

DIEREN VERBODEN

De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf



Samenvatting

Beke *reeks*

In opdracht van

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

Omslagontwerp en opmaak

Marcel Grotens

Samenvatting van

Dieren Verboden

De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

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

Samenvatting

Dierenmishandeling en -verwaarlozing zijn strafbaar. Deze strafbare feiten houden in dat dieren pijn of letsel wordt toegebracht, hen zorg wordt onthouden of dat het dierenwelzijn op een andere wijze wordt aangetast. Bij de strafrechtelijke vervolging van plegers van verwaarlozing en mishandeling van dieren kan de rechter de dader verbieden om gedurende een bepaalde periode (nog) dieren te houden. Dit zogenoemde houdverbod kan in Nederland thans door de strafrechter in de vorm van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf worden opgelegd.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft Bureau Beke een landelijk onderzoek uitgevoerd naar de frequentie waarmee en de wijze waarop het houdverbod landelijk wordt toegepast. Dit is onderzocht door middel van een deskresearch, het analyseren van geregistreerde data bij de politie en het Openbaar Ministerie, een verdieping van gerechtelijke uitspraken, casestudies en interviews met wetenschappers en professionals uit de strafrechts- en handhavingsketen. Het onderzoek maakt inzichtelijk wat de randvoorwaarden voor een adequate toepassing van het houdverbod zijn en welke alternatieve toepassingsvormen van een verbod op het houden van dieren er zijn. In deze samenvatting brengen we de belangrijkste resultaten uit het onderzoek samen.

Het houdverbod

Deze paragraaf schetst de ontwikkeling van dierenwelzijn in de wet, de toepassing van het houdverbod in Nederland en, ter vergelijking, het houdverbod zoals dat in het buitenland wordt toegepast.

Dierenwelzijn

Gezondheid en welzijn van dieren hebben sinds het einde van de achttiende eeuw een steeds grotere positie in de wet verworven. Met de Wet dieren, die per 1 juli

2014 in werking is getreden, kennen we in Nederland nu een alomvattende wetgeving omtrent dierenwelzijn. Overtredingen van deze wet kunnen bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk worden afgehandeld. Strafrecht is dadergericht; het gaat hier om het straffen van de dader voor zijn gedrag. Bij bestuursrecht ligt de focus op herstel of verbetering van de situatie met als doel het welzijn van het dier te bevorderen.

Het houdverbod

De strafrechter kan een verdachte een verbod opleggen op het houden van (bepaalde) dieren of het stellen van een maximum aantal te houden dieren. Het houdverbod kent in Nederland de vorm van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. Dit betekent dat een (deels) voorwaardelijke straf, bijvoorbeeld een boete of gevangenisstraf, gekoppeld is aan een overtreding van het houdverbod binnen een bepaalde proeftijd. Deze maximale proeftijd is sinds 2012 van drie jaar naar tien jaar verhoogd. Bij overtreding van het houdverbod kan de officier van justitie de rechter verzoeken tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. Vanuit de beleidstheorie is het houdverbod in Nederland vooral bedoeld voor recidivisten ten aanzien van dierenverwaarlozing en -mishandeling.

Buitenland

In het buitenland (o.a. Denemarken, Duitsland, Groot-Brittannië Frankrijk en Canada) heeft het houdverbod veelal het karakter van een opzichzelfstaande straf of maatregel, die soms ook levenslang kan worden opgelegd. Daarnaast is het houdverbod, nadrukkelijker dan in Nederland, niet alleen voor recidivisten maar ook voor first offenders bedoeld. Voorkomen van recidive is zowel in Nederland als het buitenland het belangrijkste uitgangspunt van het houdverbod.

Het doen van uitspraken over verschillende toepassingen in het buitenland is lastig, omdat rechtssystemen niet zonder meer vergelijkbaar zijn. In elk geval is duidelijk dat de juridische inbedding en reikwijdte van het houdverbod tussen Nederland en het buitenland verschillen. Een verschil tussen de Nederlandse toepassingsvorm en die in het buitenland heeft betrekking op het (werkzame) mechanisme ervan. Bij het houdverbod in de vorm van een bijzondere voorwaarde geldt de voorwaardelijke straf als een stok achter de deur. Bij tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf – wegens overtreding van het houdverbod – komt het houdverbod te vervallen. Bij overtreding van het houdverbod als een zelfstandige straf of maatregel zoals in het buitenland toegepast, wordt een nieuw strafbaar feit begaan. Bij het vervolgen van deze overtreding blijft het houdverbod van kracht. Een variant die de positie inneemt tussen de bijzondere voorwaarde en de zelfstandige straf of maatregel wordt in België toegepast. Daar wordt het houdverbod als strafrechtelijke veiligheidsmaatregel toegepast. Bij elke overtreding van het houdverbod volgt een direct inbare dwangsom terwijl het houdverbod van kracht blijft. Een

belangrijke constatering is dat de effectiviteit en de feitelijke voor- en nadelen van de diverse toepassingsvormen van het houdverbod in Nederland noch in het buitenland bekend zijn.

Toepassing

In deze paragraaf worden de belangrijkste resultaten weergegeven met betrekking tot de straffen die in dierenwelzijnszaken worden opgelegd en de frequentie waarmee het houdverbod daarbij voorkomt. Daarnaast schetsen we de bevindingen ten aanzien van de concrete invulling en reikwijdte van het houdverbod en de kenmerken van de doelgroep.

Dierenwelzijnszaken

In de jaren 2010 tot 2015 is sprake van een jaarlijkse toename van het aantal dierenwelzijnszaken dat door de rechter wordt afgedaan. In totaal gaat het over een periode van vijf jaar om ruim tweeduizend zaken (2.017). Bijna de helft van deze zaken heeft betrekking op verwaarlozing, een kwart op mishandeling en het overige kwart op andere feiten jegens dieren. Deze laatste categorie omvat onder andere seks of porno met dieren (sinds 2010 strafbaar gesteld) en het aanhitsen of niet-onschadelijk houden van een dier.

In het merendeel van de zaken volgt strafoplegging door de rechter. Voor zaken die enkel betrekking hebben op dierenfeiten (zuivere dierenwelzijnszaken) geldt dat voor acht op de tien zaken. In zaken waarbij naast dierenfeiten sprake is van andersoortige, niet-dierengerelateerde feiten (gemengde dierenwelzijnszaken) gaat de rechter in negen op de tien zaken tot strafoplegging over. Zuivere dierenwelzijnszaken worden door de rechter overwegend (in tweederde van de zaken) afgedaan met een (onvoorwaardelijke) geldboete. Een taakstraf wordt in een kwart van de zuivere dierenwelzijnszaken opgelegd. Vrijheidsstraffen (veelal voorwaardelijk) komen in minder dan tien procent van de zuivere dierenwelzijnszaken voor. Bij gemengde dierenwelzijnszaken liggen de straffen doorgaans hoger. Daarbij wordt in ruim vier op de tien zaken een (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf opgelegd en in een derde van de zaken een (onvoorwaardelijke) geldboete.

Het houdverbod

Naast de hoofdstraffen kunnen rechters bijzondere voorwaarden opleggen. In de 2.017 dierenwelzijnszaken die in een periode van vijf jaar door de rechter zijn behandeld, is het houdverbod in totaal 67 keer als bijzondere voorwaarde opgelegd. Dat betekent dat er gemiddeld dertien houdverboden per jaar worden opgelegd. Gerelateerd aan het aantal dierenwelzijnszaken volgt er in één op de dertig zaken een houdverbod.

Het vonnis in de zaken waarin een houdverbod is opgelegd, volgt gemiddeld dertien maanden na het misdrijf. Ruim de helft is binnen het jaar afgehandeld, in het overige deel van de zaken duurt het langer dan een jaar. Een mogelijke verklaring voor het beperkt aantal opgelegde houdverboden, is dat het houdverbod binnen het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht een nog relatief onbekende bijzondere voorwaarde is, ondanks dat het al lange tijd bestaat. Een mogelijke oorzaak van het gebrek aan bekendheid van het houdverbod is dat dierenwelzijnszaken maar een klein deel vormen van het totaal aantal strafzaken. En als er dan vervolgens ook in maar een klein deel van de dierenwelzijnszaken een houdverbod wordt opgelegd, houdt dat de onbekendheid ervan in stand. Rechters nemen niet altijd de vordering van de officier van justitie over. Maar als een houdverbod wordt opgelegd, is dat vaak op aangeven van de officier van justitie. Vanuit dat gegeven is het van belang dat kennis van het houdverbod met name goed geborgd wordt binnen het Openbaar Ministerie. Op dit moment is hier nog onvoldoende sprake van. Kennis ligt versnipperd bij officieren van justitie, wat inhoudt dat de ene officier het houdverbod kent en de andere officier er nog nooit van heeft gehoord. Illustratief is dat er sterke geografische verschillen zijn bij de opgelegde houdverboden, die niet verklaard kunnen worden door de spreiding van het aantal dierenwelzijnszaken. De Randstedelijke arrondissementen en het Functioneel Parket vertegenwoordigen bijna driekwart van de opgelegde houdverboden. In andere arrondissementen worden relatief (veel) minder houdverboden opgelegd.

Een stap in de goede richting is dat de mogelijkheid van het vorderen van een houdverbod sinds maart 2015 staat vermeld in de ‘Richtlijn voor strafvordering dierenmishandeling en dierenverwaarlozing’ van het Openbaar Ministerie. Daarnaast zou het aanstellen van een portefeuillehouder ‘dierenwelzijn’ binnen alle parketten van het Openbaar Ministerie een manier kunnen zijn om de kennis op dit onderwerp te borgen.

Invulling en reikwijdte

Een houdverbod wordt vrijwel exclusief uitgesproken voor dierenmishandeling en -verwaarlozing en niet voor andersoortig strafbaar gedrag jegens dieren. De houdverboden worden het vaakst gekoppeld aan een (deels) voorwaardelijke geldboete (gemiddeld €1640) of werkstraf (gemiddeld 83 uur). In een vijfde van de zaken is het houdverbod gekoppeld aan een voorwaardelijke gevangenisstraf (gemiddeld 86 dagen).

De proeftijd die voor de voorwaardelijke straf geldt, is in de regel gelijk aan de proeftijd voor houdverbod. Deze ligt in ruim twee op de drie zaken op twee jaar en in een kwart van de zaken op drie jaar. Ondanks de mogelijkheid om een proeftijd van maximaal tien jaar uit te spreken, komt een proeftijd langer dan drie jaar niet voor.

Met het oog op maatwerk wordt het feit dat de mogelijkheid van langere proeftijden bestaat binnen de strafrechts- en handavingsketen als positief ervaren.

De nadere invulling en reikwijdte van het houdverbod verschillen per zaak. De uitspraak kan betrekking hebben op het niet meer mogen houden van dieren of het houden van een maximum aantal dieren. De dieren waar het houdverbod betrekking op heeft, worden in de helft van de rechterlijke uitspraken nader gespecificeerd. In de andere helft van de zaken kent het verbod een wat algemener geformuleerde toepassing, namelijk 'dieren' of '(huis)dieren'.

Een knelpunt van het houdverbod is dat het persoonsgebonden is en het daardoor lastig te handhaven is indien de dader huisgenoten heeft. Aan dit knelpunt kan tegemoet gekomen worden door de reikwijdte van het houdverbod uitgebreider te formuleren met gebruikmaking van terminologie als 'middellijk' (een ander) en 'onmiddellijk' (zelf).

Doelgroep

Omdat het houdverbod betrekking heeft op het verbod om (bepaalde) dieren te houden, is het een voorwaarde die enkel van toepassing kan zijn op dierhouders die zich schuldig maken aan verwaarlozing of mishandeling van *hun* dieren. Dit kunnen particuliere of bedrijfsmatige dierhouders zijn.

De doelgroep van het houdverbod bestaat in de praktijk uit zowel first offenders als recidivisten. Kenmerkend voor plegers van dierenmishandeling en -verwaarlozing die een houdverbod krijgen, is dat zij vaak al lange tijd bij verschillende instanties bekend zijn wegens meervoudige problematiek. Dit varieert van psychosociale problematiek tot financiële problemen en criminaliteit. Vanwege een dergelijke achtergrond is een deel van de daders niet in staat om hun dieren goed te verzorgen of, in het geval van bedrijfsmatige dierhouderij, tot een adequate bedrijfsvoering. De doelgroep hanteert bovendien vaak ongebruikelijke normen en waarden ten aanzien van de omgang met dieren en soms ook ten aanzien van de omgang met mensen.

Handhaving

Het opleggen van een houdverbod vraagt om controle op het naleven daarvan. In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de uitvoeringspraktijk van de handhaving van het houdverbod.

Toezichthouders

Formeel ligt de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van het houdverbod bij het Openbaar Ministerie. In de praktijk kunnen Reclassering Nederland, de Nationale Politie, de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming

(LID) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) toezichthoudende taken uitvoeren. De politie en de LID opereren ten aanzien van particuliere dierhouders en de NVWA houdt toezicht binnen de bedrijfsmatige dierhouderij. De Reclassering kan een rol hebben in zowel een particuliere als bedrijfsmatige setting. Omdat de Reclassering gericht is op het bewerkstelligen van een gedragsverandering bij veroordeelden, kan deze organisatie een belangrijke meerwaarde hebben in het houden van toezicht op opgelegde houdverboden. Zeker gezien het feit dat dieren mishandeling en dierenverwaarlozing voorkomen binnen de context van een bredere psychosociale problematiek, lijkt de Reclassering een geschikte partij om het strafbare gedrag jegens dieren in een bredere aanpak te betrekken. Formeel heeft de Reclassering echter nog geen rol toebedeeld gekregen bij het toezicht op deze groep daders.

Over het algemeen leeft de mogelijkheid van het houdverbod bij de handhavingspartijen sterker dan bij de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie. Voor de LID en NVWA geldt dat zij voldoende bekend zijn met de mogelijkheden van het houdverbod omdat dierenwelzijn hun expliciete werkterrein is. Dat geldt voor de Nationale Politie en de Reclassering veel minder. Omdat de taakaccenthouders dierenwelzijn van de Nationale politie zich richten op dieren mishandeling en -waarlosing geldt voor hen dat de kennis daar redelijk aanwezig is. Redelijk, omdat het sterk verschilt tussen de taakaccenthouders. Van belang is dat toezichthouders voldoende kennis hebben van de mogelijkheid van het houdverbod zodat deze kennis gedeeld kan worden met het Openbaar Ministerie en daarmee ook binnen het Openbaar Ministerie zal groeien. De officier van justitie kan door de handhavingspartijen in concrete zaken op de mogelijkheid van het houdverbod attent worden gemaakt. In de praktijk gebeurt dat ook doordat toezichthouders in het proces-verbaal beargumenteren dat er in een bepaalde zaak een houdverbod gepast is. Op die manier komt de kennis via de partijen die actief zijn in het veld van dierenwelzijn uiteindelijk ook bij de rechterlijke macht terecht.

Voor de Reclassering geldt dat dierenwelzijn een nieuw onderwerp is waar reclasseringswerkers doorgaans niet veel mee te maken hebben. Om dierenwelzijn effectief te kunnen handhaven is het noodzakelijk dat toezichthouders over expertise op dat vlak beschikken. Men moet weten wat men ziet en het kunnen beoordelen. Kennisverruiming over dierenwelzijn in het algemeen en het houdverbod in het bijzonder is binnen de handhavingspartijen met name van belang bij de politie en de Reclassering.

Informatiedeling

Het controleren van naleving van het houdverbod kan alleen plaatsvinden indien handhavingspartijen op de hoogte zijn van het opgelegde houdverbod. Rechterlijke uitspraken, en daarmee de bijzondere voorwaarden, koppelt het Openbaar

Ministerie echter niet systematisch terug aan de handhavingsketen. Dit geldt niet specifiek voor dierenwelzijnszaken, maar vormt volgens respondenten een algemeen probleem. Of handhavingspartijen op de hoogte zijn van opgelegde houdverboden blijkt daardoor in de praktijk vaak afhankelijk van de individuele betrokkenheid van toezichthouders en officieren van justitie bij een zaak. Informeel zijn individuele toezichthouders in bepaalde zaken wel bekend met de uitspraak.

Er bestaan geen afspraken rondom de handhaving van het houdverbod. Hierdoor is het onduidelijk welke partij in dat kader moet optreden, met het risico dat geen enkele partij zich voor de handhaving verantwoordelijk voelt. Door die onduidelijkheid blijft een actieve handhaving van het houdverbod vaak achterwege. Met het concreet aanwijzen van een toezichthoudende partij door de rechter kan deze impasse wellicht doorbroken worden. Nu wordt in minder dan één op de tien zaken door de rechter expliciet een partij aangewezen die verantwoordelijk wordt gehouden voor het houden van toezicht op de naleving van het houdverbod. Van belang is dan natuurlijk nog steeds dat de uitspraak van de rechter wordt teruggekoppeld aan de aangewezen partij.

Registratie

Buiten dat het belangrijk is dat er een verantwoordelijk toezichthouder wordt aangewezen en dat deze op de hoogte wordt gesteld van het houdverbod, is van belang dat die kennisname geborgd wordt binnen de handhavingsinstantie. Dat wil zeggen dat dit gerelateerd aan de naam en het adres van de veroordeelde duidelijk geregistreerd wordt. Op die manier is een geldend houdverbod inzichtelijk voor alle toezichthouders van een handhavingsorganisatie. De kennis van opgelegde houdverboden blijkt in de huidige praktijk vaak nog beperkt tot individuele toezichthouders. Bij geen van de handhavingsinstanties wordt het houdverbod door alle toezichthouders systematisch volgens een vaste werkwijze geregistreerd. In het politieregistratiesysteem is er in bijna acht van de tien zaken geen registratie te vinden van het opgelegde houdverbod. Binnen de instanties zijn wel voorbeelden van goede registratiemogelijkheden om dit in de toekomst te verbeteren. Een landelijke registratie van opgelegde houdverboden die inzichtelijk is voor alle handhavingspartijen is het ideaal.

Uitvoering

De consequentie van een gebrekkige informatiedeling is dat toezichthouders tijdens hun taakuitoefening waarnemen dat iemand in het bezit is van dieren maar daar niet tegen optreden, omdat zij niet weten dat de betreffende persoon een houdverbod heeft. Los daarvan vormt de feitelijke handhaving van het houdverbod een probleem op zich. Handhaving vraagt immers naast kennis om mankracht, en de vraag is of die bij de verschillende partijen voldoende aanwezig zijn.

Met het huidige, beperkte aantal opgelegde houdverboden zit bij de mankracht naar verwachting niet het grootste knelpunt bij de uitvoering van de handhaving. Belangrijk is dat het controleren van het houdverbod praktisch uitvoerbaar is. Gezien de doelgroep is er van vrijwillige medewerking aan controles niet altijd sprake, waardoor het wenselijk is om controles altijd samen met de politie uit te voeren. Om een effectieve controle uit te kunnen voeren, moet er in de woning van de veroordeelde worden gekeken. Voor geen van de toezichthouders, ook niet voor de politie, is het echter zonder meer altijd mogelijk om achter de voordeur te kijken. Idealiter wordt de uitvoering van de handhaving wettelijk mogelijk gemaakt en koppelt de rechter een medewerkingsverplichting aan het houdverbod die tevens in de uitspraak wordt vastgelegd. Het niet-verlenen van medewerking aan controles zou dan ook als een overtreding van de bijzondere voorwaarde kunnen gelden.

Effectiviteit

Het houdverbod in zijn huidige vorm kent knelpunten in de uitvoeringspraktijk. De vraag is hoe de doelbereiking van het houdverbod versterkt kan worden en of er alternatieve toepassingsvormen van het houdverbod zijn die het doel mogelijk beter kunnen bereiken. Hierna schetsen we de belangrijkste bevindingen ten aanzien van het houdverbod zoals dat in Nederland thans wordt toegepast en de mogelijke alternatieve toepassingsvormen. Daarbij is van belang op te merken dat de focus van het onderzoek ligt bij het strafrechtelijke houdverbod zoals dat thans in Nederland wordt toegepast en dat de alternatieven enkel verkend zijn.

Bijzondere voorwaarde

De achterliggende gedachte bij het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf is dat de voorwaardelijke straf de werking heeft van 'een stok achter de deur'. Bij overtreding van het houdverbod binnen de geldende proeftijd, kan de officier van justitie de rechter verzoeken te beslissen tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. Het houdverbod komt zodra de voorwaardelijke straf ten uitvoer wordt gelegd te vervallen. Met het oog op dierenwelzijn en het risico op herhaling, wordt dit over het algemeen een onwenselijk effect gevonden. De veroordeelde kan dan immers weer ongestraft dieren houden en er zal een nieuw (strafrechtelijk) dossier moeten worden aangelegd. Dieren kunnen nadat het houdverbod is komen te vervallen alleen dan weer worden weggehaald als er sprake is van strafbaar gedrag van de eigenaar. Bij overtreding van het houdverbod kan er een nieuwe strafzaak volgen om de voorwaardelijke straf op te leggen. Hoe vaak dit voorkomt is niet bekend. In de praktijk blijkt dat hier in elk geval niet altijd toe wordt overgegaan.

Gezien de doelgroep die een houdverbod opgelegd krijgt, lijkt er bij de particuliere dierhouder in de praktijk geen sprake van dat de voorwaardelijke straf bewust wordt geaccepteerd zodat het houdverbod komt te vervallen. Een dergelijke calculerende gedachte zal in theorie mogelijk eerder voorkomen bij bedrijfsmatige dierhouders, aangezien een houdverbod grote consequenties kan hebben voor hun inkomen; maar ook hier getuigt de praktijk niet van. Het overtreden van het houdverbod lijkt vaak voort te komen uit de onmacht en onkunde van daders om op een juiste manier met dieren om te gaan. Anticiperend op het theoretische risico dat er onvolgende dreiging uitgaat van de voorwaardelijke straf, is van belang dat deze straf niet te licht is. Over het algemeen lijkt het erop dat rechters hier wel rekening mee houden, maar het kan geen kwaad de alertheid hierop bij officieren van justitie en rechters te vergroten.

De mogelijkheid van het opleggen van een langere proeftijd (van maximaal tien jaar) bij een bijzondere voorwaarde wordt bij het houdverbod vooralsnog door officieren van justitie en rechters niet benut. Een langere proeftijd kan alleen de werkzaamheid bereiken die ermee wordt beoogd als er gedurende de gehele periode consequent gehandhaafd wordt. Zolang de handhaving voor de relatief korte proeftijd van twee à drie jaar nog niet effectief is georganiseerd, zal een langere proeftijd – en laat staan een levenslange maatregel – zeker geen effect sorteren.

Alternatieven

Het houdverbod als zelfstandige maatregel zoals in het buitenland is in Nederland nu niet mogelijk. Verondersteld wordt dat dit een krachtiger vorm zou zijn dan het houdverbod als bijzondere voorwaarde. Het voornaamste voordeel van een zelfstandige maatregel ten opzichte van een bijzondere voorwaarde is dat een overtreding van het houdverbod vervolgd kan worden als een nieuw strafbaar feit terwijl het houdverbod blijft doorlopen. Met het oog op de handhaving van dierenwelzijn en het voorkomen van recidive kan dit in theorie een krachtiger werking hebben dan een bijzondere voorwaarde. Maar ook voor het houdverbod als zelfstandige maatregel geldt dat dit pas effectief is wanneer dit structureel gecontroleerd wordt, zeker omdat het houdverbod van kracht blijft na overtreding ervan.

Andere strafrechtelijke alternatieven voor de huidige toepassingsvorm die mogelijk interessant zijn om te verkennen, zijn: een rechterlijk verbod, een beroepsverbod, een OM-afdoening en een gedragsaanwijzing. Daarnaast kan er bestuursrechtelijk worden opgetreden tegen bepaalde strafbare feiten inzake dierenwelzijn (zoals bijincidenten), zij het dat dit een beperkte, lokale werking heeft.

Vooralsnog is het niet mogelijk om harde uitspraken te doen over de effectiviteit van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. Datzelfde geldt voor bestaande en nog niet bestaande alternatieven voor het houdverbod binnen het strafrecht en andere rechtsgebieden.

Slotbeschouwing

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.

Een algemeen probleem bij de strafrechtelijke vervolging is daarnaast 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. Gezien de doelgroep en het gegeven dat de soms ongebruikelijke omgang met dieren behoort tot een algemeen gedragsrepertoire, 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-stukbeleid is bij deze doelgroep beter op zijn plaats. Een langdurig strafproces waarvan nu in de praktijk sprake is 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 kan worden. 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 door het Openbaar Ministerie of een OM-afdoening biedt 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.

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 zal immers alsnog aan het doel van de handhaving van dierenwelzijn voorbij worden geschoten.

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 dieren mishandeling 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. Gezien de problematische doelgroep van het houdverbod zal een integrale aanpak inclusief de hulpverlening de meest optimale aanpak op de lange termijn zijn.



www.beke.nl