

Vergaderjaar 2007–2008

28 286

Dierenwelzijn

Nr. 218

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2008

Op 30 mei jl heeft de commissie van wijzen haar rapport over de Regeling agressieve Dieren aan mij aangeboden. De Commissie bestaat uit prof. dr. Freek J. van Sluijs (voorzitter), prof. Dr. Paul H.A. Frissen en prof. Arie H. Havelaar.

Met deze brief zend ik u het rapport van de Commissie van Wijzen RAD toe¹ en geef ik u mijn reactie hierop.

Problematiek RAD

In 1993 is de RAD ingesteld. De directe aanleiding was dat in de periode daarvoor een aantal ernstige bijtincidenten had plaatsgevonden die werden veroorzaakt door honden van het type pitbull. Het beleid had tot doel het risico van bijtincidenten door pitbulls sterk te beperken. Dit doel is nagestreefd met behulp van een registratieplicht en muilkorfplicht van toen aanwezige pitbulls en maatregelen gericht op het laten uitsterven van honden van het pitbulltype in Nederland. Deze maatregelen zijn een fokverbod en een houdverbod voor pitbulls die in 1994 niet geregistreerd waren. Gezien het gegeven dat jaarlijks nog steeds enkele honderden pitbulls in beslag genomen worden en dat dit aantal groeit, heb ik moeten vaststellen dat het fok- en houdverbod van pitbulls niet voldoende wordt nageleefd.

Het gevolg van het niet naleven van dit verbod, namelijk dat pitbulls en honden met kenmerken van pitbulls die in beslag zijn genomen, worden geëuthanaseerd, maakt gevoelens van verontwaardiging los, vooral bij de houders van die dieren, omdat veel van de in beslag genomen honden niet bij bijtincidenten zijn betrokken. Om deze reden bestaan ook uit hoofde van dierenwelzijn bezwaren tegen de RAD. Ook is er kritiek op de regeling vanwege de eenzijdige focus op honden van het pitbulltype. Een geheel ander aspect is de zorg voor de veiligheid van de burgers. Het beperken van het risico van ernstige hondenbeten waarvan relatief vaak

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kinderen het slachtoffer zijn, is een belangrijke opgave. Hierbij geldt dat elk ernstig bijtincident er één te veel is.

Het zijn deze vraagstukken die mij hebben gebracht tot het instellen van de commissie van wijzen. Er is behoefte aan een evenwichtige, op feiten gebaseerde beoordeling van alle relevante aspecten die spelen rondom dit vraagstuk.

De resultaten van de Commissie

Het werk van de commissie valt uiteen in een uitvoerige analyse met veel feitenmateriaal en een advies.

Voor het eerst zijn de, vaak lastig te verzamelen, feiten over agressieve honden bij elkaar gebracht en met elkaar in verband gebracht. De commissie geeft inzicht in de ernst van het probleem (dodelijke slachtoffers, ziekenhuisopnames). Bijtincidenten komen veel voor en hebben in een aantal gevallen ernstige gevolgen, vooral voor kleine kinderen. Tegelijkertijd zet de commissie de omvang hiervan in perspectief in relatie tot andere risico's; die omvang blijkt dan zeer gering in relatie tot die andere risico's.

Een belangrijk gegeven is dat de meeste bijtincidenten voorkomen in huiselijke kring. De eigen hond veroorzaakt het bijtincident bijvoorbeeld doordat kinderen alleen worden gelaten met een hond.

De commissie toont helder aan dat het aantal bijtincidenten na de invoering van de RAD niet is afgenomen. Hoewel alle honden bijtincidenten kunnen veroorzaken is er een groot verschil waar te nemen tussen de verschillende rassen of typen. Onder de honden van het pitbulltype komen relatief de meeste honden voor die betrokken zijn bij bijtincidenten, maar er zijn ook andere rassen en typen die veel bijten. Bij beide categorieën beperkt het aantal bijtincidenten zich tot een klein deel van die honden.

Ten aanzien van de RAD geeft de commissie aan dat de doelen van de regeling, namelijk terugdringen van het aantal bijtincidenten en uitsterven van honden van het type pitbull terriër, niet gehaald zijn. Ook wijst de commissie op de problemen met de handhaafbaarheid van de regeling en de proportionaliteit. Lang niet alle pitbulls bijten en ook andere typen honden kunnen ernstig agressief gedrag vertonen.

In het rapport is ruim aandacht besteed aan de situatie in andere landen. Hieruit blijkt dat het probleem van bijtincidenten door agressieve honden in veel Europese landen voorkomt. In een aantal landen heeft dat geleid tot regelgeving. Sommige landen hebben rasspecifieke wetgeving; dit zijn Canada, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Ierland, Roemenië, Spanje en Verenigde Staten.

In hoofdlijnen komt de wetgeving erop neer dat diverse typen/rassen worden verboden en dat voorwaarden worden gesteld voor het houden van gevaarlijke honden zoals een houdervergunning, WA-verzekering en een bewijs van deskundigheid. Tevens dient de eigenaar een bewijs van goed gedrag te hebben en minimaal 18 jaar te zijn.

Daarnaast zijn er landen zonder rasspecifieke wetgeving. Dit betreft onder andere België, Zwitserland, Finland, Italië, Letland, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.

Veelal wordt de betreffende wetgeving ondersteund met voorlichting, het uitreiken van opvoedrichtlijnen voor nieuwe hondeneigenaren en het tegengaan van impulsaankopen.

Met verschillende landen is ook gesproken over de handhaafbaarheid. Daarbij wil ik aantekenen dat er geen gegevens beschikbaar zijn in andere landen over de effectiviteit van de betreffende regelingen.

Het advies van de Commissie heeft de volgende conclusies:

1. intrekken van de RAD;
2. stimuleren en faciliteren van voorlichting over (de gevaren van) het houden van honden;
3. opnemen van regels voor het houden van honden in de gemeentelijke algemene plaatselijke verordeningen (APV's);
4. uitbreiden van de strekking van artikel 425 Strafrecht tot mensen *en dieren*;
5. actieve handhaving van APV's in gebieden met veel overlast door agressieve honden;
6. verplichte I&R van honden die betrokken waren bij een bijtincident;
7. verdere ontwikkeling van de MAG-test naar een grotere positief voorspellende waarde. De huidige MAG-test wordt door de commissie als beperkt doeltreffend beoordeeld;
8. ontwikkeling van bijtincidenten elke vijf jaar evalueren en op uniforme wijze registreren.

Inhoudelijke reactie

Het advies van de Commissie acht ik bijzonder gedegen, deugdelijk onderbouwd en waardevol. Het geeft een helder inzicht in de achterliggende problematiek en de feiten. Ik onderschrijf dan ook ten algemene het advies van de Commissie. De huidige RAD voldoet niet en dient daarom te worden ingetrokken.

Ik zal hierna in dit licht de verschillende onderdelen van het advies bespreken. Daarbij staan voor mij de volgende uitgangspunten centraal.

Allereerst is het van belang dat het gevoel van veiligheid bij burgers met betrekking tot agressief gedrag van honden genoegzaam dient te zijn verzekerd. Ik zie hier allereerst een verantwoordelijkheid voor de houder van de hond. De houder van een hond moet voorkomen dat gedrag van zijn hond anderen een onveilig gevoel geeft. Dat laat onverlet dat er een blijvende plicht rust op de overheid zich hiervoor in te spannen en ik voel dat ook als een verplichting voor mij. De wetgever heeft die immers met de GWWD deels ook bij de minister van LNV belegd. Ook andere overheidsorganen dragen hiervoor verantwoordelijkheid, in het bijzonder de burgemeesters. Een goede gezamenlijke strategie is daarvoor van belang.

Overheidsingrijpen moet doelmatig zijn, dat wil in dit geval zeggen dat inspanningen gericht op het terugdringen van ernstige hondenbeten handhaafbaar en proportioneel, kortom uitvoerbaar en redelijk dienen te zijn.

Ad 1. Intrekken van de RAD

De Commissie concludeert dat de RAD niet voldoet. Ik neem deze conclusie over en trek de RAD in.

Ad 2. Voorlichting

De Commissie vindt voorlichting met name van belang om incidenten in de eigen omgeving, bijvoorbeeld in huiselijke kring, te voorkomen. Ik deel deze visie van de Commissie. Het Landelijke Informatie Centrum Gezelschapsdieren (LICG) kan hier een naar mijn oordeel nuttige rol vervullen.

Ik zal het LICG vragen dit op te pakken en hiervoor een project te starten. Uiteraard zal ik hiervoor ook de nodige financiële ondersteuning verlenen.

Ad 3.5. Regels over het houden van honden in APV's en actieve handhaving van APV's

Ik zal in overleg treden met de VNG over de aanbevelingen van de Commissie over de APV's. Veel APV's bevatten al bepalingen over het laten verblijven of laten lopen van honden in de openbare ruimte. Eigenaren kunnen verplicht worden honden kort aan te lijnen of te muilkorven. Aanpak van de problematiek van agressieve honden via de APV kent echter beperkingen. Zo kunnen in de APV geen regels opgenomen worden voor de aanpak van agressieve honden in de huiselijke kring. Juist daar doen zich de meeste bijtincidenten voor. Een aanpak uitsluitend via de APV schiet mijns inziens daarom tekort.

Ad 4. Artikel 425 Wetboek van Strafrecht

Uit jurisprudentie blijkt dat de zorgplicht in het tweede lid van artikel 425 Wetboek van Strafrecht de mogelijkheid biedt om op te treden, ook als honden dieren aanvallen. Deze zorgplicht houdt in dat iedereen gehouden is voldoende zorg te dragen voor het onschadelijk houden van een onder zijn hoede staand gevaarlijk dier. In ernstige gevallen kan teruggegrepen worden op artikel 350, tweede lid, Wetboek van Strafrecht. Dat artikel stelt het opzettelijk en wederrechtelijk doden of beschadigen van een dier dat aan een ander toebehoort strafbaar.

Overtredingen van artikel 425 Wetboek van Strafrecht zijn in sommige gevallen echter lastig te bewijzen. Bovendien is de doorlooptijd van zaken die strafrechtelijk worden aangepakt lang. De oorzaak hiervoor ligt volgens de Commissie in het grote aantal mogelijkheden om bezwaar te maken in het strafrechtelijke traject. De eigenaar kan een klaagschrift indienen bij de Raadkamer van de Rechtbank. Ook kan hij tijdens de zitting alsnog vragen om een nieuwe contra-expertise.

Ad 6. Verplichte identificatie en registratie van honden

Zoals u weet wordt identificatie en registratie van honden per 2011 verplicht. Die tijd is nodig om een werkbaar en effectief systeem op te zetten en hier wil ik zorgvuldig mee om gaan.

Ad 7. Verder ontwikkelen van de MAG-test

De Commissie pleit ervoor om de MAG-test verder te ontwikkelen tot een test met een grotere voorspellende waarde. Het gebruik van een dergelijke test kan er op de lange termijn toe bijdragen dat «gevaarlijke rassen» minder gevaarlijk worden.

Ik neem dit advies over. Ik zal een gevalideerde gedragstest laten ontwikkelen op grond waarvan honden getest kunnen worden. Daarnaast zal ik criteria ontwikkelen voor de deskundigen die de test kunnen afnemen.

Ad 8. Ontwikkeling van bijtincidenten elke vijf jaar evalueren en op uniforme wijze registreren

Ik vind dit een nuttige en goede gedachte en zal dit met de betrokken partijen nader bekijken. Daarbij wijs ik er wel op dat een registratie van bijtincidenten op voorhand moeilijk realiseerbaar lijkt.

Nieuw beleid

In het licht van de uitgangspunten die ik hiervoor heb beschreven, meen ik dat ik dan ook niet kan volstaan met het louter volgen van het advies van de Commissie. Ik vind het daarom belangrijk dat aanvullende maatregelen worden getroffen. Maatregelen die bijdragen aan het veiligheidsgevoel van de burger en waarbij geen honden worden gedood uitsluitend op basis van uiterlijke kenmerken.

Ik ben daarom voornemens om een extra voorziening te treffen die aanpak van de problematiek kan bevorderen. Hiertoe zal ik op basis van artikel 73 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren een regeling voorbereiden die het mogelijk maakt honden in beslag te nemen met een schofthoogte van ten minste 35 cm die abnormaal agressief gedrag vertonen. Honden die in beslag genomen worden, ondergaan een test die afgenomen wordt door gedragsdeskundigen. Zoals ik hiervoor heb aangegeven zal dit een gevalideerde gedragstest zijn, die ik zal laten ontwikkelen.

De gedragsdeskundigen dienen te voldoen aan door mij te ontwikkelen kwaliteitscriteria.

Als uit de test blijkt dat de abnormale agressiviteit in de aard van het beestje zit, wordt de hond gedood worden.

Ik kies voor een regeling als aanvullende maatregel omdat ik een bijdrage wil leveren aan de veiligheid van burgers op straat. Het grote voordeel van een regeling in plaats van de RAD is dat burgemeesters een instrument behouden om slagvaardig te kunnen optreden. Dat instrument is een speciale bestuursdwangbevoegdheid op basis van artikel 74 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Deze bestuursrechtelijke bevoegdheid geeft burgemeesters de mogelijkheid honden in beslag te nemen en te doden. De burgemeesters van de gemeenten Groningen en Assen maken gebruik van dit artikel voor handhaving van de RAD. Zij verkiezen deze weg boven het strafrechtelijke traject omdat zaken sneller afgehandeld kunnen worden, honden korter in de opslag zitten en de kosten daardoor lager zijn. Een zodanige regeling draagt dus bij aan een effectieve handhaving.

Ik zet mij ervoor in dat de voorgenomen regeling via het bestuursrecht wordt gehandhaafd. Daartoe zal ik met de burgemeesters van de gemeenten waarin de meeste honden in beslag worden genomen in overleg treden om te bekijken of zij bereid zijn de alternatieve regeling via artikel 74 GWWD te handhaven. Als vangnet of bij zeer ernstige incidenten kan strafrechtelijk opgetreden worden op basis van artikelen 350 en 425 van het Wetboek van Strafrecht.

Met een dergelijke regeling worden honden dus niet langer uitsluitend op basis van uiterlijke kenmerken gedood. Bepalend zijn het gedrag dat de hond vertoont en een test aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of het gedrag eigen is aan de hond.

De Kamer heeft mij door middel van de aangenomen motie van het lid Ormel (Kamerstukken II 2006/07, 28 286, nr. 54) verzocht om inbeslagname van een *potentieel* gevaarlijke hond mogelijk te maken en de mate van agressiviteit te bepalen door een nog te valideren gedragstest.

Ik heb begrip voor de wens van de Kamer om preventief te kunnen optreden. Op basis van de voorgenomen regeling worden ook honden in beslag genomen die dreiggedrag vertonen (optrekken bovenlip, laten zien van tanden, verstijven etc.).

Daarnaast bieden APV's mogelijkheden tot preventief optreden. De eigenaar kan verplicht worden tot het kort aanlijnen en muilkorven van gevaarlijke honden.

Overgangsbeleid in aanloop naar inwerkingtreding alternatieve regeling

Sinds het moment dat ik het rapport van de Commissie van Wijzen in ontvangst genomen heb, worden op grond van de RAD in beslag genomen honden niet meer gedood. Het is mijn streven om vanaf heden geen honden meer uitsluitend op basis van uiterlijke kenmerken in beslag te laten nemen. Ik heb hiervoor de nodige communicatie in gang gezet.

Het voorgaande betekent niet dat in het geheel geen honden meer in beslag worden genomen. Inbeslagname zal nog geschieden op basis van de RAD en op basis van artikel 350 en 425 Wetboek van Strafrecht. Op basis van de RAD zullen echter alleen honden in beslaggenomen worden die voldoen aan de in de regeling beschreven uiterlijke kenmerken en betrokken zijn bij een bijtincident. Als sprake is van een bijtincident, verricht door welke hond dan ook, is het mogelijk om op te treden via artikel 350 en 425 Wetboek van Strafrecht.

Momenteel zitten er honden in opslag die onder de RAD in beslag zijn genomen.

De honden die in beslag zijn genomen louter vanwege hun uiterlijk, en die niet hebben gebeten, worden geretourneerd aan de eigenaren. De teruggave gebeurt zo spoedig mogelijk. Aangezien ik dit uiterst zorgvuldig wil aanpakken, zal ik daar enkele maanden voor nodig hebben.

Het is mijn voornemen om de honden die in beslag zijn genomen met uiterlijke kenmerken van een pitbullachtige en die bij een bijtincident zijn betrokken, en de honden die in de komende periode in beslag worden genomen op grond van bijtincidenten, aan een gedragstest te onderwerpen. Deze test wordt afgenomen door een gedragsdeskundige.

In overleg met gedragsdeskundigen zal ik de komende weken een aanpak formuleren voor deze honden als overbrugging totdat er een gevalideerde gedragstest beschikbaar is. Is de hond abnormaal agressief dan zal hij alsnog geëuthanaseerd worden. Is dat niet het geval dan wordt hij teruggegeven aan de eigenaar.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg