

Het houdverbod: niet zozeer de vorm maar de snelheid is van belang

Gespreksnotitie rondetafelgesprek 'Een dier is geen ding'

Den Haag, Tweede Kamer, 14 april 2016

Drs. Ilse van Leiden

Bureau **Beke**

Een zelfstandig houdverbod is alleen in theorie duurzamer

Het vraagstuk van de effectiefste toepassingsvorm van het houdverbod - ook op langere termijn - is lastig. Het doel is het te allen tijde voorkomen van herhaling van dierenmishandeling en -verwaarlozing. Het risico op recidive is binnen de doelgroep reëel aanwezig omdat het strafbare gedrag jegens dieren vaak deel uitmaakt van een bredere problematiek van daders, waarbij zij ook niet altijd goed voor zichzelf kunnen zorgen. Overtredingen van een houdverbod lijken vooral voort te komen uit onmacht of onvermogen om op een juiste manier met dieren om te gaan. Gezien dit gegeven, is het de vraag of de kans op recidive kleiner zou zijn bij het houdverbod in de vorm van een zelfstandige maatregel dan in de vorm van een bijzondere voorwaarde. De impact van het opleggen van een houdverbod - in welke vorm dan ook - zal bij de specifieke doelgroep groot zijn. Voor particuliere dierhouders geldt vaak dat dieren een belangrijk deel uitmaken van hun leven. Voor bedrijfsmatige dierhouders zijn dieren hun bron van inkomsten. Indien voorwaardelijke straffen bij het houdverbod als bijzondere voorwaarde even zwaar zijn als bijkomende straffen bij een zelfstandig houdverbod, zal de toepassingsvorm voor de impact op de dader mogelijk geen verschil maken. Het belangrijkste verschil tussen beide toepassingsvormen is dat het houdverbod na overtreding als zelfstandige maatregel van kracht blijft en dit na overtreding als bijzondere voorwaarde komt te vervallen. Theoretisch gezien, is het houdverbod in de vorm van een zelfstandige maatregel daarmee duurzamer. En ten aanzien van dierenwelzijn is een duurzamer houdverbod wenselijk. Dat het houdverbod langer voortduurt, betekent echter niet vanzelfsprekend dat daarmee het doel beter wordt bereikt. De effectiviteit valt of staat met het handhaven van het geldende verbod om dieren te houden. En bij de handhaving ligt in de huidige praktijk het belangrijkste knelpunt.

De problematiek en de doelgroep vragen om lik-op-stuk beleid

Een algemeen probleem bij de strafrechtelijke vervolging is dat er vaak lange tijd tussen het misdrijf en het vonnis zit. In het geval van dierenwelzijnszaken kunnen verdachten in afwachting van het strafproces weer nieuwe dieren aanschaffen. Zolang er geen nieuwe misstanden worden geconstateerd, kan dit niet verhinderd worden. Het type dader dat zich schuldig maakt aan dierenmishandeling of dierenverwaarlozing betreft vaak mensen die vanuit onmacht of onkunde niet goed met dieren om kunnen gaan en ook op allerlei sociaal-maatschappelijke vlakken problematiek kennen. Het zijn doorgaans geen bewust sadistische dierenbeulen. Denk aan een multiprobleem gezin waarin niet alleen de kinderen maar ook de katten worden verwaarloosd. Of een boer die vanwege financiële problemen en ouderdom niet goed meer voor zijn dieren zorgt. Gezien het gegeven dat de soms ongebruikelijke omgang met dieren behoort tot een algemeen gedragsrepertoire van daders, is een langdurig proces niet wenselijk en dit past ook niet bij de doelstelling van het houdverbod. De boodschap aan de verdachte dat deze geen dieren meer mag houden, verliest aan kracht als deze pas een jaar later volgt en de verdachte in afwachting van de uitspraak wel dieren heeft mogen houden. Lik-op-stuk beleid is bij deze doelgroep beter op zijn plaats.

Een langdurig strafproces dat nu in de praktijk blijkt bij het houdverbod als bijzondere voorwaarde, zal ook aan de orde zijn bij een houdverbod in de vorm van een zelfstandige maatregel. En datzelfde geldt voor een houdverbod in de vorm van een rechterlijk verbod of beroepsverbod. Het probleem met de effectiviteit van het houdverbod ligt met ander woorden niet zozeer bij de zwaarte of de vorm van de maatregel, maar bij de snelheid waarmee ingegrepen wordt.

Met het oog op dierenwelzijn en het voorkomen van recidive ligt het daarom bij een strafrechtelijke afhandeling van zaken in de rede om in de periode voorafgaand aan de uitspraak ook op een andere wijze op te treden. Het realiseren van (een verruiming van) de mogelijkheid tot het opleggen van een gedragsaanwijzing (artikel 509hh Wetboek van Strafvordering) inzake ernstig belastend gedrag jegens dieren door het Openbaar Ministerie en/of het realiseren van een OM-afdoening bieden daarin mogelijkheden. Daaraan parallel zou een bestuurlijk traject kunnen worden ingezet. Zowel de maatregelen van het Openbaar Ministerie als bestuurlijke maatregelen hebben het voordeel dat deze direct na het misdrijf kunnen worden toegepast. Omdat de strafbare feiten liggen verankerd in het strafrecht moet daar vervolgens nog een strafrechtelijke afdoening door de rechter op volgen.

Zonder handhaving is geen enkele straf of maatregel effectief

De belangrijkste randvoorwaarden bij het opleggen van alle type straffen en maatregelen die erop gericht zijn dat iemand geen dieren mag houden, zijn kennis van dierenwelzijn binnen de strafrechtsketen en een effectieve handhaving. Behalve dat handhavingspartijen voor het houden van toezicht - op papier en in de praktijk - moeten worden aangewezen, moeten zij beschikken over kennis van dierenwelzijn en opgelegde houdverboden en moeten zij toegerust zijn om de controles feitelijk uit te voeren. Bij dat laatste punt is aandacht voor veiligheid van de toezichthouders van belang alsmede een gedegen samenwerking tussen handhavingspartijen en de wettelijke mogelijkheid om achter de voordeur te kijken. Een gestructureerde en consequente handhaving vraagt vervolgens op zijn beurt dat er bij constatering van overtreding van het houdverbod adequaat opgetreden wordt door het Openbaar Ministerie. Met het niet-optreden tegen overtredingen van het houdverbod zou immers alsnog aan het doel van de handhaving van dierenwelzijn voorbij worden geschoten.

Conclusie: de snelheid is belangrijker dan de vorm

Geconcludeerd moet worden dat geen enkele toepassing van het houdverbod de ultieme oplossing zal bieden. Dit geldt ook voor het houdverbod als zelfstandige maatregel. Het bestaande arsenaal aan straffen en maatregelen in relatie tot dierenmishandeling en -verwaarlozing is op dit moment goed gevuld. Het probleem is dat de mogelijkheden van het houdverbod nog onvoldoende benut worden en dat de handhaving thans tekort schiet. Het mogelijk maken van sneller ingrijpen door het Openbaar Ministerie in de vorm van een toegepaste gedragsaanwijzing of een OM-afdoening is daarom nog belangrijker dan het creëren van een zelfstandig houdverbod. Gezien de problematische doelgroep van het houdverbod zal een integrale aanpak inclusief de hulpverlening de meest optimale aanpak op de lange termijn zijn.