

HOE LOPEN DE HAZEN?

De stand van zaken in de aanpak van
dierenmishandeling en dierenverwaarlozing



Samenvatting

Beke // reeks

In opdracht van

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

Samenvatting van

Hoe lopen de hazen?

De stand van zaken in de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing

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

Samenvatting

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

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

Meldpunt 144

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

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

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

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

De centralisten van 144 missen het Expertisecentrum Dierenwelzijn (EDW). Het meldpunt heeft mede dankzij het EDW een vliegende start kunnen maken in 2011 maar met het opheffen van het EDW per 2015 wordt door meldpunt 144 de specialistische back-up gemist. Overigens missen ook andere ketenpartners een lan-

delijk expertisepunt waarin op centraal niveau inhoudelijke deskundigheid op het thema dierenwelzijn wordt gebundeld en beslissingen worden genomen.

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

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

Handhaving

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

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

In (niet-noodhulp) situaties waarin sprake is van landbouwdieren en bedrijfsmatig gehouden dieren is de NVWA de aangewezen partij om bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk op te treden. De LID en de NVWA moeten volgens het convenant een achtervangfunctie voor elkaar vervullen naar behoefte of bij gebrek aan menskracht. De politie heeft als extra taak de handhavingspartners te ondersteunen indien de veiligheid van de inspecteurs in het geding kan komen.

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

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

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

De dierenpolitie

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

gevaar komt omdat de TAH's maar een beperkt deel van de uren aan dierenwelzijn kunnen besteden. De huidige TAH's geven aan momenteel bijna twee derde van hun diensturen te besteden aan dierenwelzijn. Voor de meeste TAH's is dit voldoende.

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

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

Samenwerking

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

Reflectie op afspraken

Ten aanzien van de afspraken in het handhavingsconvenant zijn ketenpartners van mening dat er ten eerste overbodige afspraken in staan. Dat geldt voor bijvoorbeeld

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

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

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

De afspraken omtrent de eerste en tweede lijn blijken rigiditeit in de samenwerking te veroorzaken. Als de politie niet direct in de gelegenheid is een melding op te volgen, blijft de melding onnodig lang liggen. In de praktijk wordt met dit soort situaties wisselend omgegaan. Zo zijn er regio's waarin een ketenpartner met het oog op dierenwelzijn de melding als eerste opvolgt – tegen de afspraak in – om de politie te ontlasten. In andere regio's wordt stelliger vastgehouden aan de taakverdeling en nemen de tweedelijnspartners een afwachtende houding aan. Met het gevolg dat de continuïteit van het opvolgen van meldingen in gevaar komt en dat ketenpartners competitief tegenover elkaar komen te staan. De handhavings-

partners zijn naar eigen zeggen voor een meer flexibele samenwerking waarin meer wordt gekeken naar wie waarvoor de beste papieren heeft en tijd heeft om een melding op te volgen en af te handelen. Daarbij is het van belang dat er een partij is die de regie heeft en beslissingen kan nemen in situaties waarbij het niet duidelijk is wie er moet handelen.

Proactief optreden

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

Afhandelen van zaken

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

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

De samenwerking met de RVO in het kader van bestuursrechtelijk optreden verloopt goed. Dat geldt over het algemeen ook voor de samenwerking met het OM. Een knelpunt dat door ketenpartners met betrekking tot het OM wordt ervaren, is

dat er bij het OM niet altijd voldoende expertise aanwezig of beschikbaar is inzake dierenwelzijn. Niet overal is een vaste 'dierenofficier' hetgeen als een gemis wordt ervaren.

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

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

Beschouwing

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

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

Hulpverlening

Aan het hulpverleningsconvenant hebben de volgende partijen zich gecommitteerd: de NVBD, de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD) en de Federatie Dierenambulances Nederland (FDN). De afspraken die

in dit convenant zijn vastgelegd, hebben betrekking op hulpverlening aan dieren die gewond of verdwaald worden aangetroffen in de publieke ruimte. Het doel van het convenant is het verbeteren en professionaliseren van het bestaande netwerk van dierenhulpverlening en te komen tot een landelijk dekkend netwerk achter meldpunt 144.

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

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

Dierenvervoer

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

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

Om te voldoen aan een professionalisering van het veld door middel van het ontwikkelen van kwaliteitseisen voor dierenambulances is Stichting Dierkeur ontstaan. Stichting Dierkeur heeft een keurmerk voor dierenambulances ontwikkeld waar momenteel 22 dierenvervoerorganisaties zich aan hebben gecommitteerd. Het ontwikkelde keurmerk stuit op tegenstand om verschillende redenen. Dierenvervoerorganisaties vinden het keurmerk te duur en te veeleisend. Zo kun-

nen niet alle organisaties naar eigen zeggen voldoen aan de 24/7 regeling. Naast Stichting Dierkeur is er op financiering door Stichting Dierenlot een keurmerk voor dierenvervoer ontwikkeld. Dit betreft het Nationaal Keurmerk Dierenambulances (NKD). In dit keurmerk wordt gefocust op andere aspecten dan in het keurmerk van Stichting Dierkeur. Bovendien is het NKD voor de dierenvervoerders kosteloos. De praktijk is nu dus dat er een impuls gegeven is aan professionalisering van het dierenvervoer maar dat er vooralsnog verschillende keurmerken in omloop zijn. Momenteel wordt gewerkt aan een samenwerking waarin beide keurmerken elkaar kunnen aanvullen. Hierbij wordt de wens tot een betere regie door de betrokken ministeries van EZ en V&J uitgesproken door de partijen. Deze ministeries zijn beide ondertekenaars van het hulpverleningsconvenant.

Dierenopvang

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

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

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

Samenwerking

De samenwerking tussen hulpverleningspartners verschilt sterk per regio. In de ene regio zijn duidelijke afspraken met gemeenten gemaakt met betrekking tot verantwoordelijkheden, in andere regio's verloopt dit minder goed. De VNG zou hier een belangrijke centrale rol in kunnen vervullen. In het veld bestaat frictie tussen de

organisaties die gesteund worden door de overheid en de vrijwilligersorganisaties die volledig afhankelijk zijn van donaties, contributies en gemeenten. De verdeeldheid in het hulpverleningsveld maakt dat het lastig is tot landelijke afspraken te komen waarvan verwacht wordt dat eenieder zich daaraan houdt.

Diergeneeskundige hulpverlening

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

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

Beschouwing

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

Cijfermatige ontwikkelingen

Cijfers over dierenwelzijnszaken bieden nader inzicht in de omvang van het probleem. Behalve de geregistreerde cijfers aangaande dierenwelzijnszaken bieden data

van de handhavings- en hulpverleningspartijen zicht op de wijze van afhandeling van zaken en de kosten die met de aanpak gepaard gaan.

Nationale Politie

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

OM

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

LID

De cijfers van de LID laten duidelijk zien dat er sinds 2012 een koerswijziging is geweest van strafrechtelijke afhandeling naar bestuursrechtelijke afhandeling van dierenwelzijnszaken. Waar de LID in 2010 bijna twee op de drie zaken via het strafrecht afhandelde, ligt dat aandeel in 2014 nog bij ruim een tiende van de zaken. Dat betekent dat de overgrote meerderheid van de zaken (88%) door de LID

via het bestuursrecht wordt afgehandeld. Conform de verdeling van categorieën dieren tussen de partners in het handhavingsconvenant hebben de dossiers van de LID hoofdzakelijk betrekking op gezelschapsdieren.

NVWA

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

RVO

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

Beschouwing

We kunnen concluderen dat het aantal meldingen c.q. zaken in het kader van dierenwelzijn bij alle betrokken organisaties is toegenomen sinds 2011. Bij meldpunt 144 is het aantal telefoontjes de afgelopen jaren redelijk gelijk gebleven. Er volgen wel steeds meer gegronde meldingen. Ook bij de politie is het aantal geregistreerde incidenten met betrekking tot dierenwelzijn sinds 2011 flink toegenomen. De laatste jaren is dit aantal redelijk stabiel. Wat betreft het aantal afdoeningen door het OM is er – sinds 2011 – een toename van ongeveer twintig procent zichtbaar. Uit cijfers van de LID en de NVWA blijkt een duidelijke koerswijziging van strafrecht naar bestuursrecht. Deze koerswijziging is in lijn met het Afwegingskader waarin de voorkeur voor een bestuursrechtelijke aanpak wordt uitgesproken. Tot slot blijkt ook uit de cijfers van de RVO een duidelijke toename van het aantal zaken, dit is meer dan verdubbeld.

Slotbeschouwing

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

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

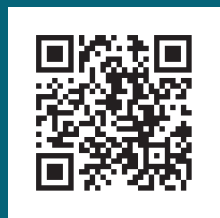
De inzet op dierenwelzijn door de oprichting van 144 en de dierenpolitie heeft duidelijk geleid tot een toename van het aantal meldingen inzake dierenwelzijn. Het thema is meer gaan leven bij burgers maar ook bij professionals. Een belangrijk ander resultaat van de samenwerking, is dat het gewicht zoals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

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

Tijdens het onderzoek hebben diverse respondenten gevraagd of het onderzoek ging over de kerntakendiscussie bij de politie. Vanuit de Tweede Kamer is de

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

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



www.beke.nl