

# Verantwoord houden

*Wie is verantwoordelijk voor  
het welzijn en de gezondheid  
van gehouden dieren in Nederland?*



RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

**RDA\_2009\_02**  
**december 2009**

Excellentie,

Het is mij een genoegen u hierbij de zienswijze van de Raad voor Dierenaangelegenheden over *de rollen en verantwoordelijkheden voor het welzijn, inclusief de gezondheid, van gehouden dieren* aan te bieden.

Deze zienswijze van de Raad is allereerst een fundamentele beschouwing van de wijze waarop wij met gehouden dieren zouden moeten omgaan. Op basis daarvan geeft de Raad zijn visie over de verdeling van verantwoordelijkheden en rollen ten aanzien van gehouden dieren – voor de komende vijf tot tien jaar. De daaruit volgende veranderingen en verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie zijn deels op de langere termijn, maar waar het kan en moet ook op de kortere termijn in te vullen.

Veel van de aanbevelingen hebben betrekking op de overheid en op de houder. De overheid heeft primair een kaderstellende en regisserende rol. Daarnaast is de Raad van mening dat degene die de beschikkingsmacht over een dier heeft, degene is die – als eerste – verantwoordelijkheden draagt. Dat is primair de houder zelf. Vervolgens hebben partijen zoals de productieketens een (gedeelde) verantwoordelijkheid, omdat zij een belangrijke invloed op de dierhouder hebben. De overheid, ten slotte, komt weer in beeld wanneer de andere partijen hun verantwoordelijkheden niet nemen.

De Raad constateert dat grote veranderingen in de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van dierenwelzijn, inclusief diergezondheid, niet nodig zijn. Wel is het nodig deze verantwoordelijkheden explicieter te duiden. Vervolgens dienen alle betrokkenen de hen toekomende rollen te nemen en hun verantwoordelijkheden te vervullen.

De belangrijkste verandering die de Raad vaststelt is dat we vandaag de dag niet meer kunnen beginnen bij het minimumniveau voor dierenwelzijn, inclusief diergezondheid, om van daar uit op te werken naar een, maatschappelijk gewenst, hoger niveau. Het optimale niveau van dierenwelzijn, inclusief diergezondheid dient naar de mening van de Raad ons vertrekpunt te zijn. *Welbevinden* is de norm en daar mag men alleen van afwijken als er zwaarwegende belangen in het spel zijn. Overigens is de Raad van mening dat dieren<sup>leed</sup> helemaal niet meer mag voorkomen.

De Raad is ook van mening dat degene die een dier houdt, aanspreekbaar moet zijn op de wijze waarop hij zijn dier houdt. Hij dient daartoe, in eerste instantie op sectorniveau, verantwoording *aan de maatschappij* af te leggen.

Tot besluit vraag ik uw aandacht voor een paar elementen uit deze zienswijze die binnen de Raad uiteenlopende meningen en debatpunten hebben opgeleverd:

- Wij adviseren dat het streefniveau en de minimumnormen voor dierenwelzijn, inclusief diergezondheid, bepaald dienen te worden aan de hand van de maatschappelijke waarden en normen en de laatste ontwikkelingen in de wetenschap.

Dat betekent evenwel niet dat de Raad vindt dat het beleid dienaangaande gebaseerd zou moeten zijn op de 'waan van de dag'. Wel bedoelen wij daar mee dat het streefniveau en de minimumnormen dynamisch van aard zijn en dat de maatschappelijke normstelling evenveel gewicht zou moeten hebben als de wetenschappelijke onderbouwing.

Daarnaast zijn er raadsleden die zich zorgen maken over het feit dat we, wanneer we het streefniveau en de minimumnormen baseren op de *Nederlandse* waarden en normen, wellicht het *level playing field* voor de internationaal opererende agroproductiebedrijven zouden verstoren. Anderen brengen daar tegen in dat, zolang Nederland een soevereine staat is en er nog geen sprake is van een soeverein Europa, we ons moeten baseren op de Nederlandse waarden en normen, en niet de Europese.

- Wij adviseren u om te komen tot verdergaand gedifferentieerd beleid voor paarden en hobbydieren. Deze dieren vallen nu grotendeels nog onder de wet- en regelgeving voor landbouwhuisdieren. Over de aanbeveling voor gedifferentieerd beleid is weinig debat binnen de Raad, over de wijze waarop dit vormgegeven zou moeten worden nog wel.

Het implementeren van de door de Raad geadviseerde verduidelijkingen en veranderingen is nadrukkelijk een zaak van zowel de overheid als de dierhouder als ook alle andere betrokkenen. De Raad adviseert u dit proces te beginnen met een open debat in de publieke en politieke ruimte.

Wanneer dat gewenst is zal de Raad vanzelfsprekend zijn aanbevelingen hierbij graag toelichten.

Prof. Dr. H. Vaarkamp,  
Voorzitter Raad voor Dierenaangelegenheden  
december 2009

## Voorwoord

De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is een Raad van deskundigen die de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit adviseert over vraagstukken betreffende dierenwelzijn en diergezondheid. De Raad baseert zich daarbij op de meest recente wetenschappelijke, maatschappelijke en ethische ontwikkelingen. De RDA bestaat uit ca. 40 deskundigen die allen op persoonlijke titel en zonder last of ruggespraak zitting hebben in de Raad. De Raad komt twee maal per jaar plenair bijeen. Het meeste inhoudelijke werk wordt verricht in Fora bestaande uit vijf tot tien raadsleden, eventueel aangevuld met experts van buiten de Raad.

Per adviesvraag wordt een Forum samengesteld bestaande uit raadsleden met voor het vraagstuk relevante expertise. Het Forum stelt een conceptzienswijze vast, die door alle raadsleden in een zgn. *horizontale toets* wordt becommentarieerd. Het Forum stelt daarna in samenspraak met de voorzitter van de Raad de definitieve zienswijze vast. Het betreft dan dus nadrukkelijk een zienswijze van de voltallige Raad voor Dierenaangelegenheden. Na het vaststellen van de zienswijze wordt het Forum weer opgeheven.

Het Forum voor deze zienswijze bestond uit de volgende raadsleden: Dr. F.W.A. Brom, Prof. Mr. A.A. Freriks (voorzitter), Prof. Dr. L.J. Hellebrekers, Dr. Ing. H. Hopster, Prof. Dr. Ir. R.B.M. Huirne, Prof. Dr. F. Ohl, Drs. H.M. Van Veen en Prof. Dr. C.M.J. Van Woerkum.

In de fase van voorbereiden en nader specificeren van de vraagstelling is in november en december 2008 een aantal raadsleden geïnterviewd over dit vraagstuk. Aan de hand van deze interviews is een startdocument opgesteld. In samenspraak met de opdrachtgever is in februari 2009 het projectplan vastgesteld. Vanwege de complexiteit van het vraagstuk is dit plan tot driemaal toe bijgesteld.

In de loop van het project zijn raadsleden met specifieke deskundigheid op het gebied van de diverse dierhouderijsectoren geïnterviewd.

In juni 2009 is een conceptzienswijze aan de raadsleden ter becommentariëring voorgelegd. Het Forum heeft de reacties uit deze horizontale toets verwerkt en in november 2009 het herschreven concept aan de Raad voorgelegd voor een tweede horizontale toetsing. In december 2009 is de definitieve zienswijze vastgesteld.

## Leeswijzer

De conclusies en aanbevelingen van de Raad zijn in de *Samenvatting* aan het begin van het advies opgenomen.

Bij de *Vraag van de minister* geeft de Raad zijn nadere duiding van de vraagstelling en de afbakening van de zienswijze.

Vervolgens schetst de Raad in de *Maatschappelijke context* de ontwikkelingen die hebben geleid tot dit vraagstuk.

Alvorens de huidige situatie te analyseren, een denklijn te formuleren en – na vergelijking van deze twee – te komen met aanbevelingen voor verandering, is een duiding van de in dit rapport gehanteerde *Kernbegrippen* essentieel.

In het hoofdstuk *Verantwoordelijkheden en rollen* beschrijft de Raad vervolgens de principiële verdeling van verantwoordelijkheden en rollen zoals de Raad die ziet.

Tenslotte worden in het hoofdstuk *Verandering & verbetering* de punten aangegeven die in de huidige praktijk aanpassing behoeven om te komen tot de door de Raad beoogde verdeling van rollen en verantwoordelijkheden.

Een beschrijving van de huidige situatie vindt u in een addendum bij deze zienswijze.

## INHOUD

1	Samenvatting.....	6
2	Vraagstelling.....	9
2.1	Vraag van de minister .....	9
2.2	Toelichting door de opdrachtgever .....	9
2.3	Afbakening door de Raad.....	9
3	Maatschappelijke context .....	10
3.1	De veranderende maatschappelijke opvattingen.....	10
3.2	De veranderende positie van het dier .....	10
3.3	De veranderende rol van de overheid .....	11
4	Kernbegrippen.....	12
4.1	Dierhouder .....	12
4.2	Dierenwelzijn .....	12
4.3	Diergezondheid .....	13
4.4	Welzijnsniveau .....	13
4.5	Welzijnsnormen.....	14
4.6	Gezondheidsnormen .....	14
4.7	Streefniveau .....	14
4.8	Minimumnormen .....	14
4.9	Plusnormen .....	14
5	Verantwoordelijkheden en rollen .....	16
5.1	Verantwoordelijkheden, rollen, taken en instrumenten .....	16
5.2	De mens houdt dieren .....	16
5.3	De dierhouder is eerstverantwoordelijk .....	16
5.4	De overheid is eindverantwoordelijk .....	16
5.5	Andere partijen .....	17
5.6	De eerstverantwoordelijkheid nader toegelicht .....	18
5.7	De eindverantwoordelijkheid nader toegelicht .....	19
5.8	De verantwoordelijkheden van andere partijen nader toegelicht .....	23
6	Verandering en verbetering .....	24
6.1	Algemeen .....	24
6.2	Het recht om dieren te houden .....	24
6.3	De dierhouder .....	24
6.4	De overheid .....	25
6.5	Andere partijen .....	27
6.6	NAD/NDW, Vigerend beleid en Slotopmerking .....	29
	Referenties.....	31

## 1 Samenvatting

Op verzoek van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mevrouw G. Verburg, geeft de Raad voor Dierenaangelegenheden in deze zienswijze aan hoe de verantwoordelijkheden en rollen van de overheid en andere betrokkenen, waaronder ook de individuele burger, verdeeld zouden moeten zijn om het welzijn en de gezondheid van dieren te beschermen en te bevorderen.

Het rapport van de Raad bestaat uit een begrippenkader, een principiële verantwoordelijkheidsverdeling met een toelichting daarop en een overzicht van de benodigde veranderingen en verbeteringen. Een beschrijving van de huidige situatie in de verschillende dierhouderijsectoren is als addendum bij dit rapport gevoegd.

De Raad wijst er allereerst op dat naar zijn mening een principiële wijziging in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en private partijen niet noodzakelijk is. Wel dienen de verantwoordelijkheden nadrukkelijker te worden benoemd en moeten naast de overheid ook andere actoren op hun verantwoordelijkheden worden aangesproken. Ook dient er meer duidelijkheid en overeenstemming te komen over de verschillende rollen die de betrokken partijen spelen om hun verantwoordelijkheden vorm te geven en de instrumenten die zij daarvoor inzetten.

De Raad is van mening dat de mens dieren mag houden. Dit recht is echter niet ongelimiteerd en niet onvoorwaardelijk. De dierhouder heeft een verregaande invloed op het leven en de leefomstandigheden van zijn dier. Hij is eerstverantwoordelijk voor het welzijn en de gezondheid van zijn dier. In de relatie tussen dier en dierhouder is het dier de zwakkere partij. De dierhouder moet bereid zijn verantwoording af te leggen over de wijze waarop hij zijn dier houdt.

De overheid heeft de taak zwakke partijen en kwetsbare waarden in onze samenleving te beschermen. De Raad adviseert de overheid om haar eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het leven van dieren expliciet vast te leggen, bijvoorbeeld in de grondwet.

De overheid heeft ten aanzien van het welzijn, inclusief de gezondheid, van dieren een ordenende, beschermende en bevorderende rol en is uit dien hoofde verantwoordelijk voor:

- ordening: Het *bepalen* van de minimumnormen en het streefniveau van dierenwelzijn en diergezondheid voor de verschillende diersoorten, en het *vastleggen* van de minimumnormen in wet- en regelgeving.
- bescherming: Het *handhaven* van de minimumnormen voor dierenwelzijn en diergezondheid, inclusief het vervullen van een *vangnetfunctie* wanneer de houder zijn verantwoordelijkheid niet kan of wil nakomen.
- bevordering: Het *stimuleren* en het *faciliteren* van de bewustwording van en ontwikkelingen in het denken over dierenwelzijn en diergezondheid in de maatschappij.

De overheid dient op de volgende wijze invulling aan haar verantwoordelijkheden te geven:

- Door het vastleggen en handhaven van minimumnormen dient de overheid er voor te zorgen dat dierenwelzijn in Nederland niet meer voorkomt.
- De overheid dient op basis van de meest recente wetenschappelijke kennis en maatschappelijke opvattingen een streefniveau voor dierenwelzijn op te stellen, en ten minste elke vijf jaar te actualiseren. Volgens de huidige maatschappelijke maatstaven dient men bij de formulering van het streefniveau uit te gaan van bevordering van het *welbevinden* van het dier.

- Tevens dient de overheid de ontwikkeling van kennis van en verbetering van de attitude jegens dieren en dierhouderij in de maatschappij in het algemeen en onder dierhouders in het bijzonder te stimuleren en faciliteren. Expliciete aandacht voor het welzijn en de gezondheid van dieren in het basis-, het voortgezet en het beroepsonderwijs, in de vorm van opname van deze onderwerpen in curricula en kerndoelen, is daarbij essentieel.

De dierhouder dient op de volgende wijze invulling aan zijn verantwoordelijkheden te geven:

- Alvorens een dier te houden dient hij zich op de hoogte te stellen van de behoeften van het dier en hoe daarin kan worden voorzien. Hij dient het dier zo goed mogelijk te verzorgen en te huisvesten en dient zijn kennis en kunde op dit gebied actueel te houden.
- Daarnaast dienen de verschillende dierhouderijsectoren periodiek, bijvoorbeeld elke drie tot vijf jaar, tegenover de maatschappij te verantwoorden hoe ze met dieren omgaan. Daarbij dienen zij aan te geven in hoeverre zij voldoen aan het door de overheid opgestelde streefniveau en welke afwegingen gemaakt zijn op de punten waarop men er niet aan voldoet. Tevens dienen zij dan aan te geven hoe zij naar het streefniveau toe zullen werken.
- Dierenwelzijns- en diergezondheidsnormen die boven de minimumnormen uit gaan worden privaat vastgelegd in zogenaamde plusnormen. De directe betrokkenheid van de overheid daarbij is beperkt tot het vaststellen van een validatiesystematiek om dergelijke gezondheids- en welzijnsclaims op betrouwbare en wetenschappelijke wijze te toetsen.

Naast de eerstverantwoordelijkheid van de dierhouder en de eindverantwoordelijkheid van de overheid dragen ook andere partijen verantwoordelijkheden.

- Dierenartsen hebben, naast hun rollen en taken in het kader van het algemeen maatschappelijk belang, een centrale rol bij het verzamelen en melden van relevante informatie met betrekking tot dierenwelzijn, diergezondheid, voedselveiligheid en volksgezondheid aan de overheid als bestuurlijke vertegenwoordiger van de maatschappij.
- Niet-gouvernementele organisaties (NGO's) hebben een signalerende en stimulerende, soms ook een uitvoerende rol. Zij vertolken maatschappelijke opvattingen over het omgaan met dieren, maar beïnvloeden tevens de publieke opinie. Zij kunnen op die manier een agenderende rol bij de beleidsvorming spelen. NGO's nemen hun rollen vrijwillig; hen kan geen rol worden opgelegd.
- Houderijverbanden als veehouderijorganisaties, rasverenigingen, fokkerij- en kwekersverenigingen, branche- en koepelorganisaties en ketenverbanden in de dierhouderij spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling en deling van kennis en bij de informatievoorziening aan dierhouders. Ook dienen zij binnen hun sector of keten afspraken te maken om het welzijn van dieren te waarborgen en te verbeteren. De houderijverbanden zijn de bij uitstek aangewezen partijen om, door middel van de periodieke dierenwelzijns- en diergezondheidsrapportages, namens de dierhouders verantwoording aan de maatschappij af te leggen.

- Aan het einde van de dierlijke productieketen staan in alle sectoren, dus ook bij gezelschapsdieren de retailers: zij verkopen het eindproduct of het dier aan de consument en vormen op die manier de directe verbinding van de consument met de dierlijke productiesectoren en de dierenleveranciers. Zij zijn verantwoordelijk voor de producten die zij in de markt zetten, waaronder ook levende dieren. In het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) zouden zij de consument moeten laten zien dat zij dierenwelzijn serieus nemen.  
Daarnaast hebben de verkopers van dieren en dierenbenodigdheden een belangrijk voorlichtende taak jegens de al dan niet toekomstige dierhouder.
- Naast kennisontwikkeling is kennisdeling van groot belang voor zowel het tot stand komen van normen en het streefniveau voor dierenwelzijn, als ook voor het vervullen van rollen en het waarmaken van verantwoordelijkheden door partijen. Wetenschappers en onderzoeksinstituten dienen daarom hun onderzoeksresultaten beschikbaar en benutbaar te maken voor de diverse actoren.
- Alle burgers hebben verantwoordelijkheden en rollen ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid: de maatschappelijke waarden en normen geven de kaders voor de omgang met dieren en burgers kunnen daaraan inhoud geven in hun rol van consument, bijvoorbeeld door hun koopgedrag.



## **2 Vraagstelling**

### **2.1 Vraag van de minister**

Wat zijn de verantwoordelijkheden en rollen van houders, de overheid en andere partijen ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid bij productiedieren, gezelschapsdieren en hobbydieren?

### **2.2 Toelichting door de opdrachtgever**

De afgelopen jaren is voor verschillende onderwerpen op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn beleid ontwikkeld. Voorbeelden zijn het beleid ten aanzien van preventie en bestrijding van dierziekten, het welzijnsbeleid voor gezelschapsdieren en het beleid inzake transport van dieren. In de betreffende beleidsdocumenten zijn de in de tijd wijzigende opvattingen over de rol van de houder, de overheid en de andere partijen impliciet of expliciet verwerkt.

Uitgangspunt daarbij is dat de houder van een dier primair verantwoordelijk is voor de dagelijkse zorg, het welzijn en de gezondheid van het dier. Dit is ook als zodanig in de Nationale Agenda Diergezondheid en de Nota Dierenwelzijn verwoord. De houder neemt deze verantwoordelijkheid op zich door zijn beslissing dieren te gaan houden. De overheid bepaalt kaders en randvoorwaarden en informeert houders hierover. Ze is ook voor de handhaving van de regels verantwoordelijk. De wijze waarop aan de verantwoordelijkheidsverdeling en rolverdeling invulling wordt gegeven, verschilt afhankelijk van het doel waarvoor dieren door de mens worden gehouden.

De vraag rijst of de huidige denklijn met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling en rolverdeling tussen de verschillende actoren voldoende ontwikkeld en consistent is, en of aanpassingen nodig zijn. Daarbij is van belang of de bij verschillende beleidsonderdelen gehanteerde uitgangspunten onderling vergelijkbaar zijn, of en hoe een en ander aansluit bij de maatschappelijke context en waar eventueel behoefte bestaat aan wijziging in de toedeling van verantwoordelijkheden en rollen.

Het ministerie van LNV heeft in het licht van het voorgaande behoefte aan een advies over de verantwoordelijkheden en rollen van de verschillende actoren bij diergezondheid en dierenwelzijn van gehouden dieren. Dit advies is ondersteunend bij het aanpassen of nader invullen van het beleid op deze beleidsterreinen vanuit een samenhangende visie.

De adviesvraag richt zich meer specifiek op productiedieren, waaronder landbouwhuisdieren en vissen in de aquacultuur worden verstaan<sup>1</sup>, gezelschapsdieren inclusief zwerfdieren<sup>2</sup> en hobbydieren<sup>3</sup>.

### **2.3 Afbakening door de Raad**

Als actoren in dit vraagstuk worden in ieder geval onderscheiden de houder, de overheid en 'overige partijen', waaronder dierenartsen, handelaars, vervoerders, retailers, ketenverbanden, brancheorganisaties, belangenorganisaties, NGO's en burgers in het algemeen.

De Raad beperkt zich in deze zienswijze ten aanzien van zwerfdieren tot de 'gezelschapsdieren waarvan tijdelijk geen houder bekend is'. De Raad acht een zienswijze over zwerfdieren zonder eigenaar wel wenselijk, maar adviseert de minister dat te combineren met een adviesvraag over de verantwoordelijkheden en rollen ten aanzien van wilde dieren, omdat het beleid ten aanzien van zwerfdieren op dezelfde wettelijke basis (de Flora- en faunawet) is vormgegeven. Uitspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van zwerfdieren zullen mutatis mutandis betrekking hebben op de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van wilde dieren.

---

<sup>1</sup> De commercieel gehouden dieren: dieren waarbij het verwerven van inkomen de belangrijkste reden is om ze te houden; de dieren worden gebruikt als productiemiddel of als product (NAD 2007).

<sup>2</sup> Dieren die in de eerste plaats om hun gezelschap gehouden worden (NAD 2007).

<sup>3</sup> Landbouwhuisdieren die niet bedrijfsmatig en voor commerciële doeleinden worden gehouden (NAD 2007).

### **3 Maatschappelijke context**

In de afgelopen decennia kreeg de positie van het dier in toenemende mate aandacht in maatschappelijke discussies. Mede daardoor verwierf het dier een steeds prominentere plaats op de politieke en bestuurlijke agenda. Tegelijkertijd ontwikkelde de burger ook explicietere verwachtingen ten aanzien de overheid en andere betrokken actoren, daar waar het welzijn en de gezondheid van dieren aan de orde is. Parallel aan deze ontwikkeling vindt er een algemene heroriëntatie op de positie van de overheid plaats. Enerzijds wordt deze gekenmerkt door het meer en meer betrekken van maatschappelijke actoren bij de uitvoering van beleid op verschillende terreinen, anderzijds is er ook een roep om een sterke overheid. Beide ontwikkelingen vormen de aanleiding om het vraagstuk van rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid nu te agenderen.

#### **3.1 De veranderende maatschappelijke opvattingen**

De maatschappelijke waarden en normen zijn continu aan verandering onderhevig. Dat geldt ook voor de omgang met dieren en de perceptie van de positie van dieren. Veel mensen zien dieren niet meer uitsluitend als nutsdieren maar vooral als gezelschapsdier of familielid. Tegelijkertijd is de omgang met het dier in de veehouderij juist verder verzakelijkt. De afstand tussen de burger en de veehouderij lijkt daarmee thans groter dan ooit tevoren.

Het contrast tussen vermenschelijking enerzijds en verzakelijking van de omgang met dieren anderzijds leidt ertoe dat opvattingen over de positie van gehouden dieren steeds verder uiteenlopen. Maatschappelijke opvattingen hebben vaak ook een emotionele component en zijn niet altijd voldoende gebaseerd op bestaande objectieve criteria met betrekking tot het welzijn en de gezondheid van dieren. Kritische reflectie op maatschappelijke opvattingen, daaruit voortkomende overeenkomsten en verschillen wat betreft de benadering van productiedieren, gezelschapsdieren en hobbydieren en een standpuntbepaling over de mogelijke consequenties voor de verantwoordelijkheden en rollen van verschillende actoren is om die reden zinvol.

#### **3.2 De veranderende positie van het dier**

De positie van het dier werd in Nederland voor het eerst vastgelegd in 1981, in de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren als een van de grondslagen voor de omgang met dieren (CRM, *Nota rijksoverheid en dierenbescherming*, 1981). Nadat aanvankelijk het *erkennen* van de intrinsieke waarde centraal stond, lijkt de discussie zich nu meer toe te spitsen op het *gewicht* van het op die intrinsieke waarde gebaseerde belang van het dier in relatie tot andere belangen. Opvattingen over de weging van het belang van het dier lopen ver uiteen en kunnen fundamenteel van aard zijn. Dit leidt tot polarisatie in het publieke en politieke debat over dierenwelzijn en diergezondheid.

Op Europees niveau is in 1997 in het *Verdrag van Amsterdam* (Europese Unie, 1997), en opnieuw in het *Verdrag van Lissabon* vastgelegd dat dieren beschermwaardig worden geacht, mede omdat zij worden erkend als *sentient beings*: wezens die kunnen voelen en pijn kunnen beleven. Ook het voorstel voor de *Wet Dieren* (LNV, 2008) is gestoeld op dit uitgangspunt.

De veranderingen in maatschappelijke opvattingen komen in de praktijk op verschillende manieren tot uitdrukking. Zo is Nederland het eerste land ter wereld waar een partij met primaire aandacht voor de belangen van het dier deelneemt aan de landelijke politiek. Ook andere politieke partijen hadden bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen minder of meer ambitieuze paragrafen over dierenwelzijn in hun verkiezingsprogramma opgenomen. Het huidige regeerakkoord bevat een paragraaf over dierenwelzijn. In het kader van de uitvoering daarvan is voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis een beleidsnota Dierenwelzijn door de ministerraad vastgesteld en in de Tweede Kamer behandeld. Ook het diergezondheidsbeleid is geactualiseerd in de Nationale Agenda Diergezondheid 2007-2015.

### **3.3 De veranderende rol van de overheid**

In het afgelopen decennium heeft de overheid een terugtrekkende beweging gemaakt, waarbij meer verantwoordelijkheden aan de burger werden overgelaten. Burgers moesten in de gelegenheid worden gesteld zo veel en zo goed mogelijk zelf hun problemen op te lossen (*Kabinetsvisie andere overheid*, 2003 en *Nota bruikbare rechtsorde*, 2004).

Inmiddels lijkt de positie van de overheid weer te veranderen, waarbij vanuit een aantal oogpunten een grotere rol voor de overheid bepleit wordt. Een goede balans tussen 'de markt', een sterke overheid en een krachtige burgersamenleving is van belang voor het goed functioneren van een krachtige, democratische staat (Mr. H.D. Tjeenk Willink, *Jaarverslag Raad van State 2008*).

## **4 Kernbegrippen**

De Raad hanteert de kernbegrippen in de voorliggende zienswijze in de nu volgende betekenis.

### **4.1 Dierhouder**

Overeenkomstig Artikel 1 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren verstaat de Raad onder de term dierhouder zowel de eigenaar als de houder als de hoeder, inclusief personen en instanties die zich tijdelijk over dieren ontfermen, zoals handelaren, vervoerders, verzamelcentra en zo voort.

Beroepsmatige dierhouders zijn al diegenen die uit commerciële overweging dieren onder hun hoede hebben. Dit zijn dus niet alleen de houders van landbouwhuisdieren, maar ook die van gezelschapsdieren, voor zover zij met die dieren inkomen beogen te verwerven.

### **4.2 Dierenwelzijn**

Er bestaat geen eenduidige definitie van dierenwelzijn. Welzijn van dieren is een begrip dat net als gezondheid, milieu of veiligheid op verschillende niveaus kan worden gedefinieerd (Stafleu et al., 1996). Het begrip is niet ontstaan als een wetenschappelijk concept, maar als weerslag van een waardesysteem dat uiting geeft aan de zorg over de manier waarop met dieren wordt omgegaan (Duncan en Fraser, 1997). Het is een hulpmiddel om het onderwerp te ordenen, af te bakenen en bespreekbaar te maken. Impliciet valt in het begrip dierenwelzijn het (natuur)wetenschappelijke onderzoek – metingen aan dieren en hun omgeving – samen met de interpretatie van de resultaten daarvan in het licht van maatschappelijke waarden en normen.

Ondanks alle aandacht die het onderwerp dierenwelzijn in de afgelopen 40 jaar heeft gekregen, blijft de conceptuele definitie van dierenwelzijn onderwerp van discussie.

Dierenwelzijn wordt vaak negatief gedefinieerd: welzijn is dan de afwezigheid van ongerief of welzijnsschade. Deze definitie is ontleend aan de Vijf Vrijheden, een van eerste pogingen om het concept dierenwelzijn te definiëren, in 1965 gedaan door de Britse *Farm Animal Welfare Council* op basis van een eerdere formulering door de *Brambell* commissie. De aanname was dat het welzijn van dieren was geborgd als ze:

- gevrijwaard zijn van honger, dorst of onjuiste voeding;
- gevrijwaard zijn van thermaal en fysiek ongerief;
- gevrijwaard zijn van pijn, verwonding of ziekten;
- gevrijwaard zijn van angst en chronische stress;
- vrij zijn om een normaal, soorteigen gedrag patroon te vertonen.

Vier van deze vijf vrijheden zijn geformuleerd vanuit de gedachte dat welzijn gelijk staat aan het ontbreken van 'onwelzijn'. Ook de Nederlandse overheid onderschrijft deze visie. het Ministerie van LNV noemt in haar *Nota Dierenwelzijn* uit oktober 2007 de vijf vrijheden 'parameters voor een goed dierenwelzijn'. Positieve aspecten van welzijn als plezier en tevredenheid, het welzijn in de zin van welbevinden, blijven in deze en vergelijkbare definities veelal buiten beschouwing.

Meer recente concepten van dierenwelzijn gaan uit van een interne toestand die door het dier zelf als *positief* wordt ervaren. Een dier dat zijn interne toestand als negatief ervaart, verkeert dus in een staat van onwelzijn. Een dier verkeert in een goede staat van welzijn als het in staat is zich aan zijn levensomstandigheden aan te passen en een toestand bereikt die het als positief ervaart <sup>4 5</sup>.

---

<sup>4</sup> De ontwikkeling van pathologisch gedrag wordt hierbij niet als een acceptabele aanpassing beschouwd: stereotiep gedrag bijvoorbeeld is een pathologische aanpassing op omstandigheden die voor het dier in kwestie extreem belastend zijn.

<sup>5</sup> "Dierenwelzijn" – De diergeneeskundige positie, prof. dr. F. Ohl, prof. dr. L. J. Hellebrekers, Tijdschrift voor Diergeneeskunde, deel 134, aflevering 18, 15 september 2009

Gedrag is een belangrijke indicator bij de beoordeling van het welzijn van een dier. Om de resultaten van gedragsobservaties te kunnen beoordelen is enerzijds inzicht nodig in natuurlijk gedrag en soortspecifieke gedragsbehoeften. Aan de andere kant is kennis vereist van de invloed die door houderijcondities opgelegde gedragsbeperkingen hebben. Het natuurlijke gedrag van wilde dieren is het resultaat van een evolutionair selectieproces, waarbij die soorten en binnen soorten die varianten overleven waarvan de leden het best aan de leefomgeving zijn aangepast, in die zin dat ze de meeste vruchtbare nakomelingen produceren. Het gedrag van wilde dieren is bijgevolg nauwkeurig afgestemd geraakt op de mogelijkheden en beperkingen van hun natuurlijke leefomgeving.

Voor gedomesticeerde diersoorten en de rassen die binnen die soorten bestaan, is soms maar moeilijk een natuurlijke leefomgeving te definiëren, omdat het corresponderende wildtype niet noodzakelijk een referentiewaarde vormt. De mens is bijvoorbeeld deel gaan uitmaken van de natuurlijke leefomgeving van huishonden, en niet alle hondenrassen zijn nog in staat om met soortgenoten een stabiele sociale groep te vormen (Feddersen-Petersen, 1992). Verder kan gericht fokbeleid de natuurlijke behoeften van een dier zodanig veranderd hebben dat de oorspronkelijk natuurlijke gedragsbehoeften minder sterk geworden zijn. Bij verschillende gedomesticeerde diersoorten is evenwel vastgesteld dat het complete gedragsrepertoire van de wilde voorouders nog steeds latent aanwezig is, en zich in een seminatuurlijke omgeving snel herstelt.

De Raad verstaat onder dierenwelzijn de toestand van het individuele dier als resultaat van alle interne en externe invloeden, zoals die door het dier zelf wordt ervaren.

#### **4.3 Diergezondheid**

Er is geen algemeen geaccepteerde definitie van diergezondheid. In deze zienswijze verstaat de Raad onder diergezondheid de mate waarin een dier binnen de voor zijn soort normale biologische grenzen functioneert. Gezond zijn houdt tenminste in dat het dier in een gemiddelde lichamelijke conditie verkeert en niet lijdt aan ernstige pathologische aandoeningen, zoals ziekten en verwondingen.

Diergezondheid is een integraal onderdeel van dierenwelzijn: een dier dat niet gezond is, heeft een verminderd welzijn. Dit vinden we ook terug in de *Vijf Vrijheden* en in de *Welfare Quality* criteria.

Diergezondheid kan van belang zijn voor de humane gezondheid. Dieren kunnen ziekten op de mens overdragen. Dat kan rechtstreeks, zoals bij zoönosen als Q-koorts, toxoplasmose en rabiës, maar het kan ook via voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong gebeuren. Alimentaire zoönosen als Salmonella en Campylobacter zijn daar voorbeelden van. Voorts kan de behandeling van zieke dieren risico's opleveren voor de mens, enerzijds doordat schadelijke residuen van diergeneesmiddelen in voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong terecht kunnen komen, anderzijds doordat de behandeling van dierziekten resistentie bij humane ziekteverwekkers kan opleveren.

Ten slotte heeft diergezondheid grote economische betekenis. De internationale handel in dieren en dierlijke producten stelt bijvoorbeeld allerlei gezondheidseisen (zgn. sanitaire eisen). Ook kan een uitbraak van een besmettelijke dierziekte aanzienlijke economische schade opleveren voor beroepsmatige dierhouders. Ook bedrijfsgebonden diergezondheidsproblemen bij productiedieren leveren bedrijfseconomische schade op.

#### **4.4 Welzijnsniveau**

Met welzijnsniveau bedoelt de Raad de feitelijke toestand van het individuele dier, zoals bepaald aan de hand van biologische feiten betreffende de fysieke en mentale gesteldheid. De beoordeling van het welzijnsniveau van dieren dient derhalve te geschieden op basis van wetenschappelijk onderbouwde kennis en gevalideerde metingen, bij voorkeur aan het dier zelf.

Dat het vaststellen van subjectieve gevoelens van het dier, i.c. de mentale gesteldheid, zich niet zonder meer laat verenigen met de wens dit in "derde persoon" *objectief* te doen, onderstreept het belang van intersubjectiviteit en wetenschappelijke validatie.

De beoordeling van het welzijnsniveau staat los van de functie die een dier vervult: de beoordelingscriteria voor het welzijnsniveau van een varken zijn steeds dezelfde, ongeacht of het om een varken als landbouwhuisdier, gezelschapsdier, dierentuindier of proefdier gaat.

#### **4.5 Welzijnsnormen**

Met welzijnsnormen bedoelt de Raad maatschappelijke normen voor dierenwelzijn. Welzijnsnormen zijn uiteindelijk het resultaat van belangenafweging. Daarbij weegt bijvoorbeeld de gezondheid van de mens zwaarder dan het welzijn van het dier, terwijl het welzijn van het dier weer zwaarder kan tellen dan beperkingen op het eigendomsrecht van de mens.

Er kunnen voor dezelfde diersoort verschillende normen gelden, afhankelijk van onder andere het gebruiksdoel.

#### **4.6 Gezondheidsnormen**

Waar het aspecten van gezondheid betreft die alleen voor het dier zelf van belang zijn, zijn de gezondheidsnormen onderdeel van de welzijnsnormen en –eisen (zie ook 4.3). Voor zover de diergezondheid van invloed is op humane gezondheid en/of de economie, kunnen specifieke, aanvullende gezondheidsnormen en –eisen worden vastgelegd.

#### **4.7 Streefniveau**

Het streefniveau is het niveau van dierenwelzijn en diergezondheid dat de maatschappij wenselijk acht. Het is een concretisering van zich ontwikkelende maatschappelijke opvattingen en de ontwikkelde wetenschappelijke kennis op dit gebied. De overheid dient te formuleren en actueel te houden.

Wanneer er zwaarwegende belangen in het spel zijn, mag er van het streefniveau afgeweken worden. Er dient dan wel verantwoord te worden welke belangenafweging daar aan ten grondslag ligt.

#### **4.8 Minimumnormen**

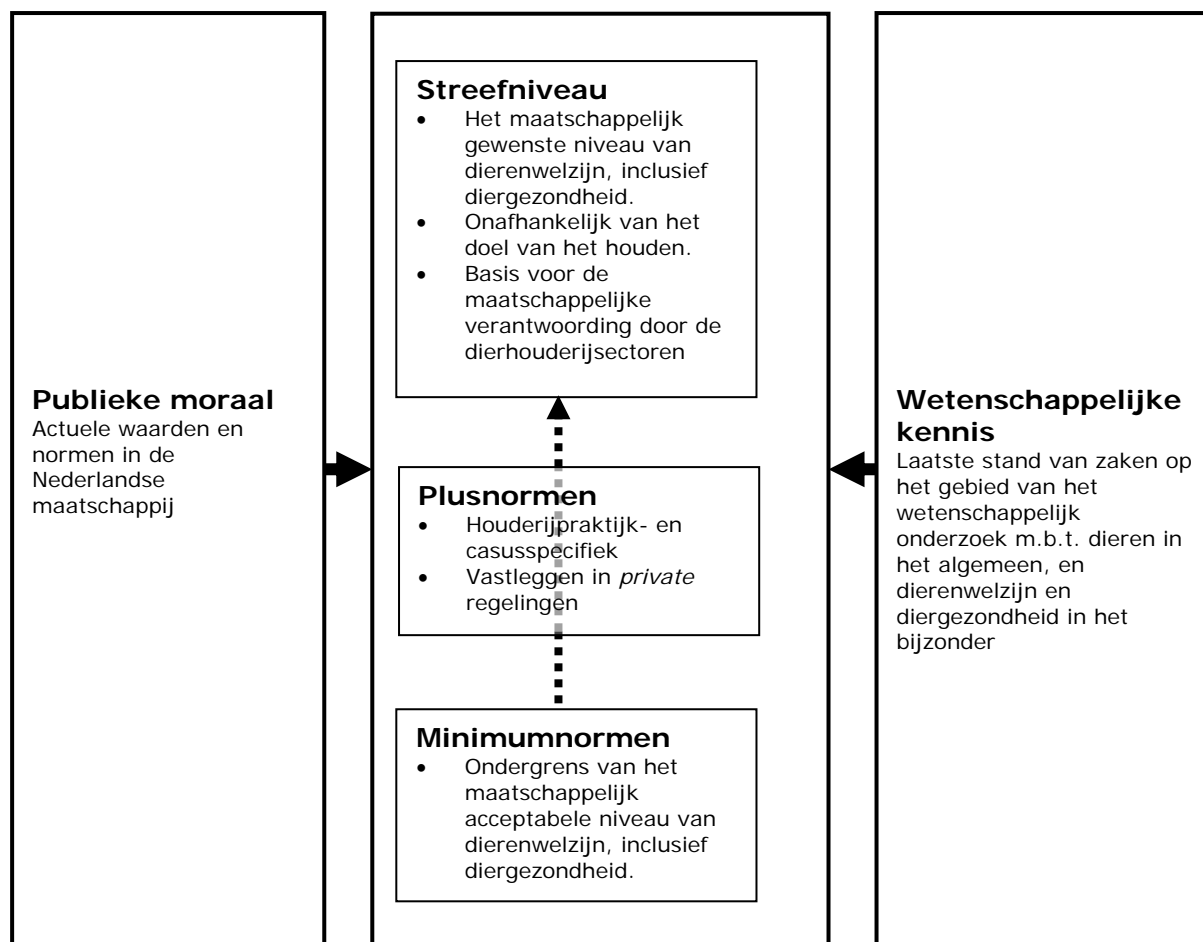
Onder minimumnormen verstaat de Raad de door de overheid vastgestelde minimale gezondheids- en welzijnsnormen waaraan men in Nederland dient te voldoen.

Minimumnormen zijn – net als het streefniveau – dynamisch van aard, ze kunnen door veranderingen in de afwegingen die eraan ten grondslag in de loop van de tijd veranderen.

#### **4.9 Plusnormen**

Met plusnormen doelt de Raad op de gezondheids- en welzijnsnormen die boven de minimumnormen uit gaan, c.q. een hoger welzijnsniveau definiëren. Plusnormen worden door private partijen vastgesteld en kunnen in de loop der tijd worden aangepast. Ze zijn daarmee dynamisch van aard.

Het streefniveau, de plusnormen en de minimumnormen zijn gebaseerd op de publieke moraal en de wetenschappelijke kennis. Het verschil tussen streefniveau, plusnormen en minimumnormen is gradueel, Het streefniveau staat voor het maatschappelijk gewenste – in het algemeen hoogste – niveau van dierenwelzijn, inclusief gezondheid, terwijl de minimumnormen de maatschappelijke ondergrens aangeven. Onderstaand schema geeft deze afhankelijkheden weer.



## **5 Verantwoordelijkheden en rollen**

### **5.1 Verantwoordelijkheden, rollen, taken en instrumenten**

Op basis van principes, beschikkingsmacht en afspraken krijgen partijen bepaalde verantwoordelijkheden toebedeeld, waar zij ieder in bepaalde rollen invulling aan geven. Bij het uitvoeren van de daarmee gemoeide taken kunnen zij gebruik maken van verschillende instrumenten.

### **5.2 De mens houdt dieren**

De Raad voor Dierenaangelegenheden onderschrijft het standpunt van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de relatie mens – dier, zoals uitgesproken in de *Nota Dierenwelzijn* uit 2007: “Het is een gegeven dat de mens dieren houdt en deze in de loop der tijd heeft gedomesticeerd. De mens draagt zorg voor de gezondheid en het welzijn van dieren. Die verantwoordelijkheid wordt groter en loopt parallel met de mate waarin de mens de leefomstandigheden van de dieren kan beïnvloeden of bepalen”.

De Raad tekent daarbij aan dat het recht om dieren te houden niet onvoorwaardelijk en ongelimiteerd is. In de relatie tussen dier en dierhouder is het dier de zwakkere partij. De dierhouder moet daarom bereid zijn verantwoording af te leggen over de wijze waarop hij zijn dier houdt.

### **5.3 De dierhouder is eerstverantwoordelijk**

De dierhouder is eerstverantwoordelijk voor het welzijn en de gezondheid van zijn dieren. Hij heeft de beschikkingsmacht over het dier en bepaalt de kwaliteit van het leven van het dier, van geboorte tot dood. Hij dient zorg te dragen voor optimale gezondheid en optimaal welzijn van het dier, en moet aanspreekbaar zijn op de wijze waarop hij zijn dier houdt.

Ook personen die tijdelijk de beschikkingsmacht over dieren hebben, zoals transporteurs en handelaren dragen verantwoordelijkheid voor het welzijn van die dieren.

Dierhouders kunnen verenigd zijn in hobbydier- en fokkerijorganisaties, belangengroeperingen, veehoudervakbonden, brancheorganisaties, ketenverbanden, etc. Ook die kunnen aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid voor de gezondheid en het welzijn van de dieren.

### **5.4 De overheid is eindverantwoordelijk**

Zoals gesteld is in de relatie tussen dier en dierhouder het dier de zwakkere partij. De positie van het dier is een ‘kwetsbare waarde’ in de maatschappij, vergelijkbaar met – maar niet gelijk aan – volksgezondheid en het milieu. De eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het leven van gehouden dieren ligt bij de overheid. Zij heeft een ordenende, beschermende en bevorderende rol<sup>6</sup> en is daaruitvolgend verantwoordelijk voor:

- a. ordening: Het *bepalen* van de minimumnormen en het streefniveau van dierenwelzijn en diergezondheid voor de verschillende diersoorten, en het *vastleggen* van de minimumnormen in wet- en regelgeving.
- b. bescherming: Het *handhaven* van de minimumnormen voor dierenwelzijn en diergezondheid, inclusief het vervullen van een *vangnetfunctie* wanneer de houder zijn verantwoordelijkheid niet kan of wil nakomen<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Naar: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *Ethiek met beleid*, 1999 en CRM, *Nota rijksoverheid en dierenbescherming*, 1981

<sup>7</sup> Alleen als de mogelijkheden van de houder tekort schieten (bijvoorbeeld bij zeer besmettelijke ziekten of bij gevaar voor de volksgezondheid) of wanneer de houder zijn verantwoordelijkheid niet neemt (bijvoorbeeld bij mishandeling of verwaarlozing) is ingrijpen van de overheid nodig. Hiervoor kunnen we verschillende middelen inzetten. *Nationale Agenda Diergezondheid*, 2007



- c. bevordering: Het *stimuleren* en het *faciliteren* van de bewustwording van en ontwikkelingen in het denken over dierenwelzijn en diergezondheid in de maatschappij.

## **5.5 Andere partijen**

Naast de dierhouder en de overheid zijn er nog meer partijen direct of indirect betrokken bij het houden van dieren in Nederland. Deze partijen hebben ook verantwoordelijkheden en daaruit volgende rollen. Deze verantwoordelijkheden kunnen zijn opgelegd, maar worden vaak ook vrijwillig genomen.

### **5.5.1 Houderijverbanden**

Veehouderijorganisaties, rasverenigingen, fokkerij- en kwekersverenigingen, branche- en koepelorganisaties, ketenverbanden in de dierhouderij en andere houderijverbanden spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling en deling van kennis, alsmede de informatievoorziening aan dierhouders. Ook dienen zij binnen hun sector of keten afspraken te maken om het welzijn van dieren te waarborgen en te verbeteren. De houderijverbanden zijn de bij uitstek aangewezen partijen om namens de dierhouders verantwoording aan de maatschappij af te leggen door middel van de periodieke dierenwelzijns- en diergezondheidsrapportages.

De ketenverbanden – de dierlijke productieketens – bestaan niet alleen uit dierhouders, maar omvatten ook partijen als diervoederproducenten, transporteurs en verwerkende bedrijven. De ketenverbanden hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor de dieren en producten in de keten. Door middel van ketenkwaliteitssystemen kunnen zij de minimumnormen binnen hun keten handhaven en naar het streefniveau voor dierenwelzijn en diergezondheid toewerken, onder andere met behulp van plusnormen.

### **5.5.2 Retailers**

Aan het einde van de dierlijke productieketen staan in alle sectoren, dus ook bij gezelschapsdieren de retailers: zij verkopen het eindproduct of het dier aan de consument en vormen op die manier de directe verbinding van de consument met de dierlijke productiesectoren en de dierenleveranciers.

De verkopers van dieren en dierenbenodigdheden hebben een belangrijk voorlichtende rol ten opzichte van dierhouders en hen die dat willen worden.

De supermarkten zijn verantwoordelijk voor de producten die zij in de markt zetten. In het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) zouden zij de consument moeten laten zien dat zij dierenwelzijn serieus nemen. Het niet meer aanbieden van tafeleieren afkomstig uit legbatterijen is daar een goed voorbeeld van. Ook zouden zij de consument bewuster inkopen moeten laten doen.

### **5.5.3 Niet-gouvernementele organisaties**

Niet-gouvernementele organisaties (NGO's) zoals dierenbeschermingsorganisaties en de Consumentenbond, vertegenwoordigen maatschappelijke stromingen en belangen. Sommige NGO's hebben alleen op zich genomen de belangen van het dier te agenderen en bij te dragen aan de bewustwording van tekortkomingen op dat vlak. Andere stellen ook alternatieven voor of dragen daadwerkelijk bij aan het realiseren van oplossingen. NGO's kunnen geen verantwoordelijkheden en rollen worden opgelegd, maar zij kunnen wel worden aangesproken op de verantwoordelijkheden en rollen die zij op zich genomen hebben.

#### **5.5.4 Dierenartsen**

Dierenartsen hebben, gelet op hun professionele en maatschappelijke taken en verantwoordelijkheden, een bijzondere positie aangezien zij, naast het verstrekken van preventieve en curatieve diergezondheidszorg, ook dierenwelzijn, diergezondheid, voedselveiligheid en de volksgezondheid moeten borgen.<sup>8</sup>

#### **5.5.5 Burgers**

Ten slotte hebben alle burgers verantwoordelijkheden en rollen ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid. De maatschappelijke waarden en normen bepalen hoe in het algemeen wordt aangekeken tegen de omgang met dieren. Burgers kunnen daaraan inhoud geven in hun rol van consument, bijvoorbeeld door hun koopgedrag.

### **5.6 De eerstverantwoordelijkheid nader toegelicht**

#### **5.6.1 Houdbaarheid**

Niet alle dieren zijn even gemakkelijk te houden. Wanneer de soortspecifieke minimumnormen voor dierenwelzijn en diergezondheid niet haalbaar zijn, mag een diersoort niet gehouden worden. Ook wanneer over gezondheid en welzijn bij het houden van een diersoort onvoldoende bekend is, dient het voorzorgsbeginsel te worden gehanteerd en mag die diersoort niet worden gehouden.

Wanneer het houden van een diersoort specifieke kennis, kunde of huisvesting vergt, dient het dierhouderschap beperkt te worden tot bepaalde categorieën houders, zoals dierentuinen en gediplomeerde houders.

De overheid bepaalt welke diersoorten al dan niet, of alleen door specifieke categorieën houders gehouden mogen worden<sup>9</sup>.

#### **5.6.2 Kennis en kunde**

Omdat de dierhouder een vergaande, bijna absolute invloed heeft op het leven en de leefomstandigheden van zijn dier, dient hij over voldoende kennis en kunde te beschikken om het dier zo te houden dat aan het streefniveau wordt voldaan.

Het houden van een dier behoort te berusten op een weloverwogen keuze. Alvorens daartoe over te gaan, moet de dierhouder in spe zich op de hoogte te stellen van de manier waarop in de behoeften van het dier kan worden voorzien. Hij dient zijn dier optimaal te verzorgen en te huisvesten en moet zijn kennis en kunde terzake actueel houden. Aantasting van dierenwelzijn en diergezondheid als gevolg van *onkunde* heeft dezelfde gevolgen als aantasting van dierenwelzijn en diergezondheid als gevolg van *onwil*.

Organisaties van dierhouders en brancheorganisaties hebben een uitvoerende rol bij het ontwikkelen van kennis en het delen ervan met de dierhouder. De overheid stimuleert en faciliteert. De overheid speelt ook een rol bij de bewustwording van dierhouders van hun verantwoordelijkheid voor hun dier.

#### **5.6.3 Beperkingen**

Het recht om dieren te houden is naar de mening van de Raad niet onvoorwaardelijk en niet ongelimiteerd. Houders die hun verantwoordelijkheid jegens hun dier(en) niet nakomen zouden een houdverbod – in beginsel tijdelijk, bij recidive definitief - opgelegd moeten krijgen.

---

<sup>8</sup> Zie ook: RDA-rapport 2009\_01, *Zichtbaar Beter, de rol van de dierenarts voor het algemeen belang* (mei 2009)

<sup>9</sup> Dat moet gebeuren door diersoorten al dan niet – en eventueel onder voorwaarden – op te nemen van in de positieflijst van te houden dieren (nu bij Art. 33 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren).

De Raad acht een houdverbod opgelegd door de strafrechter niet steeds het meest geëigend en adviseert alsnog de opneming van een houdverbod als zelfstandige bestuurlijke maatregel in overweging te nemen. Daarmee kan worden voorkomen dat alleen kan worden ingegrepen als er sprake is van strafrechtelijke vervolging en veroordeling.

#### **5.6.4 Verantwoording afleggen**

Dierenwelzijn en diergezondheid zijn maatschappelijke waarden en publieke belangen<sup>10</sup>: het zijn zogeheten kwetsbare waarden in onze maatschappij en de overheid dient ze namens de maatschappij te beschermen.

De overheid dient daartoe allereerst voldoende zicht op de dieren te hebben. Identificatie en registratie van diersoorten waarbij dat technisch haalbaar is, waaronder alle landbouwhuisdieren inclusief hobbydieren, alsmede paarden, honden en katten is een essentieel onderdeel van de *licence to hold* van de dierhouder. Het welzijn van het dier weegt in dezen zwaarder dan een eventuele aantasting van de privacy van de houder. Bovendien moeten relevante gegevens met betrekking tot dierenwelzijn, diergezondheid en volksgezondheid, waaronder het diergeneesmiddelengebruik, in een centrale gegevensbank<sup>11</sup> verzameld worden. Deze informatie dient te worden aangeleverd door de professionele dierhouders, via (keten)systemen voor kwaliteitszorg, door de dierenartsen en de dierverzekeringsmaatschappijen. De overheid dient er voor te zorgen dat deze gegevens gemonitord en benut worden.

Daarnaast dienen de verschillende dierhouderijsectoren periodiek, bijvoorbeeld eenmaal per drie of vijf jaar, aan de maatschappij verantwoording af te leggen over de wijzen waarop zij dieren houden. Zo'n rapportage moet verplicht gesteld worden, analoog aan milieurapportages en rapportages Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO). Het *Welfare Quality* programma zou de basis kunnen vormen van een goed format voor deze 'maatschappelijke dierenwelzijns- en diergezondheidsrapportages'.

## **5.7 De eindverantwoordelijkheid nader toegelicht**

### **5.7.1 Streefniveau**

De overheid dient de vereisten van het streefniveau voor het welzijn en de gezondheid van de verschillende diersoorten te formuleren en actueel te houden.

Het streefniveau vloeit voort uit de heersende maatschappelijke waarden en normen, en de beschikbare wetenschappelijk onderbouwde kennis<sup>12</sup>. Daaruit volgt dat de overheid het wetenschappelijk onderzoek en kennisdeling op relevante terreinen moet initiëren, stimuleren en faciliteren.

De overheid kan de dierhouder faciliteren bij zijn streven om aan het streefniveau te voldoen. Dat is vooral belangrijk als niet duidelijk is hoe dat niveau in de praktijk te realiseren is. Dan kan het nodig zijn dat de overheid onderzoek laat uitvoeren, kennis ontsluit en voorlichting geeft.

### **5.7.2 Minimumnormen**

Alleen voor zwaarwegende belangen kan van het streefniveau afgeweken worden. Uitgangspunt hierbij moet wel zijn dat negatief dierenwelzijn (dier~~or~~welzijn) niet meer mag voorkomen. De overheid stelt daartoe minimumnormen van voldoende hoog niveau vast.

---

<sup>10</sup> Raad voor het Landelijk Gebied, juni 2007

<sup>16</sup> Zie: Zichtbaar Beter, de rol van de dierenarts voor het algemeen belang, RDA 2009-01

<sup>12</sup> *Ethics of animal use*, Sandøe & Christiansen, 2008, (p XIII, XIV)

Per houderijpraktijk en zonodig per specifiek geval wordt een transparante afweging gemaakt van de verschillende belangen en bedreigingen. Op basis daarvan worden per houderijpraktijk passende minimumnormen vastgelegd in publieke wet- en regelgeving.

De overheid dient tegenover de maatschappij te verantwoorden hoe zij tot de minimumnormen gekomen is, tegen de achtergrond van het met objectieve gegevens onderbouwde wenselijke welzijnsniveau. Deze transparantie is essentieel voor het maatschappelijk draagvlak.

De Raad wijst er op dat er niet te eenzijdig gefocust moet worden op productiedieren. Ze acht het gewenst dat de overheid zich ook nadrukkelijk manifesteert waar het gaat om de bescherming van gezelschapdieren en hobbydieren.

Wanneer op Europees niveau de normen niet aan de wetenschappelijke maat voldoen, maar ook wanneer de Nederlandse maatschappelijke context om aanscherping vraagt, dient de overheid te overwegen om Nederlandse normen vast te stellen die uitgaan boven het Europese niveau. Afhankelijk van de maatschappelijke opvattingen zullen deze normen moeten worden vertaald in hogere minimumnormen, dan wel in een streefniveau dat hoger ligt dan het Europese wettelijke minimum.

#### **Van middelvoorschriften naar doelvoorschriften**

Maatregelen als eisen aan huisvesting, voeding, management leiden niet per definitie tot het gewenste resultaat, een beter welzijn van dieren. De relatie tussen omgevingskenmerken, diereigenschappen, management en welzijn van dieren is complex. De omslag die thans gaande is van middelvoorschriften naar doelvoorschriften moet regelgeving vele malen effectiever maken en ondernemers tegelijkertijd de vrijheid bieden om zo te handelen als bij hun bedrijfsvoering past. Het vraagt echter tijd om instrumentarium te ontwikkelen waarmee getoetst kan worden of de gestelde doelen worden bereikt, nog afgezien van de kosten en overige (institutionele) veranderingen die nodig zijn om een en ander in de praktijk te laten werken. Het Europese Welfare Quality onderzoeksproject heeft hier een goede basis voor gelegd, maar er is nog meer onderzoek en voorlichting nodig. Doelvoorschriften zijn dus nog niet praktijkrijp, maar zijn uiteindelijk wel de enige manier om het welzijn van dieren in de toekomst goed te borgen.

#### **5.7.3 Minimumnormen en de andere actoren**

De overheid ontwikkelt de minimumnormen voor dierenwelzijn en diergezondheid in samenspraak met de dierhouders, veelal vertegenwoordigd door hun belangenorganisaties<sup>13</sup>. Dit proces wordt mede beïnvloed door de NGO's, die relevante informatie leveren of het proces van belangenafweging kritisch volgen en onder de aandacht van hun maatschappelijke achterban brengen.

Om een consistent langetermijnbeleid te kunnen waarborgen, dient de overheid de belangrijkste agenderende partij te zijn, zeker daar waar opvattingen in de maatschappij sterk uiteenlopen. De overheid heeft de primaire verantwoordelijkheid om objectieve informatie te (doen) ontwikkelen en de communicatie met en tussen maatschappelijke actoren te organiseren. Daartoe zal ze een proactieve rol moeten spelen.

#### **5.7.4 Bijzonderheden bij de weging van diergezondheid**

Diergezondheid is in de eerste plaats van belang voor het dier zelf: een goede gezondheid is onderdeel van een goed dierenwelzijn. Diergezondheid zal dus als element van dierenwelzijn meegewogen worden.

Soms stijgt het belang van de gezondheid van het dier uit boven het directe belang van het dier zelf. Bijvoorbeeld wanneer de gezondheidsstatus van een dier of groep dieren handelsbelemmeringen veroorzaakt, en als diergezondheid raakt aan de gezondheid van mensen.

<sup>13</sup> Zoals de Land- en Tuinbouworganisatie, Veehoudervakbonden, de Dibevo, ras-, fokkerij- en liefhebbersverenigingen en diverse koepelorganisaties waaronder de Sectorraad Paarden, de Nederlandse Bond voor Hobbydierhouders en het Platform Verantwoord Huisdierenbezit.

Bij zoönosen, ziekten van het dier die op de mens kunnen overgaan, is de menselijke gezondheid direct in het geding. Ook als de gezondheidstoestand van een dier of groep dieren regelmatig gebruik van diergeneesmiddelen vereist, kunnen risico's voor de mens ontstaan, in de vorm van schadelijke residuen of het ontstaan van resistentie van ziekmakende organismen. Dat geeft zulke aspecten van diergezondheid bij de afweging van belangen extra betekenis.

Bij risico's voor de mens is de overheid altijd direct betrokken, mede doordat grondwettelijk is vastgelegd dat "de overheid maatregelen treft ter bevordering van de volksgezondheid".

#### **Verantwoordelijkheden bij bedrijfsgebonden dierziekten**

*Bedrijfsgebonden dierziekten definiëren we hier als dierziekten die niet of niet gemakkelijk van het ene bedrijf naar het andere overgaan, zoals klauwkreupelheid bij melkvee, in tegenstelling tot zeer besmettelijke, vaak aangifteplichtige dierziekten als mond- en klauwzeer.*

*Wanneer een dierziekte alleen een effect heeft op de gezondheid en het welzijn van de dieren en/of op het bedrijfsrendement van de houder ligt de verantwoordelijkheid primair bij de dierhouder zelf. De verantwoordelijkheid van de overheid beperkt zich tot haar ordenende rol, het vastleggen van minimumnormen voor dierenwelzijn. Wanneer de dierhouder zich aan zijn verantwoordelijkheden onttrekt, moet de overheid in vanuit haar beschermende rol ingrijpen. Daarnaast heeft de overheid een verantwoordelijkheid ten aanzien van het gebruik van diergeneesmiddelen, voor zover dat de volksgezondheid zou kunnen bedreigen.*

*Wanneer een dierziekte gevaar voor de volksgezondheid kan opleveren, denk aan salmonella, heeft de overheid de verantwoordelijkheid om maatregelen te treffen ter bevordering van de volksgezondheid. De primaire verantwoordelijkheid voor preventie, melding en bestrijding ligt ook in dit geval bij de dierhouder.*

*Wanneer een dierziekte, bijvoorbeeld de ziekte van Aujeszky, een grootschalig effect kan hebben op de economie dient de overheid te overwegen of primair een zaak van de betreffende houderijsector betreft, of dat de potentiële economische schade een maatschappelijke bedreiging vormt.*

*Wanneer een ziekte de gehele Nederlandse economie nadelig kan beïnvloeden, dient de overheid ook zeggenschap te hebben over de gewenste nationale status (vrij / vaccinerend / niet vrij) ervan<sup>14</sup>.*

#### **5.7.4 Handhaving**

Effectieve handhaving van de minimumnormen is belangrijk voor het maatschappelijk draagvlak. Wanneer handhaving op voorhand (structureel of principieel<sup>15</sup>) onmogelijk lijkt, zal de overheid maatschappelijke actoren medeverantwoordelijk moeten maken voor de handhaving en/of andere instrumenten moeten inzetten om de gewenste doelen te bereiken.

Dit laat onverlet dat de overheid moet streven naar een goede en effectieve handhaving (inclusief passende sanctionering), en daarvoor ook de eindverantwoordelijkheid draagt.

#### **5.7.5 Vangnetfunctie**

Wanneer een dierhouder niet in staat is om zijn verantwoordelijkheden te nemen of wanneer deze zich aan zijn verantwoordelijkheden onttrekt, dient de overheid invulling te geven aan haar eindverantwoordelijkheid.

<sup>14</sup> De Raad adviseert de overheid nadrukkelijk ook het maatschappelijke draagvlak voor eventuele bestrijdingsmaatregelen in deze afweging te betrekken.

<sup>15</sup> Wanneer bijvoorbeeld handhaving praktisch onhaalbaar zou zijn (zoals het huis-aan-huis controleren van alle Nederlanders) of wanneer de wetenschappelijke basiskennis ontbreekt. Niet bedoeld worden: tijdelijke tekorten aan handhavingcapaciteiten of -kwaliteiten, etc.

Een diereigenaar moet bijvoorbeeld goed voor zijn hond of kat zorgen en voor een goede identificatie en registratie zorgen, waardoor weggelopen honden en katten gemakkelijk met hun eigenaar kunnen worden herenigd. Wordt een dier desondanks als zwerfdier aangetroffen en is de eigenaar niet meer te vinden, dan moet de overheid de verzorging van het dier op zich nemen, die aan andere partijen uitbesteden of de opvang faciliteren. Dit hoeft echter niet te betekenen dat een dier in alle gevallen tot zijn natuurlijke dood door de overheid opgevangen dient te worden. Wel moet er duidelijkheid zijn over de criteria op grond waarvan een zwerfdier wordt gedood, en over de wijze waarop en hoe vaak dat gebeurt. De Raad adviseert de overheid hiervoor een beslissingskader op te stellen.

Ook wanneer acties die uit oogpunt van het *algemeen belang* noodzakelijk zijn, de capaciteiten van houders te boven gaan, heeft de overheid verantwoordelijkheden.

Dit is bijvoorbeeld het geval bij het uitbreken van een zeer besmettelijke dierziekte. De houder dient er dan voor te zorgen dat de besmetting zich niet verspreidt. Hij moet en zal de nodige hygiënemaatregelen nemen en dient verspreiding vaak tegen te gaan door geen dieren te transporteren. Nu kan de houder er wel zelf voor zorgen dat zijn eigen dieren niet meer verplaatst worden, maar hij heeft niet de mogelijkheid om een vervoersverbod in zijn omgeving af te kondigen. Ook verbanden van houders hebben die bevoegdheid niet. Daarom moet de overheid dergelijke maatregelen afkondigen en voor handhaving zorgdragen.

Ook de organisatie en uitvoering van de bestrijding van een dergelijke dierziekte gaat de vermogens van de veehouders veelal te boven. Ook dat dient de overheid te regelen.

#### **5.7.6 Stimuleren van voorlopers**

Er zijn, veelal op kleine schaal, voorlopers die eerder dan verwacht aan het streefniveau willen proberen te voldoen. De overheid zou dat moeten aanmoedigen. Dat kan met stimulerende instrumenten als subsidies en belastingmaatregelen, maar ook door wegnemen van belemmeringen, zoals moeizame trajecten van vergunningverlening.

#### **5.7.7 Verantwoordelijkheid en publieke waarden en normen**

De overheid dient de maatschappelijke waarden en normen te monitoren, teneinde deze te kunnen betrekken bij de vaststelling van minimumnormen. Weliswaar wordt de publieke moraal nu al geraadpleegd doordat de politiek een duidelijke rol heeft bij het tot stand komen van het overheidsbeleid, maar de Raad vindt toch dat de overheid daarnaast een periodieke inventarisatie van de maatschappelijke opvattingen ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid dient te maken.

De Raad is van mening dat in al het basis-, voortgezet- en beroepsonderwijs aan Nederlandse burgers structureel aandacht aan dieren en dierhouderij besteed dient te worden, om te zorgen voor voldoende basiskennis en referentiekader bij de burger. Pas dan kan de burger met recht worden aangesproken op zijn persoonlijke en maatschappelijke verantwoordelijkheden als consument, maar ook in het kader van een algemene zorgplicht zoals geformuleerd in Art. 1.4 van de Concept-Wet Dieren. Voldoende referentiekader is ook een randvoorwaarde voor effectieve werking van plusnormen, zie daarvoor 4.9 en 5.8.2.

Het Oostenrijkse lesprogramma *Tierschutz macht Schule* is een goed voorbeeld van wat de Raad voor ogen heeft. De overheid zou het ontwikkelen van een dergelijk lesprogramma moeten stimuleren en faciliteren.

Ter bevordering van de publieke moraal ten aanzien van dieren vervult de overheid ook een voorbeeldfunctie: zij maakt op toegankelijke wijze duidelijk welke normen zij hanteert en waar deze op zijn gebaseerd, en hoe zij haar afwegingen ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid maakt. Zij probeert ook in en door haar eigen bedrijfsvoering een zo hoog mogelijk kwaliteit van het leven van dieren te bewerkstelligen.

## **5.8 De verantwoordelijkheden van andere partijen nader toegelicht**

### **5.8.1 Minimumnormen**

Door middel van kwaliteits- en certificeringssystemen kunnen keten- en brancheorganisaties minimumnormen voor dierenwelzijn en diergezondheid binnen hun keten of branche borgen. De overheid kan dan volstaan met toezicht op controle en gericht flankerend beleid ten aanzien van niet-deelnemers.

Door middel van kennisontwikkeling en kennisdeling dienen de keten- en brancheorganisaties hun leden te helpen om aan de minimumnormen te voldoen.

Omdat naast kennisontwikkeling de kennisdeling van groot belang is voor zowel het tot stand komen van normen en het streefniveau voor dierenwelzijn, als ook voor het vervullen van rollen en het waarmaken van verantwoordelijkheden door partijen, dienen wetenschappers en onderzoeksinstituten hun onderzoeksresultaten beschikbaar en benutbaar te maken voor de diverse actoren.

### **5.8.2 Plusnormen**

Plusnormen worden door houders, ketenverbanden, retailers en NGO's vastgelegd in private regelingen of andere initiatieven. Maatschappelijke pressie - vaak georganiseerd door NGO's - kan de naleving van plusnormen snel en effectief afdwingen. Een recent voorbeeld daarvan is de Verklaring van Noordwijk, waarin varkenshouders, ketenpartijen en retailers, gestimuleerd en gefaciliteerd door NGO's en de overheid, afspraken maakten over het uitbannen van het onverdoofd castreren van vleesvarkens.

Plusnormen worden veelal kenbaar gemaakt door middel van kenmerken en keurmerken, bijvoorbeeld de Volwaard-kip en het Beter Leven-kenmerk van de Dierenbescherming. Die herkenbaarheid van beter dierenwelzijn en diergezondheid in de winkel vormt een economische waarde, zodat dierenwelzijn onderhevig wordt aan marktwerking. Met andere woorden: aan de macht van de consument en diens normen. Voorwaarden daarvoor zijn wel dat de keurmerken en kenmerken gevalideerd zijn, dat de consument weet wat de verschillende kenmerken en keurmerken betekenen en dat hij de basiskennis heeft om ze op waarde te schatten.

De overheid dient deze randvoorwaarden te bewerkstelligen door het stimuleren en faciliteren van onderwijs en onderzoek, maar ook door kennisontsluiting, het geven van voorlichting, het nemen van financiële stimulerende maatregelen en het afsluiten en doen afsluiten van convenanten. Dit vraagt om een sterke overheid die voldoende inspirerende invloed wil uitoefenen op bijvoorbeeld houder, ketenpartijen en consument.

De directe betrokkenheid van de overheid beperkt zich tot het vaststellen van een validatiesystematiek om gezondheids- en welzijnsclaims op betrouwbare, wetenschappelijke wijze te toetsen. Wie claimt moet bewijzen, maar het is aan de overheid om daar ordening en objectiviteit in te brengen en om de burgers tegen valse claims te beschermen.

### **5.8.3 Algemeen verbindend verklaren**

Om meeliftgedrag onmogelijk te maken kunnen afspraken binnen een sector of keten wanneer deze door voldoende deelnemers onderschreven worden Algemeen Verbindend verklaard worden. Daarvoor moet allereerst de mogelijkheid voor algemeen verbindendverklaring in de wet worden opgenomen. Vervolgens dienen de sectorverbanden en ketenpartijen de overheid te verzoeken afspraken Algemeen Verbindend te verklaren.

## **6 Verandering en verbetering**

Wanneer we de door de Raad geschetste verdeling van verantwoordelijkheden en rollen vergelijken met de bestaande situatie (zie ook het addendum bij dit rapport) constateren we dat er op een aantal punten veranderingen en verbeteringen nodig zijn. De Raad adviseert daarom zowel de dierhouder, de overheid, de andere partijen én de burgers in het algemeen een aantal acties te ondernemen. Deze acties zijn hierna genummerd en cursief.

### **6.1 Algemeen**

De Raad acht allereerst een principiële wijziging in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en private partijen niet noodzakelijk. Wel dienen de verantwoordelijkheden nadrukkelijker te worden benoemd en moeten ook andere actoren dan de overheid op hun verantwoordelijkheden worden aangesproken. Dit kan door duidelijkheid en overeenstemming over de verschillende rollen te bereiken, door heldere doelen te stellen en expliciete afspraken te maken over termijnen voor de realisering ervan.

### **6.2 Het recht om dieren te houden**

Het recht om dieren te houden is niet ongelimiteerd en niet onvoorwaardelijk. De Raad betreurt het dat Artikel 33 van de GWWD nog niet is ingevuld. Dit is een belangrijk, fundamenteel artikel omdat het omschrijft welke dieren wel of niet gehouden mogen worden. Doordat dit artikel nog niet is ingevuld bestaat er dienaangaande een laissez-fairebeleid in plaats van het bedoelde "nee-tenzij"-beleid. Door invulling van de positieflijst, maar ook door duidelijk te maken in welke gevallen een houder het recht op het houden van dieren kan worden ontnomen, wordt dat verholpen. Deze invulling mag naar de mening van de Raad niet afhankelijk zijn van toevallige sanctionering van individuele gevallen.

- 1. De Raad adviseert de overheid om een positieflijst van alle te houden dieren op te stellen, waarin onderscheid gemaakt wordt tussen 'dieren door iedereen te houden' en 'dieren uitsluitend door specifieke categorieën houders te houden' en deze positieflijst in wet- en regelgeving te implementeren.*
- 2. Daarbij dient de overheid duidelijke regels op te stellen voor het ontnemen van het recht op het houden van dieren. De Raad adviseert regels met betrekking tot een door het bestuur op te leggen houdverbod op te stellen. Bij recidive dient de dierhouder een permanent houdverbod opgelegd te krijgen.*

### **6.3 De dierhouder**

Dierenwelzijn inclusief gezondheid begint bij de dierhouder: hij is degene die de omstandigheden waarin een dier leeft in hoge mate bepaalt. De dierhouder is daarom eerstverantwoordelijk voor het welzijn van zijn dier. Hij dient onder andere over voldoende kennis en kunde te beschikken om het dier op het streefniveau te houden.

- 3. De dierhouder in spe behoort een weloverwogen keuze te maken. Hij moet zich voor de aanschaf op de hoogte stellen van de behoeften van het dier en hoe daarin te voorzien. Hij dient zijn kennis en kunde op dit gebied actueel te houden.*
- 4. De dierhouder dient zijn dier zodanig te houden en te verzorgen dat het streefniveau bereikt wordt.*
- 5. Alleen ten behoeve van zwaarwegende belangen mag van het streefniveau worden afgeweken. De dierhouder dient zich dan tenminste aan de minimumnormen te houden.*



Volgens de letter der wet is het dier een zaak. Vandaag de dag wordt erkend dat dieren zogeheten *sentient beings* zijn, wezens met gevoel. Dat impliceert dat we met dieren anders omgaan dan met levenloze objecten.

6. *De dierhouder dient aanspreekbaar te zijn op de wijze waarop hij zijn dier houdt (zie ook advies 27).*
7. *De dierhouder dient dieren waarbij dat technisch uitvoerbaar is te identificeren en te registreren. Deze en andere relevante gegevens met betrekking tot dierenwelzijn en diergezondheid dienen voor de maatschappij, i.c. de overheid inzichtelijk gemaakt te worden om dierenwelzijn, diergezondheid en volksgezondheid te kunnen waarborgen en verbeteren.*

#### **6.4 De overheid**

Veel van de aanbevelingen van de Raad zijn aan het adres van de overheid. Immers, pas als de overheid namens de maatschappij kaders heeft gesteld voor de dierhouderij, kunnen de andere actoren hun rollen goed vervullen en hun verantwoordelijkheden waarmaken. Bovendien beschermt de overheid namens de maatschappij kwetsbare waarden en zwakke partijen. Vanuit die optiek is de overheid eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van leven van de dieren in de Nederlandse maatschappij. Zij zorgt dus ook dat partijen verantwoording afleggen over hun doen en laten.

8. *De Raad adviseert de overheid om haar bijzondere zorg voor dieren expliciet vast te leggen. Dit zou kunnen in de Grondwet, zoals daarin ook haar zorg voor andere kwetsbare waarden in de maatschappij is vastgelegd, zoals het milieu en de volksgezondheid (Art. 21 en 22 van de Grondwet).*
9. *De overheid dient per diersoort het streefniveau voor dierenwelzijn, inclusief diergezondheid, op te stellen en actueel te houden.*
10. *De overheid stelt daarnaast minimumnormen van voldoende hoog niveau vast voor alle diersoorten en voor alle vormen van houderij. Ook deze minimumnormen dienen actueel gehouden te worden.*
11. *Omdat het streefniveau en de minimumnormen onder meer gebaseerd zijn op de meest recente wetenschappelijke kennis, dient de overheid wetenschappelijk onderzoek en kennisdeling op dit gebied te initiëren, te stimuleren en te faciliteren. Het huidige wetenschappelijke onderzoek richt zich vooral op de landbouwhuisdieren en op het dierenwelzijn, en zou zich moeten verbreden naar alle diersoorten en naar het welbevinden van dieren.*
12. *Omdat het streefniveau en de minimumnormen onder andere gebaseerd zijn op de geldende maatschappelijke waarden en normen, dient de overheid de maatschappelijke opvattingen ten aanzien van dieren regelmatig te monitoren en daar tenminste elke vijf jaar over te rapporteren.*
13. *Omdat minimumnormen bovendien het resultaat zijn van een belangenafweging, veelal per houderijtak of per specifieke casus. De overheid dient daarom de belangenafweging die ten grondslag ligt aan vastgestelde minimumnormen inzichtelijk te maken en actief aan de maatschappij kenbaar te maken.*
14. *De overheid verplicht ook de sectoren tot een periodieke – bijvoorbeeld vijfjaarlijkse – maatschappelijke dierenwelzijns- en diergezondheidsrapportage*

De Raad is van mening dat *input*maatregelen zoals eisen aan huisvesting, voeding of management, niet per definitie tot gevolg hebben dat dit aan de *output*kant leidt tot het gewenste doel, namelijk een beter welzijn van dieren.

15. *De langetermijnvisie van de overheid dient gericht te zijn op de omschakeling van middelvoorschriften naar doelvoorschriften.*

Effectieve handhaving van normen is van belang voor het maatschappelijk draagvlak. Met betrekking tot het niveau en de kwaliteit van de bij de GWWD behorende handhaving verwijst de Raad naar recente rapporten daarover, o.a. van de commissie VanThemsche (juni 2008).

16. *Elke regel is zo sterk als de bijbehorende handhaving en de Raad adviseert de overheid om de handhaving de nodige zorg te geven. Niet alleen de formulering van te handhaven regelgeving, maar ook deskundigheid en capaciteit in de handhaving, het inschakelen van private partijen, het benutten van informatie uit private (keten)kwaliteitssystemen, het zorgdragen voor een adequaat sanctiearsenaal en het daadwerkelijk opleggen van sancties behoren tot deze verantwoordelijkheid.*
17. *Wanneer handhaving door de overheid om structurele of principiële redenen onmogelijk lijkt, zal de overheid maatschappelijke actoren medeverantwoordelijk moeten maken voor de handhaving en/of andere instrumenten moeten inzetten om de gewenste doelen te bereiken.*

Wil de overheid het dierenwelzijn kunnen beschermen, dan dient ze de dieren *in beeld* te hebben. Op dit ogenblik is eigenlijk alleen de identificatie en registratie van beroepsmatig gehouden landbouwhuisdieren sluitend geregeld. Sommige aspecten van diergezondheid, zoals zoönosen en het gebruik van diergeneesmiddelen, zijn bovendien van belang voor de volksgezondheid.

18. *De overheid dient een volledige identificatie en registratie te verplichten voor diersoorten waarbij dat technisch haalbaar is. Dat zijn in elk geval landbouwhuisdieren inclusief hobbydieren, paarden, honden en katten. Deze registratie omvat ook de dierhouder, die tevens de kosten van registratie draagt.*
19. *De overheid dient een centrale gegevensbank in of een centrale uitleesmogelijkheid voor private gegevensbanken in te richten teneinde relevante gegevens met betrekking tot dierenwelzijn, dier- en volksgezondheid te verzamelen en te kunnen monitoren.*

Private partijen kunnen normen stellen die boven de minimumnormen uitstijgen. Door middel van deze plusnormen kan dierenwelzijn, inclusief diergezondheid, als meerwaarde vermarkt worden. De rol van de overheid moet zich hierbij beperken tot het verzorgen van de randvoorwaarden voor marktwerking<sup>16</sup>. Immers, het stimuleren van (bepaalde vormen van) dierenwelzijns- en diergezondheidsnormen heeft geen zin als niet aan de randvoorwaarden voor marktwerking is voldaan en is niet meer nodig als dierenwelzijn en diergezondheid een meerwaarde in de markt heeft.

20. *Objectieve maatstaven voor bovenwettelijk dierenwelzijn ontbreken: claims door private partijen missen daardoor nogal eens grond. De overheid dient objectieve maatstaven voor validatie van plusnormen vast te stellen. Bij toekenning van subsidies door overheid zouden deze criteria vanzelfsprekend ook gehanteerd moeten worden.*

Om meeliftgedrag te voorkomen zouden bepaalde afspraken in keten- en sectorverband Algemeen Verbindend verklaard moeten kunnen worden. De mogelijkheid daartoe dient eerst in wetgeving te worden vastgelegd.

21. *De overheid dient de mogelijkheid en wenselijkheid van het Algemeen Verbindend verklaren van afspraken in keten- en sectorverband nader te onderzoeken.*

---

<sup>16</sup> Keurmerken en kenmerken zijn gevalideerd; De consument weet wat de verschillende kenmerken en keurmerken betekenen; De consument heeft de basiskennis om kenmerken en keurmerken op waarde te schatten.

Een van de voorwaarden voor marktwerking van plusnormen is dat de consumenten voldoende basiskennis hebben om kenmerken en keurmerken op waarde te schatten. Ook zal een bredere basiskennis kunnen bijdragen aan een objectieve onderbouwing van de maatschappelijke opvattingen over het omgaan met dieren.

Om er voor te zorgen dat er voldoende basiskennis en referentiekader met betrekking tot dieren, dierhouderij, dierenwelzijn en diergezondheid bij de burger aanwezig is dient in het basis-, voortgezet- en beroepsonderwijs van alle Nederlandse burgers structureel aandacht aan dieren en dierhouderij besteed te worden.

*22. De overheid dient te stimuleren dat dierenwelzijn expliciet deel gaat uitmaken van de kerndoelen in het onderwijs, en dat er terzake goed lesmateriaal wordt ontwikkeld. De Raad adviseert om hiervoor het onderzoek naar het welzijn van dieren verder te versterken met een kennisverspreidingsdoelstelling voor het onderwijs, inclusief de benodigde additionele middelen.*

## 6.5 Andere partijen

Naast de eerstverantwoordelijke dierhouder en de eindverantwoordelijke overheid heeft de raad voor de belangrijkste andere actoren veranderingen en verbeteringen geduid. Voor de leesbaarheid zijn de belangrijkste actoren in onderstaande tekst **vet** weergegeven.

### 6.5.1 Sectoren en ketens

Alle partijen in de dierlijke productieketens inclusief de gezelschapsdierenketen hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor de dieren en producten in de keten. Door middel van ketenkwaliteitssystemen kunnen minimumnormen en ketenspecifieke plusnormen binnen hun keten worden gehandhaafd. Informatie die nu vaak gefragmenteerd binnen de keten aanwezig is kan door ketenkwaliteitssystemen beter verzameld worden en gedeeld, zowel binnen de keten als met partijen daarbuiten. De overheid kan met deze informatie zijn toezichtbeleid beter differentiëren. Ketenkwaliteitssystemen zijn nog niet in alle dierlijke productieketens even goed en volledig doorgevoerd.

*23. Alle **ketenpartijen** dienen te werken met geborgde, gecertificeerde kwaliteitssystemen waarmee de minimumnormen en plusnormen in de keten gehandhaafd kunnen worden. In het kader van deze kwaliteitssystemen dienen de ketenverbanden transparant met de overheid samen te werken in een systeem van toezicht op controle. De **overheid** draagt zorg voor handhavend beleid jegens meeliftgedrag.*

*24. De **productieketens** dienen niet alleen intern te borgen en informatie uit te wisselen, maar verstrekken ook de overheid waarborgen. Zij doen dit door de beschikbare gegevens met betrekking tot dierenwelzijn, diergezondheid en diergeneesmiddelengebruik te verzamelen in centrale bestanden. De **overheid** zorgt ervoor dat deze gegevens gemonitord en benut worden.*

*25. **Houderijverbanden** zoals veehouderijorganisaties, rasverenigingen, fokkerij- en kwekersverenigingen, branche- en koepelorganisaties en ook de ketenverbanden in de dierhouderij dienen een belangrijke rol te spelen bij het ontwikkelen en delen van kennis en bij het informeren van dierhouders.*

Wanneer afspraken binnen een sector of keten onderschreven worden door voldoende deelnemers om als representatief te gelden, zouden ze – door de overheid, op verzoek van sector- of ketenpartijen – algemeen verbindend verklaard moeten worden. De mogelijkheid daartoe dient wettelijk te worden vastgelegd (zie actie 21).

*26. **Sectorverbanden** en **ketenpartijen** moeten vaker gebruik maken van een algemeen-verbindendverklaring om meeliftgedrag onmogelijk te maken.*

De maatschappelijke verantwoording ten aanzien van de omgang met dieren gaat de mogelijkheden van de individuele houder te boven. Die dient daarom in eerste instantie op sector- of ketenniveau plaats te vinden.

*27. De verschillende **dierhouderijsectoren** dienen verplicht periodiek, bijvoorbeeld eens in de vijf jaar, rechtstreeks aan de maatschappij te verantwoorden in hoeverre zij het streefniveau halen, welke afwegingen maakten dat ze het niet halen en hoe en wanneer zij denken het wel te gaan halen. Deze verantwoording dient plaats te vinden in de vorm van maatschappelijke dierenwelzijns- en diergezondheidsrapportages.*

*28. Wanneer er **meerdere partijen** betrokken zijn bij de verbetertrajecten die uit deze rapportages volgen, zouden de afspraken bij voorkeur moeten worden vastgelegd in convenanten. De **overheid** zou een convenant moeten mee-ondertekenen als zij meer invloed wil hebben op de vorm en de voortgang van een verbetertraject.*

### **6.5.2 Maatschappelijk verantwoord ondernemen**

Aan het einde van de dierlijke productieketen staan de **retailers**, ook als het om gezelschapsdieren gaat: zij verkopen het eindproduct of het dier aan de consument en vormen op die manier de directe verbinding tussen de consument en de dierlijke productiesectoren en de leveranciers van dieren. Zij zijn verantwoordelijk voor de producten die zij in de markt zetten, waaronder ook levende dieren.

*29. In het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen dienen de retailers de consument te laten zien dat zij dierenwelzijn serieus nemen.*

*30. Daarnaast hebben de verkopers van dieren en dierenbenodigdheden een belangrijk voorlichtende taak jegens de al dan niet toekomstige dierhouder.*

### **6.5.3 Plusnormen**

Private partijen kunnen normen stellen die boven de minimumnormen uitgaan. Door middel van deze plusnormen kan dierenwelzijn, inclusief diergezondheid, als meerwaarde vermarkt worden.

*31. De **ketenpartijen** en met name de **retailers** dienen claims voor plusnormen met verifieerbare feiten te onderbouwen en te toetsen of te laten toetsen volgens door de overheid opgestelde criteria.*

*32. De **ketenpartijen** en met name de **retailers** dienen de consumenten de mogelijkheid te geven rationele keuzes te maken door hen van betrouwbare, toegankelijke informatie te voorzien.*

*33. De **consument** dient zijn verantwoordelijkheid te nemen door bewust te kiezen en te kopen.*

### **6.5.4 Dierenartsen**

Dierenartsen vervullen, naast hun rollen en taken ten behoeve van het algemeen maatschappelijk belang, een centrale rol bij het verzamelen van informatie met betrekking tot dierenwelzijn, diergezondheid, voedselveiligheid en volksgezondheid en het melden daarvan aan de overheid.

*34. Voor gedetailleerde adviezen met betrekking tot de rollen en verantwoordelijkheden van de dierenartsen verwijst de Raad naar zijn rapport Zichtbaar Beter, de rol van de dierenarts voor het algemeen belang (RDA 2009-01).*

### **6.5.5 Niet-gouvernementele organisaties**

Niet-gouvernementele organisaties (NGO's) hebben een signalerende en stimulerende rol en soms zelfs een uitvoerende rol. Zij vertolken maatschappelijke opvattingen over het omgaan met dieren, maar beïnvloeden ook de publieke opinie. Zij kunnen op die manier een agenderende rol spelen bij de ontwikkeling van beleid. NGO's nemen hun rollen vrijwillig: hen kan geen rol worden opgelegd.

### **6.5.6 Wetenschappers en onderzoeksinstituten**

Naast kennisontwikkeling is kennisdeling van groot belang voor zowel het tot stand komen van normen en het streefniveau voor dierenwelzijn, als ook voor het vervullen van rollen en het waarmaken van verantwoordelijkheden door partijen.

*35. Wetenschappers en onderzoeksinstituten dienen hun onderzoeksresultaten beschikbaar en benutbaar te maken voor de diverse actoren.*

### **6.5.7 Alle burgers**

Alle burgers hebben verantwoordelijkheden en rollen ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid: rechtstreeks in hun rol als dierhouder, consument en kiesgerechtigd burger, en indirect doordat maatschappelijke waarden en normen kaders geven voor de omgang met dieren.

*36. Burgers dienen in hun rol van consument sturing te geven, bijvoorbeeld door middel van hun koopgedrag.*

## **6.6 NAD/NDW, Vigerend beleid en Slotopmerking**

Tot besluit wil de Raad enkele belangrijke kanttekeningen plaatsen bij het huidige overheidsbeleid en de vigerende regelgeving.

### **6.6.1 Nationale Agenda Diergezondheid en Nota Dierenwelzijn**

De minister van LNV heeft in 2007 tegelijk met het wetsvoorstel voor de Wet Dieren haar beleidsvoornemens gepresenteerd in de Nationale Agenda Diergezondheid (NAD) en Nota Dierenwelzijn (NDW). De Raad is van mening dat dierenwelzijn en diergezondheid niet los van elkaar gezien kunnen worden en is verheugd dat in ieder geval het implementatietraject de NAD en de NDW grotendeels geïntegreerd verloopt.

*37. Ten aanzien van de in de NAD en NDW genoemde acties is de Raad van mening dat de doelen en termijnen die de overheid voor ogen heeft en de consequenties bij het uitblijven van handelen van de actoren beter uitgewerkt moeten worden. Om dit te kunnen realiseren dient de overheid een overall visie te ontwikkelen. Het volstaat bijvoorbeeld niet dat de overheid als doelstelling heeft "om over 15 jaar een integraal duurzame veehouderij te hebben". Zo'n ruime formulering is te weinig richtinggevend en creëert de kans dat kleine verbeteringen al goed genoeg worden gevonden. Ook moet van actoren gevraagd worden om de doelen, termijnen en bij hun acties in te zetten instrumenten helder te specificeren.*

*38. De Raad benadrukt dat bij de implementatie van de NAD en NDW het door de Raad geschetste proces voor het opstellen van een streefniveau en minimumnormen voor diergezondheid en dierenwelzijn voldoende aandacht moet krijgen. De door de minister voorgestelde beleidslijn dient in lijn te zijn met de publieke waarden en normen en de laatste stand van de wetenschap.*

### **6.6.2 Gedifferentieerd beleid**

Het Nederlandse dierlijke welzijns- en gezondheidsbeleid is gefundeerd op de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD). De erkenning van de intrinsieke waarde van dieren ligt ten grondslag aan deze wet en het zorgvuldigheidsbeginsel wordt vormgegeven door uit te gaan van het nee-tenzijprincipe. De Raad constateert dat er in deze wet weliswaar algemene bepalingen over mishandeling en verwaarlozing van dieren staan, maar verder vrijwel uitsluitend voor landbouwhuisdieren regels zijn vastgelegd

met betrekking tot de gezondheid en het welzijn. Gezelschapsdieren blijven ernstig onderbelicht, terwijl hobbydieren en paarden onverkort vallen onder de regels voor de landbouwhuisdieren. Hoewel historisch verklaarbaar, doet dit geen recht aan de huidige maatschappelijke en wetenschappelijke opvattingen over gehouden dieren in Nederland.

- 39. De overheid dient in zijn beleid voldoende aandacht te geven aan het waarborgen en bevorderen van het welzijn van gezelschapsdieren, paarden en hobbydieren. Tevens dient zij te streven naar gedifferentieerd beleid voor paarden en voor hobbydieren, conform de huidige maatschappelijke opvattingen.*
- 40. De Raad is van mening dat er afzonderlijke wet- en regelgeving op het gebied van diergezondheid voor hobbydieren en voor paarden mogelijk zou zijn mits 1) de betreffende dieren epidemiologisch geen rol van betekenis spelen bij de introductie en/of verspreiding van besmettelijke dierziekten van productiedieren en 2) de producten van hobbydieren en paarden die onder de uitzonderingsregelgeving vallen niet in de reguliere (humane) voedselketen terecht kunnen komen.*
- 41. De Raad adviseert de overheid om de epidemiologische rol van hobbydieren en paarden in relatie tot de productiedieren middels onderzoek te laten vaststellen.*
- 42. De Raad adviseert de overheid om te onderzoeken of en hoe het mogelijk is om hobbydieren en paarden die onder een apart regime zouden vallen, buiten de reguliere voedselketen te houden.*
- 43. Daarnaast dient de Nederlandse overheid in Europees verband gedifferentieerd beleid voor hobbydieren en paarden te bevorderen.*

### **6.6.3 Zwerfdieren**

De (gemeentelijke) overheid neemt alleen verantwoordelijkheid voor zwerfdieren in de eerste twee weken van de opvangperiode. De Raad zet vraagtekens bij deze limitering omdat het hier om levende wezens gaat waarvoor het toepassen van wettelijke bepalingen voor 'gevonden voorwerpen' geen recht doet aan de geldende maatschappelijke opvattingen.

- 44. De Raad adviseert de overheid om maatschappelijk acceptabele en wetenschappelijk onderbouwde criteria op te stellen op grond waarvan besloten kan worden of een zwerfdier gedood mag worden.*
- 45. Vervolgens zou er transparantie moeten zijn over de aantallen dieren die jaarlijks gedood worden en de gronden voor doding van deze dieren.*
- 46. De Raad is tevens van mening dat een verplichte identificatie met centrale registratie van dier- en dierhoudergegevens handhaving van de zorgplicht van de dierhouder zal vergemakkelijken, zodat minder huisdieren zwerfdier worden.*

### **6.6.3 Slotopmerking**

De Raad spreekt zijn zorg uit over de vermindering van taken en instrumenten bij de overheid, onder meer ten gevolge van het streven naar administratieve lastenverlichting en de afgesproken 20% krimp van de Rijksoverheid. Wanneer de overheid slechts taken en instrumenten afstoot en nalaat verantwoordelijkheden en rollen elders onder te brengen, kan zij op den duur haar verantwoordelijkheden niet of niet voldoende meer vervullen. Bovendien is de verantwoordelijkheid voor het beschermen van zwakke waarden in de maatschappij, zoals dierenwelzijn en diergezondheid, niet zonder meer aan andere partijen over te dragen, waarmee het afstoten van de bijbehorende rollen, taken en instrumenten niet zonder meer mogelijk, respectievelijk onwenselijk is.

- 47. De Raad adviseert de overheid om reductie van taken en instrumenten te baseren op een fundamentele en openbare heroverweging van haar rollen en verantwoordelijkheden.*

## Referenties

Deze zienswijze van de Raad voor Dierenaangelegenheden is gebaseerd op de wetenschappelijke expertise en maatschappelijke kennis van de raadsleden. Bij het voorbereiden van deze zienswijze heeft het forum van de Raad onder andere gebruik gemaakt van de hieronder genoemde stukken:

- Cohen, Drs. N.E., *persoonlijke communicatie*
- CRM, *Nota rijksoverheid en dierenbescherming* (1981)
- De Staat der Nederlanden, *Grondwet*
- Duncan, I.J.H. en D. Fraser, D. (1997) *Understanding Animal Welfare* (1997). In: M.C. Appleby en B.O. Hughes (Eds.). *Animal Welfare*. CAB International, Oxon, pp. 19-31
- Europese Unie, *Verdrag van Amsterdam* (1997)
- Europese unie, *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie* (2008)
- Feddersen-Petersen, *Hunde und ihre menschen* (1992)
- Forum Welzijn Gezelschapsdieren, *Feiten en Cijfers* (2006)
- Forum Welzijn Gezelschapsdieren, *Gedeelde zorg - Actieplan* (2006)
- Minister voor bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties, *Kabinetsvisie andere overheid* (2003)
- Minister van Justitie, *Nota bruikbare rechtsorde* (2004)
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Nationale Agenda Diergezondheid* (2007)
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Nota Dierenwelzijn* (2007)
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Wetsvoorstel Wet Dieren – Memorie van Toelichting* (2008)
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Uitvoeringsagenda duurzame veehouderij* (2009)
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *Ethiek met beleid* (1999)
- Raad voor Dierenaangelegenheden, *I&R Hobbydieren* (2005)
- Raad voor Dierenaangelegenheden, *Zichtbaar Beter, de rol van de dierenarts voor het algemeen belang* (2009)
- Sandøe & Christiansen, *Ethics of animal use* (2008)
- Stafleu, F.R., Grommers, F.J., Vorstenbosch, J. *Animal welfare: evolution and erosion of a moral concept* (1996). *Animal Welfare* 5: 225-234
- Tjeenk Willink, Mr. H.D., *Jaarverslag Raad van State 2008* (2009)

## Colofon

De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is een raad van deskundigen die de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit adviseert over vraagstukken betreffende dierenwelzijn en diergezondheid.

De Raad baseert zich daarbij op de meest recente wetenschappelijke, maatschappelijke en ethische ontwikkelingen.

De RDA bestaat uit ca. veertig deskundigen die op persoonlijke titel, zonder last of ruggespraak, zitting hebben in de Raad.

Elke zienswijze van de Raad wordt voorbereid door een Forum. Een Forum bestaat uit raadsleden met voor het vraagstuk relevante expertise, eventueel aangevuld met externe deskundigen. Het Forum legt een concept zienswijze ter beoordeling voor aan alle raadsleden. Het Forum stelt vervolgens, met inachtneming van de reacties uit deze *Horizontale Toets* en in overeenstemming met de voorzitter van de Raad, de zienswijze vast. Een zienswijze van de RDA is – daarmee – nadrukkelijk een product van de gehele Raad.

De Raad voor Dierenaangelegenheden bestaat uit de volgende deskundigen:

De heer A. Achterkamp	De heer prof. dr. P.A. Koolmees
De heer prof. dr. ir. J.A.M. van Arendonk	De heer ir. J. Lokhorst
Mevrouw dr. H.M.G. van Beers-Schreurs	De heer dr. C. van Maanen
De heer dr. F.W.A. Brom*	De heer prof. dr. D.J. Mevius
De heer W.H.B.J. van Eijk	Mevrouw prof. dr. F. Ohl*
Mevrouw prof. mr. A.A. Freriks *	Mevrouw drs. P.I. Polman, MPH
De heer prof. dr. L.J. Hellebrekers*	De heer ir. P. Poortinga
De heer prof. dr. ir. W.H. Hendriks	De heer ir. F.C. van der Schans
Mevrouw dr. S.A. Hertzberger	Mevrouw dr. M.M. Sloet van
Mevrouw J.E. Hesterman	Oldruitenborgh - Oosterbaan
De heer A.J.M. van Hoof	De heer prof. dr. F.J. van Sluijs
De heer dr. ing. H. Hopster*	De heer prof. dr. J.A. Stegeman
De heer prof. dr. ir. R.B.M. Huirne*	De heer ir. M.H.A. Steverink, MFM
De heer ir. M.J.B. Jansen	De heer H.W.A. Swinkels
De heer prof. dr. ir. M.C.M. de Jong	De heer prof. dr. H. Vaarkamp, <i>voorzitter</i>
Mevrouw ir. M. de Jong-Timmerman	Mevrouw drs. H.M. van Veen*
De heer J.Th. de Jongh	De heer P.J. Vingerling
De heer drs. J. Kaandorp	De heer prof. dr. C.M.J. van Woerkum*
De heer prof. dr. F. van Knapen	De heer W. Zwanenburg

De raadsleden die het Forum voor deze zienswijze vormden zijn in de lijst gemarkeerd met een asterisk.

Meer informatie over de Raad voor Dierenaangelegenheden vindt u op onze website: [WWW.RDA.NL](http://WWW.RDA.NL) Daar kunt u ook alle eerder uitgebrachte adviezen downloaden. U kunt zich tevens abonneren op onze nieuwsbrief.

Raad voor Dierenaangelegenheden  
Postbus 20401  
2500 EK 's-Gravenhage  
T: 070-378 5266  
E: [info@rda.nl](mailto:info@rda.nl)