moeilijk om voor iedere denkbare diersoort in diertuinen specifieke voorwaarden te formuleren. Daarnaast leiden zeer specifieke voorschriften tot vaststaande minimumnormen waar alle diertuinen aan moeten voldoen. Dergelijke normen zijn vrijwel altijd een compromis en vertegenwoordigen vanuit het oogpunt van met name welzijn niet de optimale situatie van dieren. Diertuinen worden bovendien bij het behalen van de minimumnorm niet meer geprikkeld verder te gaan. Het minimum geldt dan in de praktijk vooral als een maximum en de discussie over wat het welzijn van dieren in diertuinen noodzakelijk maakt is gesloten. Het huidige systeem van open normen, waarin niet vast staat hoe groot een hok moet zijn, leidt minder snel tot compromissen en vaker tot optimale situaties.

4. Doelbereik

De doelen van het dierenparkbesluit zijn het waarborgen van dierenwelzijn, van educatie en van soortenbehoud. Het besluit bevat doelvoorschriften op alle drie deze terreinen waaraan dierenparken moeten voldoen.

Diverse respondenten, waaronder de geraadpleegde experts, zijn van mening dat de doelvoorschriften voor welzijn hoog zijn ingestoken. Invoering van het Dierenparkbesluit heeft volgens hen daardoor geleid tot een stijging van het kwaliteitsniveau bij met name de kleinere dierenparken. Dit blijkt ook uit bestudering van de verslagen van de visitatiecommissie en de AID. Voor grote professionele dierenparken hebben de eisen uit het besluit een minder grote rol gespeeld. Zij voldeden via het eigen kwaliteitssysteem al aan hoge eisen op het gebied van dierenwelzijn. Daarbij speelt ook maatschappelijke druk een grote rol. Met name de NVD-parken, die verder zijn op dit gebied dan de andere dierenparken, geven aan dat zij met name vanuit de druk van het publiek werken aan bevordering van het welzijn van de dieren. De tendens gaat sinds de jaren negentig richting het kunnen tonen van soorteigen gedrag. De open normen kunnen op bepaalde punten nog worden aangescherpt. Met name inhoudelijke eisen aan de signalen van dieren zelf ontbreken nog. Mogelijk zijn positieve en negatieve welzijnsindicatoren voor het gedrag van dieren te benoemen.

De educatiebepaling in het besluit is zeer ruim geformuleerd en dierenparken geven er dan ook op zeer verschillende wijze invulling aan. Bij de beoordeling van deze norm door de visitatiecommissie lijkt niet zozeer vanuit het doel van educatie gedacht te worden als wel vanuit de middelen. Dat neemt overigens niet weg dat deze bepaling in het dierenparkbesluit met name voor kleine en ongeorganiseerde dierenparken heeft betekend dat zij meer zijn gaan nadenken over en doen aan educatie.

De bepalingen ten aanzien van het in stand houden van diersoorten zijn zeer concreet geformuleerd: dierenparken moeten meedoen aan fokprogramma's of aan onderzoek. De fokprogramma's hebben voornamelijk een betekenis als het gaat om het in stand houden van de populaties in de dierenparken zonder daarvoor afhankelijk te zijn van aanvoer vanuit het wild. Terugplaatsing van dieren in de natuur gebeurt slechts sporadisch. Daarmee ontstaat een dierenparkpopulatie van wilde dieren die onafhankelijk is van het wild en daar in de loop der tijd mogelijk ook van af gaat wijken, omdat overleven in een dierenpark andere eigenschappen vereist dan overleven in het wild. De meningen over het nut van deze programma's en de rol van dierenparken in het behoud van wilde diersoorten zijn dan ook verdeeld.

Bij conflicterende doelstellingen zeggen dierenparken dat welzijn altijd op de eerste plek staat. De vraag is of dit in de praktijk ook altijd echt het geval is. Sommige maatregelen die vanuit het oogpunt van welzijn het beste zijn, zullen soms om redenen van educatie of vanwege de mening van bezoekers niet worden toegepast. Ook bestaat er een spanningsveld tussen de recreatiedoelstelling van dierenparken en de doelstellingen van het Dierenparkbesluit. In het besluit is hier echter al tot op zekere hoogte rekening mee gehouden.

Het Dierenparkbesluit besteedt slechts beperkt aandacht aan het transactiebeleid van dierenparken. Het stelt dat een dierenpark zich er bij een transactie van moet verzekeren dat de omstandigheden in de park waar het dier heen gaat voldoen aan de eisen die het besluit stelt.

De praktijk leert dat de NVD-tuinen een commissie hebben die ontvangende tuinen controleert en beleid voeren dat andere NVD- of EAZA-dierentuinen boven andere inrichtingen preferereert bij transactie. Het is niet onderzocht of transacties zich daadwerkelijk volgens dit beleid afspelen. Overige aspecten van het transactiebeleid, zoals de handel in levende en dode dieren, vallen niet onder het Dierentuinenbesluit maar onder handelsverdragen en het CITES-verdrag.

Opvangcentra hebben een bijzondere positie binnen de inrichtingen die onder het Dierentuinenbesluit vallen. Ze hebben een andere kerntaak dan "reguliere" dierentuinen, waarbij het tentoonstellen van dieren bijzaak en geen hoofdzaak is. Met dit bijzondere karakter wordt in het Dierentuinenbesluit geen rekening gehouden. Bij het opstellen van de uitzonderingsregeling is besloten voor opvangcentra geen uitzondering te maken. Gevreesd werd dat dit tot oneigenlijk gebruik van de uitzonderingsregel zou leiden. Met name bij verschillende welzijnsbepalingen leidt dit tot problemen. In mindere mate geldt dit ook voor het fok- en onderzoeksprogramma. Hierdoor worden aan opvangcentra eisen opgelegd die moeilijk passen binnen hun kerntaak. Voor inheemse niet-gedomesticeerde dieren werken de opvangcentra samen met LNV aan een apart kwaliteitsprotocol. Dat lost het probleem echter niet volledig op. De meeste opvangcentra die onder het Dierentuinenbesluit vallen, vangen uitheemse soorten op.

Conclusie doelbereik

Het Dierentuinenbesluit heeft geleid tot een stijging van het kwaliteitsniveau van met name kleinere dierentuinen. Daarnaast spelen maatschappelijke druk en eigen kwaliteitssystemen van de NVD en Dier en Park een belangrijke rol bij het bewaken van dierenwelzijn. De huidige doelvoorschriften kunnen een basisniveau voor welzijn, educatie en de instandhouding van diersoorten garanderen. De keuze voor een systeem van open geformuleerde normen daagt dierentuinen meer uit een optimale situatie te creëren dan een stelsel met gesloten normen. Deze normen zullen (als ze al specifiek voor alle diersoorten zijn op te stellen) in de praktijk gaan gelden als maximum. Meer doen is dan niet meer nodig. In de praktijk zal dit vaak leiden tot een lager niveau van met name welzijn dan een systeem van open normen.

Wel kunnen bepalingen van het dierentuinenbesluit op bepaalde punten worden gespecificeerd en aangescherpt om dierentuinen te stimuleren een zo optimaal mogelijke situatie te bereiken, met name waar het educatie betreft. De visitatiecommissie kan op dit punt een rol spelen door meer inhoudelijk te toetsen in plaats van vast te stellen dat bepaalde documenten aanwezig zijn.

Aanbevelingen

Op grond van de conclusies en beantwoording van de onderzoeksvragen kunnen vier aanbevelingen worden geformuleerd.

1 Transparantie

De wijze waarop de visitatiecommissie concrete invulling geeft aan de voorschriften van het besluit kan inzichtelijker gemaakt worden dan nu het geval is. Zes jaar na de inwerkingtreding van het Dierentuinenbesluit zou de commissie een lijn moeten hebben aangebracht in haar beoordelingen van dierentuinen. Het is aan te bevelen dat de visitatiecommissie actief over de invulling van de voorschriften in de praktijk communiceert met de dierentuinen. Dit kan bijvoorbeeld door de beoordelingscriteria samen met voorbeelden van gewenste situaties zo gedetailleerd mogelijk op een website of in een handboek te zetten. Verder kan de commissie bij visitatiebezoeken beter beargumenteren waarom bepaalde aanpassingen nodig zijn. Het vergroten van de transparantie kan daarmee leiden tot een groter draagvlak onder dierentuinen voor de beslissingen van de visitatiecommissie. Dit geldt des te meer nu de visitatiecommissie waarschijnlijk gebruik gaat maken van deskundigheid van de NVD bij het beoordelen van dierentuinen.

2 'Geheugen' van de visitatiecommissie

Het vastleggen van de wijze waarop de visitatiecommissie tot haar besluiten komt, is niet alleen van belang vanwege de transparantie van de beslissingen. Op deze manier is het 'geheugen' van de visitatiecommissie niet alleen afhankelijk van individuele leden. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid moet de commissie onafhankelijk van haar samenstelling in vergelijkbare gevallen tot gelijke oordelen komen. Zo kan eveneens een efficiëntie-effect worden gerealiseerd, omdat nieuwe commissieleden niet iedere keer het wiel opnieuw hoeven uit te vinden.

3 Invulling van controle

Nu de meeste dierentuinen een definitieve vergunning met vrijwel alleen algemene voorwaarden hebben, zal de controle van dierentuinen een andere invulling moeten krijgen. Dienst Regelingen en de AID hebben dit onderkend en zijn begonnen met projectmatig handhaven waar Dienst Regelingen op stuurt. Het verdient aanbeveling om scherp te sturen en de AID meer inhoudelijke ondersteuning te bieden dan voorheen.

4 Opvangcentra

Met het Dierentuinenbesluit gelden nu regels voor opvangcentra die gedeeltelijk niet goed aansluiten bij de functie die deze centra hebben. Het verdient aanbeveling om samen met de opvangcentra te zoeken naar een oplossing waarbij de centra binnen het besluit blijven vallen, maar niet hoeven te voldoen aan de meest knellende regels die slecht passen bij hun functie. Dat kan door middel van aanpassing van het besluit, maar ook door het uitwerken van een kwaliteitsprotocol voor alle opvangcentra en koppeling van dat protocol aan het Dierentuinenbesluit.

5 Aanpassing van het besluit

Op basis van de bevindingen in dit rapport is het aan te bevelen het besluit op vijf punten aan te passen.

- De vrijstelling voor inrichtingen die nu vallen onder de Vrijstellingsregeling dierenwelzijn opnemen in het Dierentuinenbesluit.
- Waar mogelijk een nadere uitwerking geven van inhoudelijke eisen aan soorteigen gedrag. Dit kan bijvoorbeeld door positieve en negatieve welzijnsindicatoren vast te stellen om te bepalen of een dier in voldoende mate soorteigen gedrag kan vertonen. Hierbij dient de uitvoerbaarheid zeker niet uit het oog te worden verloren. Gedacht kan worden aan het benoemen van criteria voor specifieke hoofdsoorten dieren.
- Artikel 4, achtste lid: de bepaling in overeenstemming brengen met de praktijk en vergunningvoorwaarde. Hierin kan worden opgenomen dat dierentuinen wijzigingen in het dierenbestand en andere kleine wijzigingen een- of tweemaal per jaar melden bij de Dienst Regelingen. Hiervoor is geen schriftelijke toestemming nodig. Dierentuinen moeten grote wijzigingen nog wel vooraf melden en hebben daarvoor nog steeds schriftelijke toestemming nodig.
- Artikel 12, tweede lid: dierentuinen verplichten duidelijkheid te geven over het doel van een fokprogramma: het instandhouden van dierpopulaties in dierentuinen of instandhouding met als doel herintroductie in de natuur? Dit kan bijvoorbeeld door het doel van fokprogramma's vast te leggen in het beleidsprotocol van dierentuinen en de maatregelen die voor het fokprogramma worden genomen te verantwoorden in het licht van de doelstelling ervan. Deze verplichting kan eventueel ook worden gekoppeld aan de educatiedoelstelling.
- Artikel 12, zesde lid: de educatiebepaling aanvullen met het doel van de educatie. Hiermee kunnen dierentuinen worden geprikkeld een meer ambitieuze en creatieve invulling aan deze bepaling te geven. Daarbij dient niet uit het oog te worden verloren dat het gestelde doel rekening houdt met de bestaansredenen van dierentuinen. Bezoekers komen in de eerste plaats voor recreatieve doeleinden en zijn vaak niet op zoek naar educatie.

6 De randen van het Dierentuinenbesluit

Het toezicht op organisaties die niet onder het dierentuinenbesluit vallen, maar die wel wilde dieren houden, is beperkt. De omvang van dit gebied, tussen het Dierentuinenbesluit en de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren, is niet bekend. Het gaat hier bijvoorbeeld om organisaties die geen dierentuinvergunning hebben gekregen of die maximaal zes dagen per jaar open zijn. Ook is het mogelijk dat er organisaties zijn die wel onder het Dierentuinenbesluit vallen, geen vergunningaanvraag hebben ingediend en niet door de AID of de Dienst Regelingen zijn opgemerkt. Het verdient aanbeveling dit gebied in kaart te brengen met het oog op mogelijke risico's voor het welzijn van dieren in deze organisaties.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) heeft Research voor Beleid gevraagd het Dierentuinenbesluit te evalueren. De aanleiding voor een evaluatie is tweeledig. Ten eerste is het gebruikelijk dat regelgeving na een aantal jaren wordt geëvalueerd om te bezien of aanpassing nodig is. Het Dierentuinenbesluit is al weer bijna zes jaar geleden in werking getreden waardoor een evaluatie in de rede ligt. Meer specifiek ligt aan het onderzoek een motie van de Tweede Kamer (motie Ouwehand), ingediend door de Partij voor de Dieren, ten grondslag.

In de motie, aangenomen vlak na de ontsnapping van gorilla Bokito uit zijn verblijf in Diergaarde Blijdorp, vraagt de Tweede Kamer de regering om "het Dierentuinenbesluit te evalueren, met daarbij aandacht voor de functie, de huisvestingseisen en het fok- en transactiebeleid van dierentuinen." ¹

1.2 Vraagstelling

De dubbele aanleiding voor het onderzoek komt terug in de onderzoeksopzet. Enerzijds betreft het onderzoek een evaluatie van het functioneren van het Dierentuinenbesluit in de praktijk, anderzijds wordt ook het besluit zelf onder de loep genomen. Dit betekent dat het onderzoek niet alleen procesmatig is ingestoken, maar dat ook is onderzocht of het besluit geschikt is om welzijn van dieren, educatie en de instandhouding van dieren te bevorderen. Bij dit laatste punt merken we op dat dus niet is onderzocht of het Dierentuinenbesluit heeft gezorgd voor een verbetering op deze drie punten, maar of de voorschriften in het besluit voldoende waarborgen bieden voor de bevordering van welzijn, educatie en instandhouding van diersoorten. Reden hiervoor is dat het vrijwel onmogelijk is om te bepalen of veranderingen in dierentuinen een direct gevolg zijn van de invoering van het Dierentuinenbesluit of dat hieraan andere oorzaken ten grondslag liggen.

De doelstelling van het onderzoek is om

- a) *inzicht te verkrijgen in het functioneren van de uitvoering van het besluit; en*
- b) *te bepalen of de voorschriften ten aanzien van welzijn, educatieve programma's en het fok- en transactiebeleid voldoende bruikbaar zijn om de doelstellingen van het besluit te behalen.*

¹ Kamerstukken II, 2006 – 2007, 30 800 XIV, nr. 121.

Op basis hiervan zijn de onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd.

Het functioneren van de uitvoering

- 1 Hoe is het stelsel van vergunningverlening en controle opgezet?
- 2 Welke actoren zijn betrokken bij het proces van vergunningverlening en controle?
- 3 Hoe verloopt het proces van vergunningverlening en controle in de praktijk?
- 4 Verloopt het proces van vergunningverlening en controle in overeenstemming met het Dierentuinenbesluit?
- 5 Welke knelpunten en verbetermogelijkheden zijn er in het proces van vergunningverlening en controle?
- 6 Wat zijn globaal de administratieve lasten voor de dierentuinen en de uitvoeringslasten voor de betrokken overheden?
- 7 Zijn er verbeter suggesties voor vermindering van de administratieve en uitvoeringslasten bij betrokkenen?

Bruikbaarheid van de voorschriften

- 8 Wat zijn de doelstellingen van het Dierentuinenbesluit?
- 9 Welke voorwaarden ten aanzien van huisvesting, educatieve programma's en het fok- en transactiebeleid bevat het Dierentuinenbesluit?
- 10 Op welke wijze zijn deze voorwaarden uitgewerkt in concrete criteria voor de vergunningaanvraag, beoordeling en rapportage door betrokkenen?
- 11 Is deze uitwerking van de voorwaarden eenduidig en helder geformuleerd?
- 12 Sluiten de voorwaarden aan bij en dekken ze de doelstellingen van het besluit?

1.3 Methodologie en leeswijzer

In deze paragraaf worden de gebruikte onderzoeksmethoden toegelicht en wordt een leeswijzer gegeven voor het rapport.

1.3.1 Methodologie

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. De bevindingen uit hoofdstuk twee tot en met vier zijn gebaseerd op literatuurstudie, interviews, de resultaten van een vragenlijst voor dierentuinen en informatie over uitvoeringskosten, die is opgevraagd bij de Dienst Regelingen en de AID.

De literatuurstudie bestaat uit bestudering van wet- en regelgeving, formulieren van de visitatiecommissie, parlementaire stukken en overige openbare informatie. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde documenten.

De resultaten uit de literatuurstudie zijn aangevuld met dossierstudie en interviews. Voor de interviews zijn respondenten uit vier categorieën geraadpleegd, te weten:

- 1 de overheid: het ministerie van LNV, de Dienst Regelingen (inclusief leden van de visitatiecommissie) en de AID
- 2 dierentuinen: leden van de Nederlandse Vereniging voor Dierentuinen (NVD), de vereniging Dier en Park, de Vereniging van Opvangcentra van Niet-gedomesticeerde Dieren (VOND) en ongeorganiseerde dierentuinen
- 3 belangenverenigingen: brancheverenigingen en de Dierenbescherming
- 4 experts: vier wetenschappers met expertise op het gebied van dierenwelzijn, educatie en de instandhouding van diersoorten.

De namen van respondenten zijn opgenomen in bijlage 1, net als de geraadpleegde dossiers.

Ten slotte is aan de dierentuinen die betrokken zijn geweest bij de interviews een korte vragenlijst voorgelegd over administratieve lasten. In de vragenlijst hebben de onderzoekers dierentuinen de resultaten van twee onderzoeken naar de administratieve lasten van het Dierentuinenbesluit¹ voorgelegd en hen gevraagd aan te geven in hoeverre ze zich herkennen in de cijfers. Doel hiervan is te achterhalen in hoeverre de resultaten uit de onderzoeken generaliseerbaar zijn. Beide onderzoeken hebben zich namelijk gebaseerd op de gegevens van drie of vier dierentuinen, waarbij er geen evenwichtige spreiding is geweest over grotere en kleinere dierentuinen, georganiseerde en ongeorganiseerde dierentuinen en de brancheorganisaties waarbij ze zijn aangesloten. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om harde uitspraken te kunnen doen over de omvang van de administratieve lasten van dierentuinen, maar om een indruk van de belasting van dierentuinen te geven.

Naast de administratieve lasten voor dierentuinen zijn ook de uitvoeringskosten voor de betrokken overheidsdiensten in het onderzoek betrokken. Daarvoor zijn bij de Dienst Regelingen en de AID gegevens opgevraagd over de uren die worden besteed aan vergunningverlening en controle in het kader van het Dierentuinenbesluit.

1.3.2 Leeswijzer

De hoofdstukindeling van dit rapport is als volgt. Dit hoofdstuk, hoofdstuk 1, bevat de aanleiding van het onderzoek, de onderzoeksopzet en de methodologie. Hoofdstuk 2 gaat over de beleidscontext waarbinnen het Dierentuinenbesluit is geplaatst. In hoofdstuk 3 worden de vergunningverlening en de controle in de praktijk geschetst en geanalyseerd. Hoofdstuk 4 is gewijd aan een beschouwing van de administratieve lasten voor dierentuinen en uitvoeringskosten voor de betrokken overheden.

Nog een opmerking ten aanzien van het gebruik van het woord "dierentuin". In het rapport wordt de definitiebepaling uit het Dierentuinenbesluit gevolgd. Hiermee worden, tenzij anders is aangegeven, naast "reguliere" dierentuinen ook opvangcentra en andere vergunningplichtige inrichtingen bedoeld.

¹ SIRA Consulting, *Meting toezichtlasten in het domein Recreatie* (2007) en Regiegroep Regeldruk, *Nulmeting administratieve lasten bedrijven 2007* (concept).

2 Het Dierentuinenbesluit: analyse van de beleidscontext

In dit hoofdstuk wordt eerst kort ingegaan op de totstandkoming van de richtlijn en het Dierentuinenbesluit (par. 2.1), waarna het vergunningverleningsstelsel wordt geschetst dat met het Dierentuinenbesluit in het leven is geroepen (par. 2.2). Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 de controle besproken. Ook besteden we aandacht aan de doelstellingen van het besluit (par. 2.4). Paragraaf 2.5, ten slotte, bevat een korte, concluderende samenvatting van dit hoofdstuk.

2.1 Totstandkoming van het Dierentuinenbesluit

Op 26 juli 2002 is het Dierentuinenbesluit in werking getreden. Door middel van dit besluit is de Europese richtlijn betreffende het houden van wilde dieren in dierentuinen geïmplementeerd (hierna: richtlijn), die lidstaten van de Europese Unie verplicht een vergunningstelsel voor dierentuinen in het leven te roepen.¹ Overigens liep de implementatietermijn voor de lidstaten van de Europese Unie op 9 april 2002 af, een termijn die Nederland dus met twee en een halve maand heeft overschreden.

Het ministerie van LNV was niet direct betrokken bij de voorbereidingen van de richtlijn. De richtlijn viel onder milieuwetgeving, waarvoor het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) verantwoordelijk was. De betrokkenheid van LNV bij de totstandkoming van de richtlijn verliep daarom via het ministerie van VROM.

Het opstellen van het Dierentuinenbesluit viel wel direct onder het ministerie van LNV. Uit interviews blijkt dat het uitgangspunt van het opstellen van het besluit was dat de eisen voor dierenwelzijn verhoogd worden.

Tijdens de totstandkoming zijn op twee momenten vertegenwoordigers uit het veld en dierenbeschermingsorganisaties geraadpleegd, te weten de Nederlandse Vereniging van Dierentuinen (NVD), de Dierenbescherming, de Vereniging voor Opvang van Niet-gedomesticeerde Dieren (VOND), de Stichting Dier en Park, de Commissie bedreigde en uitheemse dier- en plantensoorten, Sealife Scheveningen en de Faculteit Diergeneeskunde van de Universiteit Utrecht.² Deze brede afvaardiging heeft het Dierentuinenbesluit op kernonderdelen besproken.

Welke veranderingen heeft de komst van het Dierentuinenbesluit meegebracht voor dierentuinen? Voor de komst van het Dierentuinenbesluit waren dierentuinen voornamelijk gebonden aan bepalingen uit de Flora- en Faunawet en de Wet milieubeheer. De Flora- en Faunawet is op 1 april 2002 in werking getreden en bundelt de bepalingen uit de volgende oudere wetten: de Vogelwet, de Jachtwet, de Natuurbeschermingswet, de Nuttige Dierenwet en de Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten. Dierentuinen hadden voornamelijk te maken met het onderdeel soortenbescherming uit deze verschillende wetten.

¹ Richtlijn 1999/22/EG.

² Kamerstukken II, 2001-2002, 28 378, nr. 2, p. 3.

In Europees en internationaal verband waren (en zijn nog steeds) voor dierentuinen ook van belang de 'Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora' (CITES)¹ en de Europese 'richtlijn inzake vaststelling van de veterinairerechtelijke en de gezondheidsvoorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Gemeenschap van producten waarvoor ten aanzien van deze voorschriften geen specifieke communautaire regelgeving geldt' (Balai-richtlijn)². Dierentuinen hebben een CITES-vergunning nodig om bepaalde, bedreigde diersoorten te houden. De Balai-richtlijn geeft op veterinair gebied voorschriften voor de import van dieren uit niet EU-landen.

Het Dierentuinenbesluit heeft deze regelgeving niet vervangen, maar vormt een aanscherping op met name de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en is aanvullend van aard. Of, zoals een respondent zegt, het Dierentuinenbesluit is "een visitekaartje voor welzijn." Daarnaast worden in het Dierentuinenbesluit voor het eerst ook voorschriften gegeven voor educatie en instandhouding van diersoorten door dierentuinen.

2.2 Vergunningverlening

2.2.1 Reikwijdte van het Dierentuinenbesluit

Sinds de inwerkingtreding van het Dierentuinenbesluit moeten inrichtingen met dieren die onder het Dierentuinenbesluit vallen, een vergunning hebben. Het gaat dan om "een permanente inrichting waar levende dieren van wilde diersoorten worden gehouden om gedurende ten minste zeven dagen per jaar te worden tentoongesteld aan het publiek, met uitzondering van inrichtingen waar maximaal tien diersoorten worden gehouden, niet zijnde diersoorten die op grond van de artikelen 4 en 5 van de Flora- en faunawet zijn aangewezen, circussen en dierenwinkels."³

Onder wilde diersoorten worden verstaan "alle van nature in het wild levende diersoorten, met uitzondering van diersoorten die voorkomen in de bijlage bij het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren en honden en katten."⁴ Er wordt dus een uitzondering gemaakt voor houders van landbouwhuisdieren. Zij vallen niet onder het Dierentuinenbesluit.

Op grond van deze definitieomschrijving moet een inrichting volgens het Dierentuinenbesluit aan de volgende eisen voldoen om te worden aangemerkt als dierentuin:

- de inrichting is permanent van aard;
- er worden levende dieren van wilde diersoorten gehouden;
- de inrichting stelt de dieren zeven dagen of meer per jaar ten toon aan publiek; en
- de inrichting houdt elf of meer wilde diersoorten; dan wel
- de inrichting houdt minder dan elf diersoorten, waarvan een of meerdere worden aangemerkt als beschermde inheemse respectievelijk beschermde uitheemse diersoort.⁵

¹ Op 1 juli 1975 in werking getreden. Nederland heeft het CITES-verdrag in 1984 geratificeerd. Ten tijde van het schrijven van dit rapport zijn 173 landen partij bij dit verdrag.

² Richtlijn 1992/118/EEG.

³ Artikel 1, onderdeel a, van het Dierentuinenbesluit.

⁴ Artikel 1, onderdeel b, van het Dierentuinenbesluit.

⁵ Artikel 4 en 5 van de Flora- en faunawet.

Inrichtingen waar minder dan elf, niet-beschermdde wilde diersoorten worden gehouden, circussen en dierenwinkels zijn geen dierentuin in de zin van het Dierentuinenbesluit.

De Vrijstellingsregeling

Al snel na de inwerkingtreding van het Dierentuinenbesluit, bleek de reikwijdte ervan te groot te zijn. Ook kinderboerderijen, hertenkampen, restaurants en opvangcentra vielen onder de definitie van dierentuin. Om de reikwijdte van het besluit te beperken is een Vrijstellingsregeling Dierentuinenbesluit¹ in het leven geroepen (d.d. 28 maart 2003), die later is opgegaan in de Vrijstellingsregeling Dierenwelzijn.² Drie categorieën instellingen werden vrijgesteld van de vergunningplicht.

1 inrichtingen die:

- naast ten hoogste 10 wilde diersoorten, in hoofdzaak productiediersoorten houden; en
- waarbij de dieren niet tijdelijk of langdurig worden opvangen ten behoeve van verzorging of verpleging.

2 inrichtingen:

- die ten hoogste 10 wilde diersoorten houden;
- die de dieren niet tijdelijk of langdurig opvangen ten behoeve van verzorging of verpleging; en
- waarvoor het tentoonstellen van de dieren aan het publiek van ondergeschikt belang is.

3 inrichtingen waar dieren tijdelijk en ten hoogste 12 maanden worden opgevangen ten behoeve van de verzorging of verpleging en waar de dieren na het verstrijken van de periode van 12 maanden weer in vrijheid worden gesteld of elders worden ondergebracht.

Onder de eerste categorie vallen inrichtingen als kinderboerderijen, hertenkampen en kleine educatieve centra, die voornamelijk productiedieren houden en daarnaast maximaal tien wilde diersoorten houden. Zonder deze vrijstellingsregeling moeten inrichtingen die een beschermdde diersoort houden wel een vergunning aanvragen.

De tweede categorie betreft restaurants, hotels, musea, recreatie- en attractieparken waar enkele wilde dieren worden gehouden. Op grond van het Dierentuinenbesluit zou bijvoorbeeld een Chinees restaurant met een aquarium waarin minder dan elf tropische vissoorten leven, ook een vergunning aan moeten vragen.

De derde categorie betreft kleine opvangcentra, waar dieren tijdelijk worden opgevangen, en die zeven dagen of meer per jaar open zijn voor publiek. Volgens de toelichting op de Vrijstellingsregeling Dierentuinenbesluit gaat het om inrichtingen die als hoofdactiviteit het opvangen en verzorgen van onder meer zieke, verwaarloosde of zwerfdieren, hebben. De grote opvangcentra zoals bijvoorbeeld Stichting AAP vallen wel onder het besluit, omdat dieren daar vaak langer dan een jaar blijven.

¹ Staatscourant 31 maart 2003, nr. 63, pag. 12.

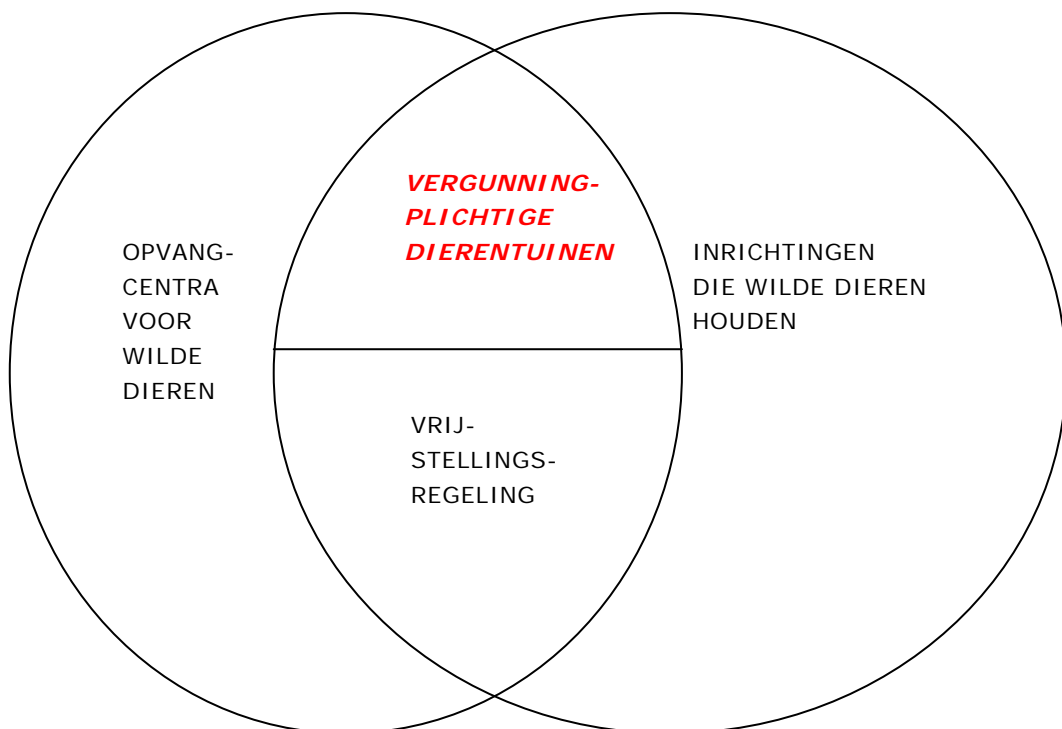
² Staatscourant 10 oktober 2006, nr. 197, pag. 21.

Het toepassingsbereik van het Dierentuinenbesluit wordt op deze wijze voornamelijk beperkt tot dierentuinen, opvangcentra waar dieren langdurig worden opgevangen en dierencollecties van particulieren die voor langere tijd worden tentoongesteld. Ondanks de vrijstellingsregeling is het mogelijk dat een instelling die zichzelf presenteert als kinderboerderij of een natuurmuseum met een aantal aquaria ook onder het Dierentuinenbesluit vallen, vanwege hun uitgebreidere collectie wilde dieren.

Opvallend detail van de vrijstellingsregeling is dat in de toelichting ervan staat dat de vrijstellingsregeling van 28 maart 2003 slechts een tijdelijke oplossing is voor het probleem van de te grote reikwijdte van het besluit. Eigenlijk moet het besluit hiervoor gewijzigd worden, maar hier was geen tijd voor. Op 9 april 2003 liep namelijk de overgangstermijn van artikel 15 af en werd het verbod op het exploiteren van een dierentuin zonder vergunning van kracht. Het was daarom zaak om de vrijstelling voor die tijd te regelen. In de toelichting wordt expliciet gezegd dat de vrijstellingsregeling vooruit loopt op een wijziging van het Dierentuinenbesluit zelf. Deze wijziging is echter nooit doorgevoerd.

In figuur 2.1 is grafisch weergegeven welke opvangcentra en inrichtingen die dieren houden (en ze eventueel tentoonstellen aan publiek) onder de reikwijdte van het Dierentuinenbesluit vallen. Dit is het gebied waarin beide cirkels elkaar overlappen. Met rode letters is daarin aangegeven welke inrichtingen vergunningplichtig zijn.

Figuur 2.1 Reikwijdte Dierentuinenbesluit



2.2.2 Reikwijdte Dierentuinenbesluit: transactiebeleid

In de motie Ouwehand wordt specifiek aandacht gevraagd voor het transactiebeleid van dierentuinen in het kader van het Dierentuinenbesluit.

Het Dierentuinenbesluit besteedt zeer beperkt aandacht aan het transactiebeleid van dierentuinen. In artikel 12, derde lid, staat dat een dierentuin zich er bij een transactie van verzekert dat de ontvangende partij dieren houdt, huisvest en verzorgt op een wijze die vergelijkbaar is het besluit. In de praktijk heeft de NVD een commissie die ontvangende dierentuinen controleert. Daarbij prefereren NVD-dierentuinen andere NVD- of EAZA-dierentuinen boven andere inrichtingen, waarmee de kwaliteit van de ontvangende dierentuin wordt gewaarborgd. Overigens is dit systeem niet waterdicht omdat de NVD en EAZA tot enkele jaren geleden geen toelatingscriteria op het gebied van welzijn hanteerden. Ook komt het voor dat NVD-dierentuinen dieren overbrengen naar dierentuinen die niet zijn aangesloten bij de NVD of EAZA.

Overige aspecten van het transactiebeleid, zoals de handel in levende en dode dieren, vallen niet onder het Dierentuinenbesluit. Zij vallen onder handelsverdragen en het CITES-verdrag.

2.2.3 De vergunningverlening

Dierentuinen moeten een vergunning aanvragen bij de uitvoeringsinstantie van het Ministerie van LNV, de Dienst Regelingen. De aanvraag moet ingediend worden via een formulier van de Dienst Regelingen. Het formulier bevat vragen over:

- de aard en inrichting van de organisatie
- veterinaire en welzijnsaspecten
- de registratie van het dierenbestand
- veiligheid van mens en dier
- conservatie
- educatie.

Ook moeten dierentuinen onder meer een afschrift van het beleidsprotocol, informatie over kwalificaties, kennis en ervaring van verzorgers en een recente uitdraai van het dierenbestand meezenden. Hiermee wordt voldaan aan de eisen uit het Dierentuinenbesluit over de gegevens die de vergunningaanvraag moet bevatten.¹

Visitatiecommissie

Nadat de aanvraag is ontvangen, wordt de dierentuin beoordeeld door een ambtelijke visitatiecommissie. De visitatiecommissie bestaat uit een voorzitter, een secretaris vanuit de Dienst Regelingen, een dierenarts en een deskundige. Indien nodig wordt gebruik gemaakt van externe (dierentuinen)experts. Naar aanleiding van de beoordeling maakt de visitatiecommissie een verslag op, dat als grondslag dient voor de te verlenen vergunning. Op basis van de bevindingen van de visitatiecommissie kunnen voorschriften worden verbonden aan de vergunning. Ook kan de vergunning onder beperkingen worden verleend. Zo kan aan een dierentuin die nog niet volledig aan de voorwaarden van het Dierentuinenbesluit voldoet

¹ Artikel 5 van het Dierentuinenbesluit.

toch een vergunning worden verleend. De exploitant wordt dan verplicht om binnen een bepaalde termijn specifieke voorzieningen aan te brengen.¹ Alle beperkingen en voorschriften die aan een vergunning worden verbonden, moeten een nadere uitwerking zijn van de eisen die in het Dierentuinenbesluit zijn gesteld. In een register wordt bijgehouden welke vergunningen zijn verleend.

De bepalingen in het Dierentuinenbesluit zijn geformuleerd als doelvoorschriften, open normen die in de praktijk nader moeten worden ingevuld. In tegenstelling tot bijvoorbeeld België en Duitsland, waar specifieke regels zijn geformuleerd voor onder meer de afmetingen van huisvesting, heeft de Nederlandse wetgever ervoor gekozen om doelen te formuleren en dierentuinen tot op zekere hoogte de vrijheid te geven in het bereiken van deze doelen. De verwachting hierbij was dat dit de creativiteit van de dierentuinen stimuleert, waardoor uiteindelijk een beter welzijn voor de dieren wordt gerealiseerd dan met specifieke voorschriften. Een voorbeeld is artikel 9, eerste lid, dat bepaalt dat de verzorging is afgestemd op de behoeften van het dier. De visitatiecommissie speelt een centrale rol bij de invulling van de open normen in de praktijk. Door te bepalen of verzorging al dan niet is afgestemd op de behoeften van een diersoort, zorgt de commissie voor concretisering van de bepalingen.

Administratieve bepalingen

Wanneer een dierentuin aanzienlijke wijzigingen aanbrengt, die niet voldoen aan de voorschriften en beperkingen van de verleende vergunning, moet de vergunning worden gewijzigd. In dat geval vindt opnieuw beoordeling door de ambtelijke visitatiecommissie plaats. Dierentuinen moeten de Dienst Regelingen inlichten over de geplande veranderingen. Indien de Dienst Regelingen van mening is dat de verandering binnen de vergunning valt, geeft de Dienst een schriftelijke verklaring af dat de voorgenomen veranderingen inderdaad geen wijziging van de vergunning eisen. In de praktijk zou dit erop neer komen dat dierentuinen bij iedere aankoop van dieren of wijziging van protocollen, de Dienst Regelingen hiervan op de hoogte zouden moeten stellen.

Het Dierentuinenbesluit bevat een overgangsbepaling voor dierentuinen die al bestonden bij inwerkingtreding van het besluit. Artikel 15 bepaalt dat bestaande dierentuinen tot 9 april 2003 niet in het bezit hoeven te zijn van een vergunning. Uit een overzicht van de verleende vergunningen blijkt dat de eerste vergunningen op 29 juli 2003 zijn verleend.² Dit is bijna vier maanden na de datum die in de overgangsbepaling is genoemd.

2.3 Controle

Controle van de vergunningsvoorwaarden en de voorschriften uit het Dierentuinenbesluit vindt plaats door de Algemene Inspectiedienst (AID) van het ministerie van LNV. LNV koopt hiervoor jaarlijks 400 – 500 uur per jaar in bij de AID. De afspraken over controles liggen vast in een controleafspraken gemaakt tussen de AID, de Dienst Regelingen en de Directie Landbouw.

¹ Nota van Toelichting op het Dierentuinenbesluit, artikelsgewijze toelichting, artikel 4.

² Overzicht verleende vergunningen, afwijzingen en vrijstellingen Dierentuinenbesluit tot en met 31 december 2006.

Zo plant de AID in overleg met de Dienst Regelingen jaarlijks de controles in. De Dienst Regelingen kan aangeven dat een dierentuin met voorrang moet worden geïnspecteerd. Een week voor controle vraagt de AID het dossier van de te controleren dierentuin op bij de Dienst Regelingen. Tijdens de controle gaat de AID de risicoaspecten na die zijn aangegeven in een bijlage bij de controleafspraak. Deze aspecten komen overeen met de voorschriften uit het besluit. Zestig dagen na het opvragen van het dossier moet de AID een rapportage van de controle bij de Dienst Regelingen aanleveren.

Bij schending van voorschriften kan handhaving plaatsvinden langs twee trajecten: bestuurlijk en strafrechtelijk. Strafrechtelijke handhaving is gebaseerd op zowel het algemene strafrecht als strafrechtelijke bepalingen uit de Wet economische delicten. Concreet betekent dit dat bepaalde overtredingen van bepalingen uit het Dierentuinenbesluit bestraft kunnen worden met een geldboete of hechtenis. Bestuurlijke handhaving vindt plaats op grond van het Dierentuinenbesluit zelf: de Dienst Regelingen kan dierentuinen geheel of gedeeltelijk sluiten en de vergunning eventueel intrekken.¹ Daarnaast zijn er nog andere bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen mogelijk, zoals bestuursdwang.

2.4 Doelstellingen: de richtlijn en het besluit

In artikel 1 van de richtlijn staan de doelstellingen ervan, te weten bescherming van wilde dieren en de instandhouding van biodiversiteit. Uit de overwegingen bij de richtlijn blijkt dat de Europese wetgever vindt dat dierentuinen een belangrijke rol spelen bij de instandhouding van soorten, voorlichting van publiek en wetenschappelijk onderzoek.

De doelstellingen van het Dierentuinenbesluit staan niet expliciet vermeld in het besluit, maar kunnen er wel met behulp van de nota van toelichting van het besluit uit worden afgeleid. De belangrijkste doelstellingen zijn het waarborgen van dierenwelzijn, instandhouding van diersoorten en educatie.

De Nederlandse wetgever heeft veel minder de nadruk gelegd op de instandhouding van diersoorten, voorlichting en wetenschappelijk onderzoek dan in de richtlijn het geval is. Het leeuwendeel van de inhoudelijke bepalingen uit het besluit bestaat uit bepalingen ten aanzien van dierenwelzijn. In de artikelen 8 tot en met 11 staan achtereenvolgens voorschriften over het houden, huisvesten, verzorgen en het tonen van dieren. De doelstellingen instandhouding van diersoorten, wetenschappelijk onderzoek en voorlichting zijn daarentegen veel minder uitgewerkt en staan in artikel 12, tweede respectievelijk zesde lid, van het besluit. In artikel 12, tweede lid, staat dierentuinen moeten meedoen aan een fok- of onderzoeksprogramma voor de instandhouding van diersoorten. Artikel 12, zesde lid, stelt dat dierentuinen een informatief en educatief programma moet hebben, waarbij dieren zoveel mogelijk in hun biologische en ecologische context moeten worden geplaatst.

¹ Nota van Toelichting op het Dierentuinenbesluit, paragraaf 2.

2.5 Deelconclusies

De vergunningverlening en controle in het kader van het Dierentuinenbesluit zijn in handen van de Dienst Regelingen respectievelijk de AID. De Dienst Regelingen verleent vergunningen op grond van de bevindingen van een ambtelijke visitatiecommissie. Deze visitatiecommissie speelt een belangrijke rol bij het invullen van de open normen uit het Dierenbesluit.

Het Dierentuinenbesluit is bedoeld voor “echte” dierentuinen en opvangcentra waar dieren langdurig worden opgevangen. Door de definitiebepaling van “dierentuin” vielen in eerste instantie instellingen onder het Dierentuinenbesluit voor wie het besluit niet was bedoeld. Immers, alle inrichtingen die één beschermde diersoort houden, zijn volgens het besluit vergunningplichtig. Dit zou een te groot beslag leggen op de voor vergunningverlening en controle beschikbare mensen en middelen. Daarom is inderhaast een vrijstellingsregeling in het leven geroepen, om de reikwijdte van het besluit te beperken. Hoewel de vrijstellingsregeling tijdelijk van aard zou zijn, is het vijf jaar later nog steeds van kracht en is het Dierentuinenbesluit nooit aangepast.

Het zwaartepunt van het Dierentuinenbesluit ligt, in tegenstelling tot de richtlijn, op normen voor het welzijn van dieren. In mindere mate zijn regels gesteld voor educatie en de instandhouding van diersoorten. Momenteel voorziet het besluit in een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk handhavingstraject.

3 Het Dierentuinenbesluit: de praktijk

In dit hoofdstuk wordt een vervolg gegeven aan de bevindingen uit hoofdstuk 2 door na te gaan hoe de theorie van vergunningverlening en controle zich verhoudt met de praktijk (par. 3.1 en 3.2) en hoe de verhouding tussen voorschriften en doelstellingen in de praktijk vorm krijgt (par. 3.3). Daarna wordt de positie van opvangcentra binnen het Dierentuinenbesluit besproken (par. 3.4). Het hoofdstuk wordt vervolgens afgesloten met een concluderende paragraaf over de doeltreffendheid van de uitvoering van het Dierentuinenbesluit (par. 3.5).

3.1 Vergunningverlening door Dienst Regelingen

3.1.1 Procedure

In 2002 hebben dierentuinen die bekend waren bij de Dienst Regelingen het Infoblad Dierentuinenbesluit ontvangen met daarin informatie over het nieuwe besluit. Tevens kregen ze een vergunningaanvraagformulier toegestuurd en werden ze uitgenodigd een vergunningaanvraag te doen.

De aanvraagprocedure is als volgt ingericht. Nadat het aanvraagformulier is binnengekomen bij de Dienst Regelingen controleert de secretaris van de visitatiecommissie of alle stukken aanwezig zijn. Eventueel ontbrekende stukken worden alsnog opgevraagd bij de vergunningaanvrager. Indien daarna de aanvraag nog niet compleet is, wordt ze niet in behandeling genomen. Vervolgens verstuurt de secretaris de stukken van de in behandeling genomen aanvragen naar de leden van de visitatiecommissie die aan de hand daarvan het visitatiebezoek voorbereiden.

Er is voor gekozen om een ambtelijke visitatiecommissie in te stellen. Reden hiervoor is om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de commissie te waarborgen. Dit hangt samen met de open normen van het Dierentuinenbesluit, bij de invulling waarvan de visitatiecommissie een belangrijke rol speelt. Vanwege de interpretatieruimte van de bepalingen werd het niet wenselijk gevonden dat vertegenwoordigers van dierentuinen elkaar beoordelen. Een andere reden voor het ambtelijk karakter van de visitatiecommissie is dat de minister de vergunning verstrekt. Om toch gebruik te kunnen maken van bepaalde expertise wordt de commissie soms aangevuld met een wetenschapper of een deskundige uit het veld. Zij hebben de functie van adviseur en zijn niet bevoegd om besluiten te nemen.

Omdat de voorschriften uit het Dierentuinenbesluit open zijn geformuleerd, is transparantie over de concrete invulling van de bepalingen belangrijk. Om deze reden krijgen dierentuinen voor de visitatie de lijst met beoordelingscriteria toegestuurd. Niet alle respondenten geven aan deze lijst ontvangen te hebben. Een van de leden van de visitatiecommissie geeft aan dat hij, voorafgaand aan het visitatiebezoek aan een dierentuin, een keer langs gaat bij de dierentuin. Op basis van dit bezoek bepaalt hij hoe de visitatiecommissie te werk gaat: waar het bezoek begint, welke aandachtspunten er zijn, et cetera. Tijdens het visitatiebezoek, dat vrijwel altijd in één dag wordt afgelegd, wordt de visitatiecommissie rondgeleid door medewerkers en directieleden van de dierentuin. Soms worden afloop van

het bezoek de resultaten doorgesproken met de medewerkers en directieleden, waarbij de laatsten de mogelijkheid hebben om te reageren op de bevindingen van de commissie. Sommige respondenten geven echter aan dat bij hen deze terugkoppeling niet heeft plaats gevonden. Vervolgens stelt de visitatiecommissie een verslag op met daarin bevindingen, aanbevelingen en vergunningvoorwaarden. Dit verslag wordt aan de bezochte dierentuin toegezonden en dient als basis voor het opstellen van de vergunning.

Respondenten hebben geen kritiek op de inrichting van de procedure. Wel is er kritiek op de invulling van de doelvoorschriften door de visitatiecommissie. Deze kritiek lijkt met name gericht op de fase van waarin de eerste vergunningen zijn verleend, in de periode 2003 – 2006. In deze periode was de visitatiecommissie nog bezig met het zoeken naar een juiste invulling van de prestatievoorschriften, een ingewikkeld en moeilijk proces. Op de invulling van de voorschriften door de visitatiecommissie wordt in paragraaf 3.1.3 nader ingegaan.

Meldingsplicht

Een vergunning is gebaseerd op de situatie zoals die is aangetroffen door de visitatiecommissie. Wijzigingen in de situatie kunnen aanleiding geven voor wijziging van de vergunning. Daarom moeten dierentuinen volgens het besluit wijzigingen schriftelijk melden bij de Dienst Regelingen. De Dienst Regelingen bepaalt of de wijziging past binnen de bestaande vergunning. Indien de aanpassing geen gevolgen heeft voor de vergunning, zal de Dienst Regelingen schriftelijk verklaren dat de vergunning niet hoeft te worden gewijzigd.¹ Als de wijziging volgens de Dienst Regelingen wel aanleiding geeft tot aanpassing van de vergunning, wordt de dierentuin weer bezocht door de visitatiecommissie.

De procedure zoals geschetst in het besluit bleek in de praktijk niet werkbaar. Dierentuinen zouden zo iedere aanschaf van een nieuwe diersoort van te voren moeten melden aan de Dienst Regelingen en moeten wachten met de daadwerkelijke aanschaf tot de toestemming is verleend. Tegen de tijd dat de toestemming er is, zou het aangeboden dier echter vaak al van de markt verdwenen zijn. Bovendien brengt deze procedure hoge administratieve lasten voor de dierentuinen met zich mee. Daarom is in eerste instantie in overleg met de dierentuinen bepaald dat ze halfjaarlijks wijzigingen in het soortenbestand moeten melden. NVD-dierentuinen mogen daarnaast ook kleine wijzigingen op een vast moment (vaak achteraf) melden. Niet-NVD-dierentuinen moeten echter ook kleine wijzigingen vooraf melden bij de Dienst Regelingen. Grote wijzigingen, bijvoorbeeld in de verblijven, moeten nog steeds van te voren worden gemeld bij de Dienst Regelingen, zowel door NVD- als niet-NVD-dierentuinen. In 2006 en 2007 heeft de Dienst Regelingen nieuwe, permanente vergunningen uitgegeven. In de algemene voorwaarden van de vergunningen is toen opgenomen dat dierentuinen in het vervolg nog maar eenmaal per jaar wijzigingen in het soortenbestand hoeven te melden. (Zie vergunningvoorwaarde 5 uit box 3.2 in paragraaf 3.1.2.)

Dierentuinen die wijzigingen melden krijgen standaard een ontvangstbevestiging met de mededeling dat de Dienst Regelingen in geval van vragen contact met ze op kan nemen. Als de gemelde wijzigingen geen aanleiding geven tot aanpassing van de vergunning, blijft het bij deze ontvangstbevestiging. De Dienst Regelingen geeft geen schriftelijke verklaring dat de nieuwe situatie voldoet aan de bestaande vergunning.

¹ Artikel 4, achtste lid, van het Dierentuinenbesluit.

De Dienst Regelingen heeft hier (terecht) gekozen voor een pragmatische aanpak, omdat de werkwijze in het Dierentuinenbesluit grote administratieve lasten met zich meebrengt. Deze aanpak sluit echter op twee punten niet aan op het Dierentuinenbesluit. Ten eerste staat in het besluit dat het voornemen tot wijziging gemeld moet worden bij Dienst Regelingen. Dit betekent dat er vooraf een melding moet worden gedaan. De praktijk om kleine wijzigingen, bijvoorbeeld in het dierenbestand, tweemaal en later eenmaal per jaar achteraf te melden komt niet overeen met het Dierentuinenbesluit. Ook de praktijk om alleen ontvangstbevestigingen te sturen als de wijziging niet leidt tot een aangepaste vergunning, voldoet niet aan het besluit. Een ontvangstbevestiging kan niet worden beschouwd als een schriftelijke verklaring dat de nieuwe situatie voldoet aan het besluit. Vanwege het ontstane verschil tussen de praktijk en het besluit is het aan te raden het besluit op dit punt aan te passen.

3.1.2 Vergunningvoorwaarden

Ten tijde van het schrijven van dit rapport hebben 48 dierentuinen een vergunning en zijn er 23 aanvragen afgewezen of niet in behandeling genomen. Reden voor het niet in behandeling nemen is dat de aanvraag, ondanks het verzoek om aanvullende informatie niet compleet was. Veelal betrof dit instellingen die niet vergunningplichtig waren, maar deze hadden aangevraagd omdat zij dachten het nodig te hebben om te mogen inenten. In behandeling genomen aanvragen werden afgewezen omdat niet werd voldaan aan de eisen van het Dierentuinenbesluit ten aanzien van onder meer de (wijze van) huisvesting van dieren, registratie en verzorging. In sommige gevallen staat in de beschikking dat openstelling voor publiek beperkt moet worden tot 6 dagen per jaar, in andere gevallen mogen aanvragers helemaal niet open gaan. Het is niet duidelijk waarom in het ene geval de openstelling beperkt werd en in andere gevallen verboden.

De Dienst Regelingen maakt een onderscheid tussen dierentuinen naar grootte en daarbinnen naar specialisatie in specifieke diersoorten. In tabel 3.1 staat hoe de verleende vergunningen zijn verdeeld over de dierentuinen.

Tabel 3.1 Aantallen verleende vergunningen

Grootte dierentuinen	Specialisatie
11 grote dierentuinen	5 opvangcentra
25 middelgrote dierentuinen	4 dierentuinen gespecialiseerd in vogels
12 kleine dierentuinen	9 dierentuinen gespecialiseerd in vissen/ zeezoogdieren
	1 vlindertuin
	1 dierentuin gespecialiseerd in apen
	28 algemene dierentuinen

Vergunningverlening: de eerste vergunningen en het vervolg

De eerste 39 vergunningen zijn op 29 juli 2003 verleend, de overige negen in de periode van 2 november 2004 tot en met 29 mei 2006. Dierentuinen kregen eerst een vergunning waarin algemene en specifieke vergunningvoorwaarden waren opgenomen, waaraan dierentuinen binnen een jaar moesten voldoen (het eerste model vergunning). De algemene voorwaarden van de eerste 39 vergunningen die tegelijk zijn verleend, zijn opgenomen in

box 3.1. De vergunningen van dierentuinen die op een later moment een eerste vergunning kregen, bevatten soms één of twee extra algemene voorwaarden.

Box 3.1 Algemene vergunningvoorwaarden eerste model vergunning

- 1 In deze vergunning wordt verstaan onder:
 - a. vergunninghouder: [naam van de rechtspersoon van de dierentuin]
 - b. inrichting : [naam van de dierentuin]
 - c. visitatiecommissie: ambtelijke Visitatiecommissie Dierentuinen
 - d. besluit: Dierentuinenbesluit
- 2 De vergunninghouder voldoet aan de in deze vergunning opgenomen voorwaarden uiterlijk één jaar vanaf het moment waarop de vergunning is verleend.
- 3 De vergunninghouder meldt veranderingen in het dierenbestand en ingrijpende veranderingen in de verblijven van dieren, die zijn doorgevoerd na het bezoek van de visitatiecommissie op [datum]. De melding wordt schriftelijk gedaan aan LASER, Postbus 1191, 3300 BD Dordrecht.
- 4 De vergunninghouder drijft de inrichting in elk geval op het niveau zoals dat door de visitatiecommissie op [datum] is aangetroffen en verslagen in de bij deze vergunning gevoegde bijlage.

Deze algemene voorwaarden zijn in 2006 in nieuwe vergunningen aangepast en aangevuld (box 3.2) (het tweede model vergunning).

Box 3.2 Algemene vergunningvoorwaarden tweede model vergunning

- 1 In deze vergunning wordt verstaan onder:
 - a. vergunninghouder: [naam van de rechtspersoon van de dierentuin]
 - b. visitatiecommissie: ambtelijke Visitatiecommissie Dierentuinen
 - c. besluit: Dierentuinenbesluit
- 2 Het houden en huisvesten van de dieren gebeurt in overeenstemming met de artikelen 7 en 8 van het besluit.
- 3 Het verzorgen van de dieren gebeurt in overeenstemming met de artikelen 9, 10 en 11 van het besluit
- 4 De vergunninghouder beschikt over een beleidsprotocol, als bedoeld in artikel 12 van het besluit, voor de gehouden diersoorten en handelt overeenkomstig. In het beleidsprotocol is opgenomen:
 - a. bevordering tot de instandhouding van de soort door deelname aan onderzoek of fokprogramma's
 - b. transactieprotocol
 - c. noodplan
 - d. voedingsprotocol
 - e. preventieve en curatieve diergeneeskundige verzorging
 - f. informatief en educatief programma
- 5 De vergunninghouder voert een inzichtelijke registratie van elk dier of elke diergroep, als bedoeld in artikel 13 van het besluit. Een afschrift van de dier inventarisatie- en transactielijst van het afgelopen jaar wordt in het eerste kwartaal van het volgende jaar verzonden aan Dienst Regelingen.
- 6 De vergunninghouder meldt het voornemen tot uitvoering van veranderingen , zoals bedoeld in artikel 4, lid 8, onderdeel a, b en c van het besluit. De melding wordt schriftelijk gedaan aan Dienst Regelingen.
- 7 De vergunninghouder exploiteert de dierentuin in elk geval op het niveau zoals dat door de visitatiecommissie op [datum] is aangetroffen en van welke verslag is gedaan in de bij deze vergunning gevoegde bijlage.
- 8 Indien blijkt dat de vergunninghouder zich niet houdt aan de voorwaarden van deze vergunning, kan deze worden ingetrokken.

De specifieke voorwaarden verschillen per dierentuin, maar er zijn enkele categorieën te onderscheiden (box 3.3). Ze zijn veelal in de eerste vergunning opgelegd. Enkele recente vergunningen, die de eerste vergunningen hebben vervangen, bevatten echter ook specifieke voorwaarden.

Box 3.3 Categorieën specifieke vergunningvoorwaarden

<u>CATEGORIE</u>	<u>VOORBEELDEN</u>
Huisvesting	afmetingen en inrichting van verblijven
Registratie	registratie dierenbestand en bezoeken dierenarts
Hygiëne	ontwikkelen van een schoonmaakprotocol, ongediertebestrijding
Welzijn	werkinstructie opstellen voor filtersysteem van een aquarium, waterkwaliteit testen
Conservatie	deelnemen aan een fok- of onderzoeksprogramma, bekendheid herkomst dieren en genetische zuiverheid dieren
Educatie	informatief programma ontwikkelen, informatieborden op dierverblijven plaatsen
Veterinair	quarantaine- en behandelruimte inrichten, veterinair protocol ontwikkelen
Veiligheid	veiligheidsvoorzieningen treffen, nood- en ontsappingsplan opstellen
Houden	maximering of vermindering van het aantal te houden diersoorten
Verzorging	voedingsprotocol opstellen
Overig	Dienst Regelingen op de hoogte houden van ontwikkelingen

Specifieke vergunningvoorwaarden

In het algemeen moesten de dierentuinen binnen een jaar voldoen aan de specifieke voorwaarden (zie algemene voorwaarde 2, box 3.1), maar in sommige gevallen werd een kortere termijn gehanteerd. Daarnaast worden in sommige dierentuinen huisvestingssituaties gedoogd die niet in overeenstemming zijn met het Dierentuinenbesluit. Als specifieke voorwaarde wordt dan gesteld dat er een uitsterfbeleid moet worden gevoerd: er mogen geen nieuwe dieren van dezelfde diersoort in het verblijf worden geplaatst en na overlijden of uitplaatsing van het laatste dier moet het verblijf worden aangepast alvorens er nieuwe dieren in mogen worden geplaatst.

Het doel van de specifieke voorwaarden is om dierentuinen de gelegenheid te geven om – op beperkte termijn – te gaan voldoen aan de eisen van het Dierentuinenbesluit. Als het Dierentuinenbesluit meteen onverkort was toegepast, had waarschijnlijk geen enkele dierentuin de toets aan het besluit doorstaan. Dit roept vervolgens wel de vraag op waarom de ene inrichting wel een vergunning krijgt, met specifieke voorwaarden, en de andere dierentuin geen vergunning krijgt. Vanuit de Dienst Regelingen wordt aangegeven dat de grens tussen het afwijzen van een aanvraag en het verlenen van een vergunning met specifieke voorwaarden wordt gevormd door de vraag of een dierentuin binnen de gestelde termijn aan de vergunningvoorwaarden kan voldoen. Deze grens is echter ook voor de Dienst Regelingen niet in een rechte lijn te trekken. Er zijn dierentuinen die na controle door de AID niet aan de specifieke vergunningvoorwaarden van het eerste model vergunning blijken te hebben voldaan, maar die toch een vergunning volgens het tweede model hebben gekregen. Een controle die in veel gevallen ruim na de aan de specifieke voorwaarden verbonden termijn is uitgevoerd. Hierover meer in paragraaf 3.2. Er zijn zelfs één of twee instellingen waarvan achteraf wordt betwijfeld of ze wel een vergunning hadden moeten krijgen.

Nadat de vergunning met specifieke voorwaarden is verleend, volgt in het merendeel van de gevallen een controle door de AID. Enkele dierentuinen zeggen na vergunningverlening geen controle te hebben gehad door de AID. Een verklaring hiervoor kan zijn dat ze pas sinds kort een vergunning hebben. Het is echter ook mogelijk dat er wel een bezoek heeft plaats gevonden, maar dat dit niet bij de geïnterviewde respondent bekend was. De AID stelt dat alle dierentuinen wel degelijk zijn bezocht.

De controleurs van de AID controleren of de voorwaarden van de vergunning zijn nageleefd en op aandachtspunten van de Dienst Regelingen. Tenzij iets de aandacht trekt, worden dierentuinen niet op andere punten gecontroleerd. Naar aanleiding van de resultaten van de controle wordt een tweede, en in sommige gevallen derde, vergunning verleend. Deze vergunning bevat voor de meeste dierentuinen geen specifieke voorwaarden meer. Een reden hiervoor kan zijn dat een dierentuin aan het Dierentuinenbesluit voldoet. Een andere reden is dat de algemene voorwaarden zijn uitgebreid. Punten die eerst als specifieke voorwaarde zijn opgenomen in de vergunning, vallen nu onder de algemene voorwaarden (zie box 3.2).

3.1.3 Invulling van de voorschriften

De Nederlandse wetgever heeft ervoor gekozen om de meeste voorschriften in het Dierentuinenbesluit niet specifiek te formuleren, maar voornamelijk gebruik te maken van doelvoorschriften. De lasten voor dierentuinen moeten op deze manier zo veel mogelijk beperkt worden en dierentuinen krijgen zoveel mogelijk vrijheid bij de invulling hiervan. Voor enkele voorschriften was het echter wel noodzakelijk om ze concreter te formuleren.¹

Gevolg van deze keuze is dat veel voorschriften in de praktijk nader moeten worden ingevuld. Zo luidt artikel 7, onderdeel e, van het besluit: "de dierentuin houdt de dieren op zodanige wijze dat rekening wordt gehouden met de behoeften van het individuele dier." Het is moeilijk om aan te geven wat de behoeften van een dier zijn, waardoor de meningen erover flink kunnen verschillen. Te denken valt aan een dier dat zijn hele leven in een te klein, kaal hok heeft doorgebracht. Veelal zijn deze dieren onherstelbaar beschadigd. Als zo'n dier in een nieuw, groot verblijf terecht komt, waar veel verrijkmateriaal is, kan het zijn dat het dier geen gebruik maakt van de ruimte en aangeboden speelobjecten. Het blijft over een korte afstand ter grootte van zijn oude hok heen en weer ijsberen. In dat geval voegt de grotere oppervlakte misschien niets toe aan de levenskwaliteit van dit dier, maar hoe bepaal je of dit werkelijk zo is?

Vanwege de open geformuleerde voorschriften is een belangrijke rol weggelegd voor de visitatiecommissie bij de invulling van de normen. Doordat de voorschriften niet specifiek en "op de centimeter" zijn geformuleerd wordt veel kennis en deskundigheid van de visitatiecommissie gevraagd. Om belangenverstremming te voorkomen is gekozen voor een ambtelijke commissie van enkele personen, zonodig aangevuld met deskundigen uit het veld. Hoe deskundig ook, gezien de breedte van de benodigde specialismen, heeft de visitatiecommissie regelmatig te maken met een kennisachterstand ten opzichte van de dierentuin die zij moet beoordelen.

¹ Kamerstukken II, 2001-2002, 28 378, nr. 2, p. 5.

Hoe gaat de visitatiecommissie in de praktijk om met dit spanningsveld? Ze heeft de voorschriften van het Dierentuinenbesluit door de jaren en visitatiebezoeken heen verder ingevuld. Hierbij hield ze onder meer de Duitse, Zwitserse en Zweedse eisen voor dierentuinen in het achterhoofd. Ook maakten de commissieleden gebruik van een lijst met beoordelingspunten en een lijst van criteria bij de beoordelingspunten. Voor het opstellen van de lijst van beoordelingspunten heeft de toenmalige secretaris van de visitatiecommissie gesproken met de voormalige voorzitter van de NVD, directeuren van Zoo Antwerpen en London Zoo en met medewerkers van DEFRA, de Britse Voedsel en Waren Autoriteit. Ook is geput uit het Duitse, Zwitserse en Zweedse Dierentuinenbesluit.

Relatie besluit, beoordelingspunten en criteria

Hoe het besluit, de beoordelingspunten en beoordelingscriteria zich tot elkaar verhouden kan worden geïllustreerd aan de hand van artikel 7. Onderdeel a van dat artikel bepaalt dat soorteigen gedrag van diersoorten gerespecteerd en in stand gehouden moet worden. Een beoordelingspunt kan dan zijn of een dier letsel heeft ten gevolge van gedrag of een gedragsstoornis heeft. Het bijbehorende beoordelingscriterium is vervolgens dat dieren bij gedragsproblemen, waar nodig, tijdig gescheiden worden.

Echter ook de beoordelingspunten en –criteria zijn soms open van aard: “de huisvesting moet qua oppervlakte en inrichting zodanig zijn dat de betreffende diersoort de mogelijkheid heeft tot het uitoefenen van soorteigen gedrag.” Deze uitwerking van artikel 7, onderdeel a, is niet veel concreter dan de bepaling zelf. Hierdoor gebeurt de invulling van de voorschriften regelmatig aan de hand van de situatie ter plekke en volgens sommige dierentuinen arbitrair en subjectief. Daarnaast geven dierentuinen aan dat de bepalingen van het besluit niet altijd duidelijk of voor één interpretatie vatbaar zijn.

Eén van de respondenten gaf een voorbeeld over de hoogte van een volière van vogels die in het wild op 20 tot 25 meter hoogte leven. Deze was drie meter hoog en werd als te laag beoordeeld door de visitatiecommissie. Op de vraag hoe hoog het verblijf dan moest zijn, werd door een lid van de visitatiecommissie geantwoord “doe maar twee keer zo hoog.” Ook dit komt echter niet overeen met de natuurlijke habitat van de vogels. Het was respondent onduidelijk waarom drie meter te laag was en zes meter wel hoog genoeg. Uit navraag bij een lid van de visitatiecommissie blijkt dat de verhoging van de volière niet tot doel had om een volledig natuurlijke habitat te creëren, maar om vogels de mogelijkheid te geven om hoger dan het publiek te gaan zitten. Dit laatste heeft weer te maken met het soorteigen gedrag van de dieren, die in het wild op grote hoogte overzicht hebben op wat er onder hen gebeurt. Deze boodschap is echter zo niet overgekomen bij de respondent.

Kritiek op de visitatiecommissie

De samenstelling van de visitatiecommissie, zoals in hoofdstuk 2 beschreven, was breed en maakte dat deze commissie over uiteenlopende expertise kon beschikken. De implementatie van het Dierentuinenbesluit en de daarmee gepaard gaande eerste ronde van inspecties werd gekenmerkt door het zoeken naar de juiste weg voor het invullen van en omgaan met de (nieuwe) doelvoorschriften. Dit gold zowel voor de visitatiecommissie als de dierentuinen. De hierboven genoemde kritiek op de invulling van de criteria, maar ook op de kennis van de visitatiecommissie moet in dit licht worden gezien. De kritiek komt voornamelijk van de kant van grotere en professionele dierentuinen, lid van de Nederlandse NVD en de European Association of Zoos and Aquaria (EAZA). Dit kan verklaard worden doordat NVD-/EAZA-

dierentuinen eigen normen hanteren die strenger zijn dan de voorschriften uit het Dierentuinenbesluit. Bovendien hebben zij veel specialistische kennis in huis.

De NVD is momenteel bezig een eigen visitatieprogramma op te zetten waarin NVD-leden elkaar periodiek controleren, een initiatief dat het ministerie van LNV toejuicht. Volgens een respondent zal de kwaliteit van deze visitatiecommissie beter zijn dan die van de ambtelijke visitatiecommissie, omdat ze volledig bestaat uit dierentuinenexperts met praktijkkennis. Ook schrikken dierentuinen er, volgens respondenten, niet voor terug om elkaar kritisch te beoordelen. Ook dierentuinen aangesloten bij Dier en Park, de brancheorganisatie voor kleinere dierentuinen, houden onderling inspecties. Hun criteria zijn echter minder streng dan die van de NVD of EAZA.

Niet-NVD-dierentuinen en in het bijzonder dierentuinen van particulieren, zijn vaker tevreden over de kwaliteit van de visitatiebezoeken. Dit is wellicht verklaarbaar doordat deze dierentuinen over minder (specialistische) kennis beschikken dan de NVD-dierentuinen. Hierdoor hebben ze meer behoefte aan uitleg van de voorschriften van het Dierentuinenbesluit dan NVD-dierentuinen. De visitatiecommissie voorziet in deze behoefte.

Bezwaarschriften

Twaalf van de 48 dierentuinen die een vergunning hebben ontvangen, hebben hier bezwaar tegen aangetekend. De bezwaren betroffen meestal de specifieke vergunningvoorwaarden over huisvesting en de termijn waarbinnen aan de specifieke voorwaarden moest zijn voldaan. In vrijwel alle gevallen zijn enkele voorwaarden aangepast en is de realisatietermijn verlengd. De bezwaarprocedure is zo ook aangewend om de voorschriften uit het besluit verder in te vullen. Dit is dan ook de reden waarom de Dienst Regelingen kritiek op de vergunningvoorwaarden niet informeel, in overleg met de dierentuinen heeft opgelost, maar gekozen heeft voor deze formele wijze van afhandeling van bezwaarpunten.

3.2 Controle door de AID

Controle van dierentuinen op grond van het Dierentuinenbesluit wordt uitgevoerd door de AID. Voor invoering van het besluit voerde de AID ook al controles uit in dierentuinen in het kader van de Flora- en Faunawet, de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren en CITES-vergunningen. In deze paragraaf worden alleen de controles die de AID in het kader van het Dierentuinenbesluit en op aansturing van de Dienst Regelingen uitvoert, besproken. Zoals hierna wordt beschreven worden deze controles van tevoren aangekondigd. Onaangekondigde controles, die naar aanleiding van meldingen worden gedaan, vallen buiten het bestek van dit onderzoek. Deze controles vinden namelijk niet plaats op basis van het Dierentuinenbesluit, maar voornamelijk op grond van CITES.

Uitvoering van de controles

De controles worden uitgevoerd door leden van de regionale inspectieteams. Om ervoor te zorgen dat er voldoende ervaring en kennis van het Dierentuinenbesluit aanwezig is in de inspectieteams zijn er uit ieder van de drie regionale inspectieteams van de AID twee personen geselecteerd.

Een controle wordt 48 uur van tevoren aangekondigd bij de te controleren dierentuin met het verzoek om de dierenarts, hoofdbioloog en andere voor het bezoek van belang zijnde personen aanwezig te laten zijn. Bij aankomst spreken de controleurs eerst met de aanwezigen over de vergunningvoorwaarden. De laatsten kunnen dan aangeven in hoeverre zij aan de vergunningvoorwaarden hebben voldaan. Na het gesprek volgt een controle van de dierentuin en wordt een steekproef uit de administratie gecontroleerd. Tijdens de controle kijken controleurs in de eerste plaats naar de naleving van de vergunningvoorwaarden. Daarnaast wordt ook gecontroleerd op hygiëne, veterinaire toestand en verwachte ontwikkelingen. Ten slotte wordt tijdens deze bezoeken soms ook gecontroleerd op aanwijzingen van de Dienst Regelingen naar aanleiding van meldingen of doorgegeven wijzigingen. Er wordt niet gericht geïnspecteerd op wijzigingen die zijn doorgevoerd na vergunningverlening en niet zijn gemeld. Ze worden alleen in de controle meegenomen als de controleurs ze toevallig opmerken. De AID signaleert overigens soms zaken die niet zijn opgemerkt door de visitatiecommissie, zoals te lage afrasteringen. Deze worden meegenomen in de rapportage. De AID registreert de situatie en interpreteert of oordeelt niet zelf. Dit is de taak van de Dienst Regelingen.

In het besluit is vastgelegd dat de dierentuinen binnen twee jaar aan de gestelde voorwaarden moesten voldoen. Het duurde echter langer dan de gestelde termijn voordat de AID alle dierentuinen had bezocht om op de voorwaarden te controleren. Uiteindelijk hebben de laatste bezoeken ruim drie jaar op zich laten wachten. De aangekondigde periode van twee jaar is dus niet gehaald.

Vanaf 2006 is gekozen voor een andere inrichting van de vergunningverlening. De Dienst Regelingen heeft in 2006 en 2007 nieuwe vergunningen verleend waarin de algemene voorwaarden waren uitgebreid. Specifieke vergunningvoorwaarden zijn nu omgezet in algemene voorwaarden. Doordat het aantal specifieke voorwaarden is verminderd, is ook voor minder wijzigingen nog een nieuwe vergunning nodig. Hiermee zijn de administratieve lasten voor zowel de dierentuinen als de Dienst Regelingen verminderd. Het feit dat er geen specifieke, maar alleen nog algemene voorwaarden zijn, vormt wel een extra uitdaging voor de controle en handhaving. Er is meer interpretatie en informatie nodig om overtredingen te constateren. Hiervoor is meer instructie en informatie vooraf noodzakelijk. De Dienst Regelingen zal deze aansturing op zich nemen en met name door middel van projectmatig handhaven, vormgeven.

Rapportage

Het rapport van het onderzoek wordt opgesteld aan de hand van een vast format. De controleurs geven daarin alleen hun bevindingen weer en oordelen niet zelf of voldaan is aan de vergunningvoorwaarden. Dit is de taak van de Dienst Regelingen en de visitatiecommissie. De AID koppelt de resultaten van het onderzoek niet zelf terug aan de dierentuin. Dit is aan de Dienst Regelingen, die contact op kan nemen met de dierentuin.

Handhaving

Tot nu toe zijn in de praktijk, op enkele incidenten na, geen misstanden geconstateerd. Het niveau in de meeste Nederlandse dierentuinen is in het algemeen goed. Wel geeft de AID aan dat ongeveer 15 procent van de vergunningvoorwaarden wordt overtreden door geïnspecteerde dierentuinen. Het betreft overwegend administratieve overtredingen, zoals het niet conform het Dierentuinenbesluit voeren van een administratie, het niet tijdig melden

van aanzienlijke wijzigingen in dierenbestanden of verblijven en het niet op orde hebben van de voorgeschreven protocollen. Het gaat dus om lichte overtredingen.

Zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven kan handhaving van overtredingen langs twee wegen plaats vinden: strafrechtelijk en bestuursrechtelijk. In de praktijk wordt er echter nooit strafrechtelijk gehandhaafd. In overleg met het ministerie van Justitie is hiertoe besloten omdat strafrechtelijke handhaving als minder constructief en positief wordt ervaren dan bestuursrechtelijke handhaving. LNV wil dierenentuinen helpen zich aan de wet te houden. Sturend optreden door middel van bestuursrechtelijke handhaving is daarom volgens de Dienst Regelingen een geschikter middel voor de toekomst. De beslissing om niet strafrechtelijk op te treden is genomen nadat de AID enkele processen verbaal voor dierenentuinen had uitgeschreven.

Door deze beslissing is het aantal handhavingsmiddelen aanzienlijk beperkt. Bestuursrechtelijk staan nog wel middelen als het geheel of gedeeltelijk sluiten van dierenentuinen en bestuursdwang open. Tot op heden is echter geen enkele dieren tuin geheel of gedeeltelijk gesloten en is er geen bestuursdwang toegepast. Redenen voor het niet sluiten van dierenentuinen is dat de overtredingen relatief licht waren en sluiting een disproportionele sanctie zou zijn. Ten slotte was het uitgangspunt van het Dierenentuinenbesluit om het niveau van dierenentuinen te verhogen en niet de bedoeling om dierenentuinen direct te sluiten.

Ten tijde van het schrijven van dit rapport worden nog geen dwangsommen opgelegd, ook al heeft de Dienst Regelingen hiertoe al wel de (gemandateerde) bevoegdheid. Reden is dat de bestuurlijke handhaving voor diverse wet- en regelgeving pas recent is opgenomen in het uitvoeringsprogramma van de Dienst Regelingen. Sinds enige tijd worden wel bestuurlijke boetes opgelegd in het kader van handhaving van de Flora- en Faunawet en CITES. Het is de bedoeling dat er vanaf 2009 dwangsommen kunnen worden opgelegd in het kader van handhaving van het Dierenentuinenbesluit.

Door het besluit niet strafrechtelijk te handhaven en geen dwangsommen op te leggen is er in de praktijk nauwelijks mogelijkheid tot het handhaven van het Dierenentuinenbesluit. Vanuit de AID wordt aangegeven dat dit als onwenselijk wordt ervaren. Ook de Dienst Regelingen vindt het klaarblijkelijk noodzakelijk meer te kunnen handhaven, omdat vanaf 2008 dwangsommen kunnen worden opgelegd. Dit zal vanaf 2009 ook daadwerkelijk gebeuren. Een tweede potentieel zwak punt in de controle en handhaving is dat niet structureel wordt gezocht naar inrichtingen die eigenlijk vergunningplichtig zijn, maar geen vergunning hebben aangevraagd. Controle op deze inrichtingen vindt alleen plaats naar aanleiding van meldingen en klachten.

3.3 Doelbereik

Aan de hand van de tekst van het Dierenentuinenbesluit, de nota van toelichting en de richtlijn kunnen drie doelstellingen van het besluit worden geïdentificeerd: waarborgen van dierenwelzijn, educatie en instandhouding van diersoorten. Zoals eerder gezegd, zijn de voorschriften in het Dierenentuinenbesluit geformuleerd als doelvoorschriften. Dierenentuinen krijgen de vrijheid om, binnen grenzen, zelf te bepalen hoe ze de doelstellingen willen bereiken. Deze paragraaf bevat per doelstelling een analyse of de bepalingen uit het besluit waarborgen bevatten voor het behalen van doelstellingen.

3.3.1 Welzijn

De artikelen 7 tot en met 11 bevatten voorschriften voor het houden van dieren, de inrichting van dierenverblijven en de verzorging van dieren. Deze bepalingen vormen het meerevendeel van de inhoudelijke voorschriften uit het besluit.

Uitgangspunt van de welzijnsbepalingen is dat dieren zo veel mogelijk in staat moeten worden gesteld om soorteigen gedrag te vertonen. Of, zoals het in artikel 7, onderdeel a, wordt verwoord:

de dierentuin houdt de dieren op zodanige wijze dat het soorteigen gedrag van de diersoorten wordt gerespecteerd en zo veel mogelijk in stand gehouden.

Dit uitgangspunt hangt samen met de verandering in de rol van dierentuinen. Er is sinds het begin van de jaren 1990 een verschuiving zichtbaar van een museum- en recreatiefunctie van dierentuinen naar een rol bij de instandhouding van diersoorten en educatie. Soort-eigen gedrag van dieren is nauw verbonden met deze nieuwe rol voor dierentuinen. Zoals uit paragraaf 3.3.2 en 3.3.3 zal blijken speelt soorteigen gedrag een centrale rol bij educatie en de instandhouding van diersoorten.

Welzijn in de praktijk

Uit de gevoerde gesprekken en de bestudeerde verslagen van de visitatiecommissie en de AID komt het beeld naar voren dat het welzijnsniveau in Nederlandse dierentuinen in het algemeen voldoende tot goed is. Factoren die hier (naast het besluit) een rol in spelen zijn de kwaliteitssystemen van dierentuinen en de maatschappelijke druk. Dierentuinen doen aan zelfregulering middels de kwaliteitssystemen van de NVD en Dier en Park waarbij een groot deel van de dierentuinen is aangesloten.

Toch brengt het houden van wilde dieren met zich mee dat er concessies moeten worden gedaan aan het welzijn van dieren. Het welzijn van dieren in dierentuinen moet optimaal – het best haalbare gegeven de omstandigheden – maar kan nooit maximaal zijn. Met maximaal welzijn wordt hier bedoeld dat dieren soorteigen gedrag volledig en in al zijn facetten kan vertonen als in de natuur. De dieren worden immers beperkt in hun vrijheid. Daarom moet het welzijn van wilde dieren in dierentuinen worden gezien in zijn context, namelijk het houden van wilde dieren in gevangenschap. Het is in dit licht dat het Dierentuinenbesluit moet worden gelezen. Zie bijvoorbeeld de formulering van bovenstaande bepaling: soorteigen gedrag moet worden *gerespecteerd* en *zo veel mogelijk* in stand gehouden.

Dit spanningsveld komt ook naar voren in de bepalingen van het besluit. Eén van de experts verduidelijkt dit aan de hand van de onderdelen a en b van artikel 7. Onderdeel a bepaalt dat het soorteigen gedrag van dieren gerespecteerd moet worden, terwijl volgens onderdeel b de bewegingsruimte niet zodanig mag worden beperkt dat het dier daardoor onnodig lijdt of letsel wordt toegebracht. In de natuur, waar dieren vrij rond lopen en soorteigen gedrag kunnen vertonen, lopen dieren echter ook verwondingen op.

Een hieraan verbonden vraagstuk is wat dierentuinen moeten doen met oude en zieke dieren, maar ook wat ze mogen doen indien de populatie van een diersoort te groot is geworden of onevenwichtig is verdeeld. Moeten aparte mannetjesgroepen worden samengesteld, moet anticonceptie plaatsvinden of is in een uiterst geval euthanasie van oudere dieren een optie? Het is afhankelijk van verschillende factoren wat de beste beslissing is in deze gevallen: het soorteigen gedrag van de diersoort, de samenstelling van de dierentuinpopulatie en de beschikbare ruimte in de eigen of andere dierentuinen. Dierentuinen gaan in het algemeen terughoudend om met het doden van gezonde dieren. Zo hebben bijvoorbeeld de NVD en EAZA hier richtlijnen voor, die soms ook door andere dierentuinen worden gevolgd. Euthanasie gebeurt alleen als alle andere opties zijn uitgeput. Toch blijft het vanuit ethisch oogpunt een zeer gevoelig onderwerp.

Het voorschrift in relatie tot het doel

Eerder in dit hoofdstuk kwam de open formulering van de voorschriften uit het Dierentuinenbesluit ter sprake. Met name de welzijnsvoorschriften zijn ruim geformuleerd, waardoor niet altijd duidelijk is of, hoe en in welke mate ze in de praktijk bijdragen aan het waarborgen van dierenwelzijn. De visitatiecommissie heeft nadere invulling gegeven aan de bepalingen waardoor er in ieder geval een minimumwaarborg is voor het welzijn van dieren. Een deel van de respondenten met wie voor dit onderzoek gesproken is vindt de grenzen die het besluit trekt echter aan de lage kant. Een ander deel van de respondenten kan zich wel vinden in deze grenzen.

De open normen zijn enerzijds een probleem, maar hebben ook positieve kanten. Respondenten geven aan dat open normen de discussie over welzijn open houden. Gesloten normen sluiten ook de discussie. Toch kunnen bepaalde begrippen specifiekere worden omschreven in het besluit. Een expert geeft aan dat bijvoorbeeld het begrip “soorteigen gedrag” erg ruim is omschreven en het wellicht de voorkeur verdient om het te vervangen door “het kunnen vertonen van het volledige repertoire van gedrag door een dier.” Deze definitie kan op bepaalde punten beperkt worden vanwege de context waarbinnen het besluit is geplaatst, namelijk het houden van wilde dieren in gevangenschap. Een beperking van het “repertoire van het gedrag” zou bijvoorbeeld kunnen zijn op het gebied van voortplanting.

Een ander beperking kan zijn dat dieren minimaal essentieel soorteigen gedrag moeten kunnen vertonen. Essentieel soorteigen gedrag is gedrag dat dieren moeten kunnen vertonen om gelukkig te zijn. Zowel wilde honden als grazers lopen veel in de natuur. Voor grazers is veel lopen een middel tot een doel, het vinden van voedsel, en niet onontbeerlijk voor hun welbevinden. Voor het welzijn van wilde honden is het daarentegen essentieel dat ze voldoende ruimte hebben om te kunnen lopen.

Een tweede expert mist in het besluit indicatoren aan de hand waarvan kan worden bepaald hoe het met een dier gaat. De voorschriften van het besluit zijn nu niet inhoudelijk, maar betreffen voornamelijk zaken als huisvesting en voeding. In het besluit kunnen positieve en negatieve indicatoren worden opgenomen, waarop dierentuinen moeten letten. Negatieve indicatoren, zoals stereotypieën (het eindeloos herhalen van gedrag), apathie en verveling komen voor als dieren hun soorteigen gedrag onvoldoende kunnen vertonen.

3.3.2 Educatie

Het Dierentuinenbesluit bevat één bepaling ten aanzien van educatie. Artikel 12, zesde lid, luidt:

de dierentuin beschikt over een informatief en educatief programma met betrekking tot de tentoongestelde diersoorten. Bij het verstrekken van informatie worden de dieren zo veel mogelijk in hun biologische en ecologische context geplaatst.

Als we kijken naar de educatiebepaling valt op dat ze ruim is geformuleerd. Er staat niet in wat educatie is en welke activiteiten hieronder vallen. Het is dan ook niet opmerkelijk dat dierentuinen op uiteenlopende wijze invulling aan dit voorschrift geven. Educatieve activiteiten variëren van het ophangen van bordjes met informatie over diersoorten tot het creëren van biotopen waarin diersoorten, die ook in de natuur bij elkaar leven, vrij rond bewegen.

Educatie in de praktijk

Met name grote dierentuinen maken gebruik van deze laatste vorm van educatie. Burgers' Zoo bijvoorbeeld, is ver in het nabootsen van ecosystemen, waarin dieren zich vrij kunnen bewegen. Voorbeelden hiervan zijn Burgers' Bush, Burgers' Ocean en Burgers' Desert. Hierin wordt het leven in respectievelijk een tropisch oerwoud, oceanen en woestijnen zo veel mogelijk benaderd, zowel voor wat betreft de dieren die erin leven als het plantenleven. De educatieve kracht van deze aanpak is dat bezoekers volledig worden ondergedompeld in de wereld van het dier, maar het heeft ook een positieve uitwerking op het welzijn van dieren.

Een ander opvallend element van de aanpak van Burger's Zoo is dat de educatie niet alleen meer is gericht op het dier zelf, maar ook op de ecologische en biologische context waarin een diersoort leeft. Dit is ook het uitgangspunt van educatie in Gaia Park. Educatie is daar gericht op de natuur en de aarde en daarmee ook op dieren. Zo worden historische tijdperken als het Carboon belicht aan de hand van de dieren en planten die toen leefden. In dit tijdperk had Nederland een tropisch klimaat. Gaia heeft dit deel van de dierentuin daarom ingericht met tropische beplanting en houdt dieren die uit de tropen afkomstig zijn. Educatie wordt overigens, anders dan bij Burgers' Zoo, op een museale wijze belicht. De dieren vormen een ondersteuning van een verhaal over de aarde en de natuur.

Hoewel de focus van educatie in de loop der jaren is verschoven van het tentoonstellen van een dier naar het tonen van een dier in zijn natuurlijke omgeving, zijn niet alle dierentuinen hierin meegegaan. Vooral kleinere, ongeorganiseerde dierentuinen beperken zich tot het ophangen van bordjes bij de hokken met informatie over de diersoort die daarin leeft. Dit kan deels verklaard worden door het gebrek aan financiële middelen, maar het komt ook voort uit gebrek aan kennis. Daarnaast heeft educatie ook niet altijd prioriteit of wordt het gezien als een middel om publiek te trekken. In het laatste geval gaat educatie dan niet om de overdracht van kennis, maar is het hoofddoel vermaak. De inzet van educatie als publiekstrekker heeft risico's voor de invulling van het educatieve programma. Zo kan het programma eenzijdig worden ingericht, waardoor diersoorten met een minder hoge aai-baarheidsfactor bijvoorbeeld te weinig of niet aan bod komen.

Voor de visitatiecommissie is het plaatsen van bordjes verplicht voor alle dierentuinen. Hoewel het plaatsen van informatieborden kan worden gezien als een minimumeis, is het de vraag of het in alle gevallen iets toevoegt aan de educatie door de dierentuin. Zo werd Stichting AAP, een opvangcentrum voor apen, verplicht om informatieborden op te hangen, ook al worden bezoekers altijd rondgeleid door medewerkers.

Het voorschrift in relatie tot het doel

Wat betekent dit alles nu voor de voorschriften en vergunningvoorwaarden waaraan dierentuinen moeten voldoen? Uit bestudering van de verleende vergunningen blijkt dat de visitatiecommissie marginaal toetst op educatie, in vergelijking met bijvoorbeeld welzijn. De visitatiecommissie gaat na of een dierentuin een educatieprotocol heeft. Als dit niet aanwezig is, dan wordt het opstellen van een protocol als een specifieke voorwaarde in de vergunning gezet. De visitatiecommissie stelt echter geen duidelijke eisen aan de inhoud en uitvoering ervan. Aangezien de AID alleen controleert of de vergunningvoorwaarden worden nageleefd, controleren ook de AID-controleurs niet of het protocol wordt uitgevoerd.

Een tweede punt is dat uit het besluit niet duidelijk wordt welk doel dierentuinen moeten nastreven met educatie. Nu is er bij educatieve activiteiten vaak alleen gedacht aan de doelgroep waarop de educatie zich moet richten en wordt educatie niet aan een specifiek doel gekoppeld. Desgevraagd kunnen respondenten wel enkele doelen noemen. Voor sommige dierentuinen is het doel van educatie het bijbrengen van respect voor dieren. Andere dierentuinen gaan een stap verder en zien educatie als een manier om bij te dragen aan het behoud van diersoorten en biodiversiteit.

Toch is de educatiebepaling geen dode letter. Met name de kleine, ongeorganiseerde dierentuinen zijn sinds de komst van het Dierentuinenbesluit gedwongen om over educatie na te gaan denken. Voor NVD-EAZA-dierentuinen heeft het Dierentuinenbesluit echter geen veranderingen gebracht in hun aanpak van educatie. Zij hielden zich al aan NVD- en EAZA-richtlijnen, die uitgebreider zijn dan de bepaling in het Dierentuinenbesluit. Een aantal van deze dierentuinen vindt de educatiebepaling dan ook te beperkt. Ze worden in deze mening gesteund door een van de geïnterviewde experts, die vindt dat het Dierentuinenbesluit meer had moeten lijken op de EAZA-richtlijnen voor educatie. Dierentuinen worden nu onvoldoende gestimuleerd om educatiebeleid te ontwikkelen. Educatie moet daarnaast volgens deze respondent opgehangen aan natuurbescherming en een verband hebben met biodiversiteit. Educatie moet een totaalplaatje laten zien.

Bij alles wat in deze subparagraaf aan de orde is gekomen, moet wel een kanttekening worden gezet. Het oorspronkelijke doel van dierentuinen was recreatie. In de loop der jaren hebben dierentuinen er doelstellingen bij gekregen, waaronder educatie. In hoeverre is het publiek hier echter in meegegroeid? Lezen bezoekers van dierentuinen informatiebordjes en wordt de educatieboodschap van nagebouwde ecosystemen wel overgebracht? Of bezoeken mensen dierentuinen nog voornamelijk om "aapjes te kijken"? Of dierentuinen hun boodschap over diersoorten en biodiversiteit kunnen overbrengen, en daarmee volgens sommigen hun bestaan legitimeren, is niet alleen afhankelijk van de wijze waarop zij vorm geven aan educatie. Als bezoekers niet open staan voor educatie, dan zal de boodschap ook niet over komen.

3.3.3 Instandhouding van diersoorten

Artikel 12, tweede lid, betreft de instandhouding van diersoorten.

De dierentuin bevordert de instandhouding van de diersoorten door het uitvoeren van ten minste een van de volgende activiteiten:

- a. de deelname aan onderzoek dat gunstige gevolgen heeft voor het behoud van de diersoorten, de opleiding van het personeel in voor het onderzoek relevante vaardigheden en de uitwisseling van de verkregen informatie met andere dierentuinen;*
- b. zoveel mogelijk deelnemen aan bestaande programma's met betrekking tot het fokken van dieren in gevangenschap, het herstel van de populatie of het herintroduceren van soorten in hun natuurlijke omgeving.*

Vergeleken met de educatiebepaling is artikel 12, tweede lid, concreet geformuleerd. Aan de invulling van de doelstelling instandhouding van diersoorten kunnen dierentuinen op twee wijzen vormgeven: deelname aan een onderzoeksprogramma of aan een fokprogramma. Hiervoor is gekozen omdat met name kleine dierentuinen het geld en de middelen er niet voor hebben om mee te doen aan een fokprogramma. Daarnaast zijn er dierentuinen die relatief veel dieren hebben waarvan de afkomst niet bekend is. Een van de voorwaarden om mee te kunnen doen aan fokprogramma's is het inbrengen van genetisch zuivere dieren. Dit is niet aan te tonen als de afkomst van het dier onbekend is. Bovendien brengt een onbekende afkomst ook het risico op inteelt met zich mee. Deze dierentuinen kunnen daarom kiezen voor het deelnemen aan onderzoek.

Onderzoek en fokprogramma's in de praktijk

Eén van de experts werpt de vraag op wat precies wordt verstaan onder "deelname aan onderzoek". Dierentuinen zijn geen wetenschappelijke instellingen en hebben ook geen tijd en kennis voor het doen van wetenschappelijk onderzoek. Hij had liever gezien dat gekozen was voor "het faciliteren en steunen van onderzoek." Ondersteunen van onderzoek zou voornamelijk financieel zijn, zoals het Dutch Zoos Conservation Fund nu al doet. Het fonds financiert onderzoek naar diersoorten in het wild. Daarnaast zouden dierentuinen onderzoek kunnen faciliteren door onderzoekers in staat te stellen om bijvoorbeeld genetisch materiaal van hun dieren af te nemen voor genetisch onderzoek.

Naast het doen van onderzoek, kunnen dierentuinen ook deelnemen aan fokprogramma's. Op Europees niveau zijn er twee belangrijke fokprogramma's: het European Endangered Species Programme (EEP) en het European Studbook Foundation (ESF). Het EEP is een programma waarbinnen dierentuinen samenwerken om bedreigde diersoorten te fokken en dat aan strenge eisen is gebonden. Zo kan de EEP-coördinator deelnemende dierentuinen verplichten om dieren uit te lenen om mee te fokken. Het ESF-programma is minder dwingend van aard. Binnen het ESF worden stamboeken van dieren in dierentuinen bijgehouden zodat er genetisch gezonde en zuivere dieren kunnen worden gefokt.

Fokprogramma's waren er in de eerste instantie op gericht om dierentuinpopulaties in stand te houden zonder dieren uit het wild te halen. Later is de voorwaarde toegevoegd dat dieren genetisch zuiver gefokt moesten worden, zodat ze eventueel teruggeplaatst kunnen worden in de natuur. Het uitzetten van wilde dieren is echter moeilijk, zeker als het gaat

om apen en roofdieren. De vaardigheden die ze moeten hebben om in de natuur te kunnen overleven, hebben dieren in gevangenschap vaak niet. Bovendien is het al dan niet uitzetten van dieren vaak een politieke beslissing en wordt er terughoudend mee omgegaan. Zo moeten regionale grenzen tussen natuurlijke populaties worden gerespecteerd en mogen dieren alleen in hun oorspronkelijke habitat worden uitgezet. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van het fokken met leeuwen. Er zijn twee ondersoorten leeuwen: de Afrikaanse en Aziatische leeuw. Binnen de ondersoorten bestaan weer verschillende populaties, zoals de Atlasleeuw uit Noord-Afrika en de Ethiopische leeuw. Om uitgezet te kunnen worden moeten de leeuwen genetisch zuiver zijn: een leeuw mag dus geen kruising zijn van een Atlasleeuw met een Ethiopische leeuw, ook al behoren ze tot dezelfde ondersoort. Ook mag de Atlasleeuw niet uitgezet worden in Ethiopië. Deze eisen maken het fokken van dieren voor herintroductie in de natuur soms erg moeilijk.

Een tweede probleem bij het fokken van dieren is wat dierentuinen moeten doen met zogenoemde "dinosauriërs". Dieren die in het wild zijn uitgestorven en waarvan de natuurlijke omgeving ook is verdwenen. Dieren dus, die niet meer terug kunnen worden gezet in de natuur. Dierentuinen verschillen hierover van mening. Sommige vinden dat met deze dieren niet gefokt moet worden. Diersoorten sterven nu eenmaal uit. Moeilijker wordt het als een diersoort door toedoen van mensen uitsterft. Andere dierentuinen hebben hier geen problemen mee. Zo'n diersoort heeft wel een educatieve functie en de mogelijkheid bestaat dat dieren in de toekomst eventueel wel weer kunnen worden uitgezet. Moeilijkheid bij dit laatste punt is dan weer dat dierentuinen ervoor moeten waken voor genetische aanpassing van dieren aan gevangenschap.

Het voorschrift in relatie tot het doel

Om de vraag te kunnen beantwoorden of de bepaling ten aanzien van de instandhouding van diersoorten waarborgen biedt om dit doel te bereiken, moet eerst worden bepaald wat precies het doel is van het besluit voor de instandhouding van diersoorten. Richt zich dit alleen op onderzoek en fokprogramma's met als doel de instandhouding van de dierentuinpopulaties, zodat geen dieren uit het wild worden gehaald? Of moeten onderzoeks- en fokprogramma's erop gericht zijn dieren weer uit te zetten in het wild? Op dit punt is verduidelijking wenselijk.

In het eerste geval zal de verplichting om deel te nemen aan onderzoeks- en fokprogramma's voldoende zijn om te waarborgen dat de dierenpopulaties in dierentuinen op peil worden gehouden. Het is echter de vraag of de bepaling voldoende is voor onderzoek en fokprogramma's om dieren weer in het wild te kunnen uitzetten. Voor dit laatste doel worden strenge eisen gesteld aan de genetische zuiverheid van dieren. Hierover staat echter niets in het Dierentuinenbesluit. Een van de experts is van mening dat de overheid richtlijnen moet geven voor dierentuinen die zeggen dieren te fokken voor herintroductie in de natuur. Dierentuinen moeten dan onder meer worden verplicht om regionale grenzen tussen populaties in het wild, in acht te nemen.

3.3.4 Verhouding tussen de doelstellingen

Volgens alle respondenten uit de groep dierentuinen is welzijn de belangrijkste doelstelling. Indien de doelstellingen conflicteren, gaat welzijn altijd voor. Sommige respondenten vinden echter dat de doelstellingen van het Dierentuinenbesluit niet hoeven te botsen.

Bij de afweging tussen doelstellingen wegen dierentuinen ook de mening van het publiek mee. Enerzijds vormt het publiek een waarborg voor een goede zorg voor de dieren. Er is immers maatschappelijk veel aandacht voor dierenwelzijn en bezoekers van dierentuinen dienen klachten in als ze vinden dat dieren niet goed worden verzorgd. Paradoxaal genoeg kan dit er echter ook toe leiden dat een voor dieren beste initiatief toch wordt aangepast omwille van het publiek.

Dierentuinen wegen niet alleen de doelstellingen van het Dierentuinenbesluit tegen elkaar af. Er is ook een spanningsveld tussen de doelstellingen uit het besluit en het belang van dierentuinen. Dierentuinen (met uitzondering van opvangcentra) zijn in de eerste plaats inrichtingen die tot doel hebben het tonen van dieren aan publiek. Hiertoe worden dieren in gevangenschap gehouden. Educatie en de instandhouding van diersoorten zijn secundaire doelstellingen. Het besluit gaat uit van het gegeven dat dieren in gevangenschap worden gehouden en houdt rekening met de beperkingen die dit met zich meebrengt. Dit komt duidelijk naar voren in bijvoorbeeld artikel 7, onderdeel a: "de dierentuin houdt de dieren op zodanige wijze dat het soorteigen gedrag van dieren wordt *gerespecteerd* en *zoveel mogelijk* in stand gehouden"

3.4 Opvangcentra

Een aparte categorie inrichtingen die onder het Dierentuinenbesluit valt, wordt gevormd door de opvangcentra waar dieren gedurende langer dan een jaar worden opgevangen. Opvangcentra waar dieren korter dan 12 maanden verblijven zijn hiervan uitgezonderd op grond van de Vrijstellingsregeling. Anders dan reguliere dierentuinen is de hoofdtaak van opvangcentra niet het tentoonstellen, maar het opvangen van dieren. Openstelling voor publiek heeft voornamelijk tot doel om fondsen te werven.

Alle bepalingen uit het Dierentuinenbesluit zijn ook onverkort van toepassing op opvangcentra, ondanks hun afwijkende kerntaak. Bij het opstellen van de uitzonderingsregeling is besloten voor opvangcentra geen uitzondering te maken. Gevreesd werd dat dit tot oneigenlijk gebruik van de uitzonderingsregel zou leiden. Hierop komt kritiek vanuit de opvangcentra. Ze moeten volledig voldoen aan de bepalingen van het besluit en ook de beoordeling door de visitatiecommissie houdt geen rekening met het bijzondere karakter van opvangcentra. Zo is er vanuit de visitatiecommissie kritiek gekomen op het houden van groepen dieren die alleen uit mannetjes bestaan. Sommige diersoorten kennen in de natuur mannetjesgroepen, maar een aantal ook niet. In het laatste geval was de visitatiecommissie van mening dat er geen rekening wordt gehouden met het soorteigen sociale gedrag van de diersoort. Opvangcentra kunnen echter vaak niet anders dan mannetjes bij elkaar zetten, omdat ze niet zelf kunnen bepalen welke dieren ze binnen krijgen, zoals dierentuinen dit wel kunnen.

Niet alleen op het gebied van welzijn zijn er verschillen tussen opvangcentra en dierentuinen. Opvangcentra hebben eveneens een bijzondere positie voor wat betreft de instandhouding van diersoorten. Opvangcentra hebben tot doel dieren tijdelijk op te vangen. Binnen deze filosofie is geen plaats voor het fokken van dieren. Dit is overigens ook in strijd met de ontheffing die ze op grond van artikel 75 van de Flora- en faunawet hebben voor de opvang van wilde dieren. Opvangcentra hoeven daarom niet mee te doen aan fokprogramma's. Ze kunnen echter wel bijdragen aan een onderzoeksprogramma dat gericht is op de instandhouding van diersoorten.

Voor inheemse niet-gedomesticeerde dieren werken de opvangcentra samen met LNV aan een apart kwaliteitsprotocol, bedoeld als aanvulling op het Dierentuinenbesluit. Dat lost het probleem echter niet volledig op. De meeste opvangcentra die onder het Dierentuinenbesluit vallen, vangen uitheemse soorten op.

3.5 Deelconclusies

Vanwege de open geformuleerde voorschriften in het besluit is een belangrijke rol weggelegd voor de visitatiecommissie bij de invulling van de normen. De voorschriften zijn niet specifiek en "op de centimeter" geformuleerd, waardoor veel kennis en deskundigheid van de visitatiecommissie wordt gevraagd. Om belangenverstrengeling te voorkomen is gekozen voor een ambtelijke commissie van enkele personen, zonedig aangevuld met deskundigen uit het veld. Hoe deskundig ook, gezien de breedte van de benodigde specialismen, heeft de visitatiecommissie regelmatig te maken met een kennisachterstand ten opzichte van de dierentuin die zij moet beoordelen. De combinatie van de kennisachterstand en onduidelijkheid vooraf over het operationaliseren van voorschriften leidt ertoe dat beslissingen van de commissie door een deel van de dierentuinen zeker in de beginfase als arbitrair en subjectief worden ervaren.

Niet alleen open geformuleerde bepalingen brengen echter problemen met zich mee. Er kleven ook nadelen aan zeer specifieke bepalingen waarin bijvoorbeeld tot op de centimeter is vastgelegd hoe groot de huisvesting voor een bepaalde diersoort moet zijn. Ten eerste is het moeilijk om voor iedere denkbare diersoort in dierentuinen specifieke voorwaarden te formuleren. Dit resulteert in een enorme uitbreiding van het Dierentuinenbesluit. Er is echter nog een tweede, zwaarwegender, nadeel aan een systeem van specifiek geformuleerde voorwaarden: het leidt tot het vaststellen van minimumnormen waar alle dierentuinen aan kunnen voldoen. Zulke normen zijn namelijk vrijwel altijd een compromis en vertegenwoordigen vanuit het oogpunt van met name welzijn niet de optimale situatie van dieren. Bovendien zullen dierentuinen sneller op de minimumnorm gaan zitten. Een systeem van open normen, waarin niet vast staat hoe groot een hok moet zijn, leidt minder snel tot compromissen en vaker tot optimale situaties.

Dienst Regelingen en de AID hebben weinig handhavingsmiddelen tot hun beschikking. Met het ministerie van Justitie is afgesproken dat er niet strafrechtelijk gehandhaafd wordt, terwijl ook de bestuurlijke handhavingsmiddelen beperkt zijn. Hoewel de Dienst Regelingen al wel de bevoegdheid heeft om dwangsommen te leggen, kon daar tot op heden nog geen gebruik van worden gemaakt. Het (gedeeltelijk) sluiten van dierentuinen is vaak ook geen optie, omdat dieren in dat geval elders moeten kunnen worden opgevangen. Tot op heden is

daarom ook nog niet handhavend opgetreden tegen dierentuinen die zich niet houden aan de voorschriften uit het besluit. Overigens is in het algemeen het welzijnsniveau van dierentuinen goed. Op enkele incidenten na zijn geconstateerde overtredingen vooral administratief van karakter.

De doelstellingen van het Dierentuinenbesluit worden grotendeels afgedekt door de voorschriften. Op het gebied van educatie zijn de voorschriften echter summier en wordt er niet inhoudelijk getoetst. De bepaling over de instandhouding van diersoorten is voldoende als het doel het in stand houden van dierentuinenpopulaties is, maar moet aangescherpt worden als dierentuinen dieren moeten fokken om terug te zetten in de natuur. De welzijnsbepalingen zijn zo ruim dat het doel er mee kan worden afgedekt, maar dat hiervoor wel de invulling van de voorschriften door de visitatiecommissie noodzakelijk is. Sommige welzijnsbepalingen kunnen nog worden aangescherpt zonder afbreuk te doen aan het systeem van open normen.

Bij conflicterende doelstellingen zeggen dierentuinen dat welzijn altijd op de eerste plek staat. De vraag is of dit in de praktijk ook altijd echt het geval is. Sommige maatregelen die vanuit het oogpunt van welzijn het beste zijn, zullen soms om redenen van educatie of vanwege de mening van bezoekers niet worden toegepast. Ook bestaat er een spanningsveld tussen de recreatiedoelstelling van dierentuinen en de doelstellingen van het Dierentuinenbesluit. In het besluit is hier echter al tot op zekere hoogte rekening mee gehouden. Opvangcentra hebben een bijzondere positie binnen de inrichtingen die onder het Dierentuinenbesluit vallen. Ze hebben een andere kerntaak dan "reguliere" dierentuinen, waarbij het tentoonstellen van dieren bijzaak en geen hoofdzaak is. Met dit bijzondere karakter wordt in het Dierentuinenbesluit geen rekening gehouden, bijvoorbeeld op het gebied van de instandhouding van diersoorten.

4 Administratieve lasten en uitvoeringskosten

Dit hoofdstuk geeft een globaal beeld van de belasting die de informatieverplichtingen uit het Dierentuinenbesluit met zich meebrengt voor zowel de dierentuinen (par. 4.1) als LNV en zijn diensten (par. 4.2).

4.1 Administratieve lasten

Dierentuinen kunnen met twee categorieën kosten worden geconfronteerd bij de uitvoering van regelgeving: inhoudelijke nalevingskosten en administratieve lasten.

Inhoudelijke nalevingskosten vloeien voort uit regelgeving en staan in directe relatie tot het doel ervan. De eisen in het Dierentuinenbesluit ten aanzien van de inrichting van dierenverblijven zijn hier een voorbeeld van. Het bijbehorende doel is het waarborgen van dierenwelzijn. Administratieve lasten van het Dierentuinenbesluit zijn de kosten die dierentuinen maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen van het besluit. Hierbij is te denken aan de verplichting om een vergunningaanvraagformulier in te vullen en de visitatiecommissie en de AID rond te leiden bij controle.

Dit onderzoek richt zich alleen op de administratieve lasten. Inhoudelijke nalevingskosten blijven buiten beschouwing, omdat niet goed mogelijk te bepalen of inhoudelijke kosten direct voortvloeien uit het Dierentuinenbesluit of dat er andere factoren aan ten grondslag liggen.

In box 4.1 staat de wijze van berekening van administratieve lasten

Box 4.1 Berekening administratieve lasten

Berekening administratieve lasten

Administratieve lasten worden berekend door voor iedere informatieverplichting de prijs (p) te vermenigvuldigen met de kwantiteit (q). De prijs bestaat uit tijd die benodigd is om te voldoen aan de verplichtingen vermenigvuldigd met een standaardtarief. De kwantiteit wordt berekend door de frequentie (het aantal malen dat aan een informatieverplichting moet worden voldaan) te vermenigvuldigen met het aantal bedrijven of instellingen dat aan de informatieverplichting moet voldoen (de populatie.). Samengevat luidt de berekening van een informatieverplichting als volgt:

$$\text{Informatieverplichting} = p \times q$$

$$p = \text{tijdsbesteding} \times \text{standaard tarief}$$

$$q = \text{frequentie} \times \text{populatie}$$

Om te komen tot de totale administratieve lasten van een regeling, moeten alle informatieverplichtingen bij elkaar worden opgeteld:

$$\text{Administratieve lasten} = \text{informatieverplichting 1} + \text{informatieverplichting 2} + \dots + \text{informatieverplichting x}$$

In dit onderzoek wordt geen gedetailleerd overzicht gegeven van de administratieve lasten van dierentuinen. Dit zou een apart onderzoek vergen. Bovendien zijn gegevens over administratieve lasten al beschikbaar uit eerdere onderzoeken. In plaats van de administratieve lasten opnieuw te berekenen, is aan veertien dierentuinen en opvangcentra gevraagd in hoeverre zij zich herkennen in de resultaten van deze onderzoeken. Dit leverde negen reacties op.

Voor de gegevens over administratieve toezichtlasten is gebruik gemaakt van "Meting toezichtlasten in het domein Recreatie" van SIRA Consulting (2007). De gegevens over administratieve lasten voor vergunningverlening zijn afkomstig uit het conceptrapport *Nulmeting administratieve lasten bedrijven 2007*.¹ De gegevens uit dit laatste onderzoek waren daarom nog niet definitief vastgesteld.

De onderzoeken zijn gebaseerd op een steekproef onder drie of vier dierentuinen, voornamelijk grotere en NVD-/EAZA-dierentuinen. De volgende gemiddelde bevindingen over de urenbesteding van dierentuinen aan informatieverplichtingen voor vergunningverlening en toezicht zijn aan de dierentuinen en opvangcentra voorgelegd (box 4.2)

Box 4.2 Gemiddelde urenbesteding informatieverplichtingen

Vergunningverlening		Controle	
Vergunningaanvraag	13,8 uur	Vorbereiden en contact AID	16 uur
Meldingsplicht	2,01 uur		
Bijhouden dierboekhouding	<u>20,5 uur</u> +		
	36,31 uur		

In de eerder genoemde onderzoeken worden de administratieve lasten voor vergunningverlening geraamd op een totaal van € 85.960 en € 34.944,- per jaar voor controle van alle dierentuinen. Uitgaande van 48 dierentuinen, komen deze bedragen neer op € 1.791,- respectievelijk € 728,- per dierentuin per jaar. In totaal is een dierentuin dus € 2.519,- per jaar kwijt.

In de nota van toelichting bij het Dierentuinenbesluit wordt uitgegaan van eenmalige administratieve lasten van maximaal f 10.000,- (€ 4.537,-) voor het aanvragen van een vergunning en daarna een maximum van f 3.000,- (€ 1.361,-) per jaar voor het bijhouden van de dierboekhouding en de beleidsprotocollen. Er staat geen raming in voor de administratieve lasten van controle.

Ervan uitgaande dat de uren voor het bijhouden van de dierboekhouding en de meldingsplicht 62% uitmaken van de totale uren die worden besteed aan de informatieverplichtingen voor vergunningverlening², zou een dierentuin hiervoor grofweg € 1.110,- kwijt zijn.³ Dit bedrag is iets minder dan de € 1.361,-, waarvan in de nota van toelichting is uitgegaan.

¹ Regiegroep Regeldruk, *Nulmeting administratieve lasten bedrijven 2007* (concept).

² De overige 38% betreft de eenmalige besteding van de uren voor de vergunningaanvraag.

³ 2,01 uur + 20,5 uur = 22,51 uur / 36,31 uur. Dit is 62 % van het totaal aantal uren dat wordt besteed aan informatieverplichtingen voor vergunningverlening. 62 % van € 1791,- is € 1.110,-

Uit reacties van de dierentuinen blijkt dat de inschatting van de tijd die dierentuinen kwijt zijn aan controle door de AID overeenkomt met de tijd die de respondenten eraan besteden. Er is echter wel een verschil tussen de tijd die respondenten besteden aan de vergunningverlening en het gemiddelde van 36,31 uur. De meeste dierentuinen zijn hier meer tijd aan kwijt. Dit verschil zit voornamelijk in het bijhouden van de dierboekhouding. Dit beeld komt naar voren zowel bij vrijwel alle typen dierentuinen: groot, klein, ongeorganiseerd of lid van de NVD en Dier en Park. Een van de respondenten geeft aan dat ze gemiddeld één uur per dag kwijt zijn aan het bijhouden van de dierboekhouding, een andere respondent is hier 10 uur per week aan kwijt. De 20,5 uur voor het bijhouden van de dierboekhouding die uit onderzoek naar voren komen lijkt daarom eerder een ondergrens dan een gemiddelde.¹ Met deze kennis moet het oordeel dat hierboven wordt gegeven over de hoogte van de administratieve lasten voor registratie, worden genuanceerd. Het bedrag van € 1.110,- moet dan worden gezien als een minimumbedrag. In werkelijkheid liggen de administratieve lasten voor dierentuinen waarschijnlijk hoger.

Eén van de respondenten geeft aan dat aparte rapportages voor het Dierentuinenbesluit, CITES en de Flora- en Faunawet moeten worden aangeleverd. Door een betere coördinatie vanuit de Dienst Regelingen is dit echter al een tijd niet langer noodzakelijk. Niettemin is een deel van het veld hiervan blijkbaar nog niet voldoende van doordrongen en vindt nog steeds dubbele rapportage plaats.

4.2 Uitvoeringskosten

De uitvoering van het besluit brengt zoals in paragraaf 4.1 al is aangegeven lasten met zich mee voor vergunningverlening en toezicht. Naast administratieve lasten voor dierentuinen, zijn er ook uitvoeringslasten voor de betrokken overheidsinstanties verbonden aan het Dierentuinenbesluit. Hierbij gaat het niet om informatieverplichtingen, maar om noodzakelijke handelingen voor het verwerken van vergunningen, uitvoeren van controles, etc. Evenals voor de administratieve lasten geldt dat ook hier het onderzoek een globale indicatie van de uitvoeringslasten beoogt te geven. De hiervoor te volgen methodiek staat in box 4.3.

Box 4.3 Berekening uitvoeringskosten

Berekening uitvoeringslasten

Voor iedere schakel in de beleidsketen (Dienst Regelingen, AID, etc.) wordt per uitvoeringshandeling de prijs (p) vermenigvuldigd met de frequentie (f). Onder uitvoeringshandelingen worden verstaan de handelingen bij vergunningverlening, de beoordeling vooraf door de visitatiecommissie en de nalevingscontrole door de AID.

Kosten per uitvoeringshandeling = p x f

p = tijdbesteding x standaardtarief

f = het aantal malen dat een handeling moet worden uitgevoerd in het vergunningverlenings- en controleproces

Uit gegevens van de Dienst Regelingen blijkt dat er, uitgaande van vijf nieuwe vergunningaanvragen per jaar en 50 vergunningen, gemiddeld 0,5 fte wordt besteed aan het behandelen van nieuwe aanvragen en mutaties van bestaande vergunningen. Daarnaast wordt nog

¹ Een aandachtspunt is dat dierentuinen de dierboekhouding bijhouden niet alleen in het kader van het Dierentuinenbesluit maar ook in het kader van de Flora- en Faunawet.

eens 0,5 fte besteed aan het voorbereiden en houden van visitaties bij nieuwe vergunningaanvragen en visitaties of schriftelijk advies over wijzigingen bij vergunninghouders. In totaal wordt door Dienst Regeling dus 1 fte per jaar besteed aan handelingen voortvloeiend uit het Dierentuinenbesluit. Omgerekend komt dit neer op ongeveer 1632 uur per jaar.¹ Door deze uren te vermenigvuldigen met het integraal uurtarief van de Dienst Regelingen² komen de uitvoeringskosten voor Dienst Regelingen op €95.227,- per jaar.

De AID besteedt minimaal 400 tot 500 uur per jaar aan controles. Uitgaande van 500 uur en een standaarduurtarief van €79,- per uur³, zijn de uitvoeringslasten voor de AID €39.500,-. Dit bedrag betreft de reguliere werkzaamheden van de AID. In 2008 voert de AID namelijk een aanvullende opdracht uit voor Dienst Regelingen, namelijk het steekproefsgewijs controleren van een groot aantal dierentuinen.

De totale (reguliere) uitvoeringskosten voor Dienst Regelingen en de AID zijn dus €134.727,- per jaar. Bij 48 vergunninghoudende dierentuinen komt dit neer op een bedrag van €2.807,- per vergunning. Het is niet bekend op welk bedrag de uitvoeringskosten geraamd werden voor de inwerkingtreding van het Dierentuinenbesluit.

4.3 Deelconclusies

De administratieve lasten voor het bijhouden van de dierenregistratie en het doen van meldingen zijn redelijk in lijn met de bedragen die bij inwerkingtreding van het besluit waren geraamd. De kosten zijn in totaal iets lager dan toen geraamd. Voor de hoogte van de uitvoeringskosten valt geen vergelijking te maken. Hiervan is voorafgaand aan de inwerkingtreding geen schatting gemaakt.

Het zwaartepunt van de administratieve lasten voor dierentuinen zit in de vergunningverlening en dan vooral in het bijhouden van de dierboekhouding. Bij een vermindering van de administratieve lasten, valt mogelijke winst vooral daar te behalen. Deze lasten vormen namelijk het grootste aandeel van de totale administratieve lasten. Daarvoor is echter wel noodzakelijk te onderzoeken of de inhoudelijke eisen aan de dierboekhouding beperking van de lasten mogelijk maken.

¹ Uitgaande van een werkweek van 36 uur (1 fte) en 52 weken per jaar, is het aantal werkbare uren per jaar 1872. Hier worden vanaf getrokken 9 feestdagen en 21 vakantiedagen à 8 uur: 72 respectievelijk 168 uur per jaar. $1872 - 72 - 168 = 1632$ uur.

² Dit is €58,35.

³ Dit is het tarief dat de AID bij LNV in rekening brengt.

Bijlage 1 Bronnen

Geraadpleegde literatuur

Regelgeving

- Besluit houdende eisen aan het houden, huisvesten, verzorgen en tonen van wilde dieren in dierentuinen
- Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
- Wet houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten
- Richtlijn betreffende het houden van wilde dieren in dierentuinen (1999/22/EG)
- Richtlijn inzake vaststelling van de veterinairrechtelijke en de gezondheidsvoorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Gemeenschap van producten waarvoor ten aanzien van deze voorschriften geen specifieke communautaire regelgeving geldt' (1992/118/EEG)
- Vrijstellingsregeling Dierentuinenbesluit
- Vrijstellingsregeling Dierenwelzijn

Parlementaire stukken

- Kamervragen Dierentuinenbesluit, Kamerstukken II, 2001-2002, 28 378, nr. 2

Rapporten

- Regiegroep Regeldruk, *Nulmeting administratieve lasten bedrijven 2007* (concept)
- SIRA Consulting, *Meting toezichtlasten in het domein Recreatie* (2007)
- Ministerie van Economische Zaken, *Met en is Weten II. Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*

Dossiers

- Afwijzingsbrieven vergunningaanvragen dierentuinen
- Samenvattingen verslagen AID-controles dierentuinen
- Toekenningsbrieven vergunningen dierentuinen
- Verleende vergunningen dierentuinen
- Verslagen bezoek visitatiecommissie dierentuinen

Overige stukken

- AID, *Rapport fysieke controle [model 2007]*
- AID & Dienst Regelingen, *Controleafspraak tussen Dienst Regelingen en AID voor het Dierentuinenbesluit*
- Dienst Regelingen, *Acceptatieformulier vergunningaanvragen*
- EAZA, *Minimumstandards for the Accommodation and Care of Animals in Zoos and Aquaria* (2006)
- Overzicht verleende vergunningen, afwijzingen en vrijstellingen Dierentuinenbesluit tot en met 31 december 2006
- Visitatiecommissie, *Lijst van beoordelingspunten*
- Visitatiecommissie, *Eiscriteria van beoordelingspunten*

Respondenten interviews

Ambtelijk

- Dhr. P. Bodingius - Ministerie van LNV, lid visitatiecommissie
- Dhr. A.M. Hoogendoorn - AID
- Dhr. G.M.R. van der Sluijs - Dienst Regelingen, secretaris visitatiecommissie
- Mevr. A.C.J. Vergossen-Otten - Ministerie van LNV

Dierentuinen

- Dhr. F. van Beers - Dolfinarium Harderwijk
- Dhr. J. Mosterd
- Dhr. A. Bom - Reptielenzoo Iguana
- Mevr. I. de Vos
- Dhr. C. Brosens - Vogelopvang Zundert
- Dhr. M. Damen - Zodiac Zoos
- Mevr. E. Dols
- Dhr. H. Dietz - Vogelpark Ruinen
- Dhr. A. van Hooff - Burgers' Zoo
- Dhr. J. Wensing
- Dhr. J. de Jong - Natuurcentrum Ameland
- Dhr. D. van der Kooij - Plaswijckpark
- Dhr. Verberkmoes - Gaiapark, Kerkrade Zoo
- Dhr. H. van Weerd - Natura Artis Magistra (Artis)
- Dhr. C van de Wijngaart, Mevr. Y. van de Wijngaart, Mevr. T. Rosinga - Stichting Animal Farm

Brancheorganisaties

- Dhr. R. Borgstein - Vogelhandelaar, ongeorganiseerde dierentuinen
- Dhr. D. van Gennep - VOND
- Dhr. W. Getreuer - Dier en Park
- Dhr. J. Kaandorp - NVD

Experts

- Dr. ir. H.H. de Jongh - Hoofd Afrika Programma van het Centrum voor Milieuwetenschappen, Universiteit Leiden
- Drs. T. Griede - Docent Wildlife Management aan de opleiding Diermanagement aan het Van Hallinstituut, Hogeschool Leeuwarden & Universiteit Wageningen
- Prof. dr. B.M. Spruijt - Hoogleraar Ethologie en Dierenwelzijn, Universiteit Utrecht
- Prof. dr. E.N. Stassen - Hoogleraar Dier en Samenleving, Universiteit Wageningen

Dierenbescherming

- Dhr. M. Reijnen - Dierenbescherming
- Dhr. L. Ripmeester

Respondenten vragenlijst

Van de veertien dierentuinen die zijn benaderd met de Vragenlijst administratieve lasten Dierentuinenbesluit hebben negen de lijst geretourneerd, te weten:

- Burgers' Zoo
- Dolfinarium Harderwijk
- Gaiapark, Kerkrade Zoo
- Natura Artis Magistra (Artis)
- Safaripark Beekse Bergen
- Stichting AAP
- Stichting Animal Farm
- Vogelpark Ruijnen
- Zodiac Zoos, bestaande uit: Dierenpark Wissel, Zoo Parc Overloon, Aqua Zoo Friesland, Zoo Labyrinth Boekelo, Best Zoo, Kasteelpark Arcen

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 3 222 222
fax: 079 3 222 212
e-mail: info@research.nl
www.research.nl