

Vergaderjaar 2005–2006

**28 286**

**Dierenwelzijn**

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**Nr. 29**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2006

Op 23 maart jl. heb ik uit handen van de voorzitter van het Forum Welzijn Gezelschapsdieren het actieplan van het Forum ontvangen.<sup>1</sup> In deze brief geef ik aan welke stappen ik naar aanleiding van dit actieplan zal nemen. Zoals aangegeven in mijn brief van 17 juni jl. (Kamerstukken II 2004–05, 28 286, nr. 25), heb ik, namens het kabinet, hierbij ook de aanbevelingen uit het rapport «Naar een effectieve borging van dierenwelzijn» van de interdepartementale werkgroep Bruikbare rechtsorde welzijn gezelschapsdieren betrokken.

### **Aanleiding**

Het welzijn van gezelschapsdieren eist regelmatig de aandacht. Het is een complex aandachtsveld en het gaat om een problematiek die moeilijk te vatten is. Daarom zijn verschillende activiteiten in gang gezet om te zoeken naar mogelijke oplossingen. Zo is in het voorjaar van 2004 in het kader van het programma Bruikbare rechtsorde de interdepartementale werkgroep Welzijn gezelschapsdieren ingesteld.

Door deze werkgroep is vanuit de uitgangspunten van de nota Bruikbare rechtsorde (Kamerstukken II 2003–04, 29 279, nr. 9) gekeken naar de effectiviteit en doelmatigheid van wettelijke instrumenten om het welzijn van gezelschapsdieren te borgen en is bezien of dit welzijn effectiever kan worden verzekerd door gebruik te maken van krachten in de samenleving zelf. De rapportage van deze werkgroep bevat een aantal waardevolle aanbevelingen.

Daarnaast heb ik met de Werkconferentie welzijn gezelschapsdieren, die is gehouden op 11 oktober 2004, een proces in gang gezet om als overheid samen met alle betrokken partijen te bezien hoe we het welzijn van gezelschapsdieren beter kunnen borgen op een wijze waarbij de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen anders zijn verdeeld dan nu het geval is. In mijn brief van 11 november 2004 (Kamerstukken 2004–05, 28 286, nr. 22) heb ik u geïnformeerd over de resultaten van deze werkconferentie.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## **Het Forum**

Als eerste vervolgstap na de werkconferentie is begin 2005 op mijn verzoek door de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) het Forum Welzijn Gezelschapsdieren ingesteld.

Dit Forum bestaat uit de meest bij de gezelschapsdierensector betrokken leden van de Raad en staat onder onafhankelijk voorzitterschap. Ook LNV maakt deel uit van het Forum. De opdracht aan het Forum was om de resultaten van de werkconferentie verder uit te werken en vervolgens te komen met een actieplan waarin wordt aangegeven op welke wijze de betrokken partijen hun verantwoordelijkheid nemen.

Ik wil allereerst mijn grote waardering uitspreken voor het vele werk dat door de betrokken partijen is verzet en voor het feit dat op de meeste punten overeenstemming is bereikt. Slechts voor enkele onderwerpen is dit niet het geval. Het tot stand komen van het eindrapport en de onderliggende rapportages is het resultaat van een positieve en constructieve instelling van de leden van het Forum en de ondersteunende werkgroepen. Uit het rapport spreekt veel bewustzijn en ambitie. Hoewel er op onderdelen wellicht verschillend gedacht kan worden over de haalbaarheid van deze ambities en de termijn waarop, heb ik veel waardering voor de wijze waarop de betrokken partijen het proces zijn ingegaan. De wijze waarop het Forum heeft gefunctioneerd geeft vertrouwen voor het vervolgtraject.

## **De wereld van de gezelschapsdieren**

Wanneer we spreken over het aandachtsgebied gezelschapsdieren hebben we het niet alleen over een bonte verzameling dieren, maar ook over een bonte verzameling van menselijke actoren. In grote lijnen kan onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de burger die een dier heeft en daar vaak een emotionele band mee heeft en anderzijds de actoren die bedrijfsmatig dieren houden, fokken, verhandelen en behandelen. In de laatste situatie zijn economische drijfveren vaak leidend. Daarmee is het risico aanwezig dat afwegingen worden gemaakt waarbij het veiligstellen van economische belangen ten koste gaat van het welzijn van de dieren. Een deel van de bedrijfsmatige actoren is volledig beroepsmatig actief in deze sector, terwijl een ander deel activiteiten verricht als hobby, die kosten maar ook opbrengsten met zich mee brengt. Een onbekend deel van de fokkers en handelaren zijn niet geregistreerd en zijn niet zichtbaar. Gezien het voorgaande heeft het Forum mijns inziens terecht bij het bedenken van oplossingsrichtingen voor een tweesporenbeleid gekozen: activiteiten die gericht zijn op de burger («de afnemer») en op de handelaar, fokker en dienstverlener («de producent/leverancier»). De voorgestelde activiteiten zijn zodanig dat ze elkaar kunnen versterken.

## **De burger**

Het Forum constateert dat in veel gevallen gezelschapsdieren op een verantwoorde wijze worden gehouden en dat wanneer er op dit punt of al bij de aankoop iets fout gaat, dit meestal een gevolg is van een gebrek aan kennis en bewustzijn. Met het Forum ben ik van mening dat kennis en bewustzijn er voor kunnen zorgen dat mensen de goede keuzes maken bij de aankoop van een dier en hun dieren op verantwoorde wijze houden. Zo kan veel ongerief bij de dieren worden voorkomen.

Daarnaast zal een goed geïnformeerde en bewuste koper kritischer zijn ten opzichte van de fokker en handelaar. Dit draagt bij aan een gezonde handel en fokkerij. Ook in het rapport «Naar een effectieve borging van dierenwelzijn» is geconstateerd, dat bij de houder van gezelschapsdieren het bepalende aangrijpingspunt ligt voor het oplossen of voorkomen van

dierenwelzijnproblemen. We moeten dus serieus inzetten op voorlichting en communicatie met de (potentiële) koper en houder van huisdieren. Dit is een moeilijk proces; het is duur en vergt een lange adem. We zullen daar beter in slagen als we kennis, energie, creativiteit en beschikbare middelen bundelen. Elk van de bij het Forum betrokken partijen draagt op dit punt verantwoordelijkheid en heeft daarmee een rol te vervullen. Ik kan me dan ook vinden in de oplossingsrichting die het Forum voorstaat en de instrumenten die daarbij worden aangegeven. De ideeën en afspraken over communicatie en voorlichting die het Forum voorstelt sluiten groten-deels aan bij de adviezen op dit vlak in het rapport van de interdepartementale werkgroep Welzijn gezelschapsdieren.

Voor de oprichting van het Landelijk Informatie Centrum Gezelschapsdieren (LICG) acht ik van belang. In dit centrum zal de genoemde bundeling moeten worden verwezenlijkt.

Het moet het onbetwiste aanspreekpunt zijn voor de burger. Het centrum zal als onafhankelijke bron heldere en betrouwbare informatie moeten leveren, die de burger in staat stelt zijn zorgplicht naar behoren in te vullen.

Het centrum zou kunnen uitgroeien tot symbool van vernieuwende samenwerking binnen de sector en het oppakken van een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Ik zal een startsubsidie beschikbaar stellen voor het instellen van het centrum.

Als basis hiervoor zal een businessplan dienen dat op dit moment in voorbereiding is.

Eén van de voorwaarden is, dat ook de andere betrokken partijen structureel bijdragen of dat uit andere bronnen gelden worden gegenereerd, die de onafhankelijkheid van het centrum niet in het geding brengen. Daarnaast zal ik onder voorwaarden bijdragen aan voorlichtingsactiviteiten in brede zin.

In het bijzonder wil ik nog verwijzen naar het voorstel over de dierenbijsluiter. Een deel van de betere fokkers en handelaren maakt al gebruik van dit middel. Ook hierbij kan in mijn ogen het LICG een centrale rol vervullen.

### **Handel en fokkerij**

Verbetering en borging van welzijn voor dieren is niet afdwingbaar met meer (gedetailleerde) regelgeving. Dit geldt niet alleen voor de burger, maar ook voor het bedrijfsmatige deel van de sector. Een gedeeld verantwoordelijkheidsbesef door houders is de beste basis voor verbetering. De gedachtewisseling binnen de sector heeft duidelijk gemaakt dat men dit uitgangspunt deelt en naar vermogen de verantwoordelijkheden en taken op zich wil nemen die nodig zijn. Het Forum acht certificatie noodzakelijk om de kwaliteit van de betrokken bedrijfsmatige actoren, de geleverde dieren, de geboden diensten en daarmee het welzijn van de dieren te waarborgen. Daarnaast helpt dit instrument de sector transparanter te maken voor de consument. Het Forum verschilt van mening met de interdepartementale werkgroep Welzijn gezelschapsdieren ten aanzien van de te kiezen certificatievariant. De interdepartementale werkgroep adviseert één of meer certificatiestelsels volgens de zelfreguleringsvariant op te zetten en, zodra dit is verwezenlijkt, het Honden- en kattenbesluit 1999 (HKB '99) in te trekken en geen verdere regelgeving voor bedrijfsmatige actoren op te stellen.

Ik ben met de werkgroep van mening dat vrijwillige certificatie het uitgangspunt moet zijn. De primaire verantwoordelijkheid ligt immers bij de sector. De sector heeft, onder verwijzing naar ervaringen met lopende initiatieven, evenwel aangegeven dat regelgeving noodzakelijk is om

certificatie te doen werken. Ik wil de sector hierin tegemoet komen. Het resultaat hiervan is dat een certificatiesysteem volgens de toezicht-ondersteunende variant zal worden ingesteld. Dit is een vrijwillige certificatievariant, waarbij er echter wel sprake is van een relatie met wettelijke voorschriften.

Ik waardeer de hoge ambities die het Forum koestert over dit onderwerp en heb dan ook hoge verwachtingen van de samenwerking op dit punt. Hoewel er binnen de sector ervaring is met enkele vrijwillige kwaliteitsregelingen, wordt met certificatie een complex instrument aangewend, dat nieuw is in deze sector. Mede om deze reden ben ik met het Forum van mening dat het wenselijk is om certificatie in de gezelschapsdieren-sector gefaseerd in te voeren. Dat wil zeggen dat wordt begonnen met de actoren die thans onder het HKB '99 vallen. Rekening houdend met de ervaringen die in de eerste fase zijn opgedaan, zal ik in een latere fase besluiten over het opstellen van specifieke voorschriften voor andere actoren ter ondersteuning van een certificatiesysteem. De introductie van certificatie in de gezelschapsdierensector zie ik dus nadrukkelijk als een groeimodel.

Ik roep de betrokken partijen uit de sector op om op korte termijn een begin te maken met het opzetten van een certificatiesysteem voor de instellingen die nu onder het HKB '99 vallen. Ik ben voornemens om parallel aan het opstellen van certificatieregels een Algemene maatregel van bestuur (Amvb) op te stellen, die in de plaats komt van het HKB '99 en die enkele algemene doelvoorschriften bevat. Daarnaast zullen er enkele meer specifieke doelvoorschriften in worden opgenomen, die alleen betrekking hebben op honden en katten. Deze nader te bepalen doelvoorschriften zullen uiteraard toepasbaar en handhaafbaar dienen te zijn ten aanzien van instellingen die niet deelnemen aan certificatie. Bij het opstellen van de Amvb en certificatieregels zijn de overheid en betrokken partijen op elkaar aangewezen. Ik streef nadrukkelijk naar een proces waarbij overheid en sector gelijkwaardig en in nauw contact optrekken. Als het certificatiesysteem is ingesteld, zal het HKB '99 vervallen en de nieuwe Amvb in werking treden. Op deze wijze is een noodzakelijke afstemming tussen regelgeving en normering mogelijk en heeft het certificatieproces ook een meerwaarde. Met het intrekken van het HKB '99 stappen we, mede in de geest van «Bruikbare rechtsorde», af van gedetailleerde regelgeving op dit gebied.

Om de deelname aan certificatie en bekendheid bij de burger te vergroten is actieve promotie door de sector noodzakelijk. Ik zal de sector hierbij ondersteunen.

### **Handhaving**

Voor de handhaving van wettelijke voorschriften is de overheid verantwoordelijk. De toezichtondersteunende variant maakt het mogelijk dat voor het gecertificeerde deel van de instellingen de overheid op basis van afspraken met het bedrijfsleven het toezicht kan afstemmen op de activiteiten van een andere, privaatrechtelijke toezichthoudende instantie, conform het kader van «toezicht op controle».

Daarvoor is vereist dat de certificerende instantie, die primair toezicht houdt op de gecertificeerde bedrijven, onder meer onafhankelijk en betrouwbaar is. Het overheidstoezicht zal zich dan vooral richten op de instellingen die niet deelnemen aan de certificatie.

De toezichtondersteunende certificatievariant heeft alleen kans van slagen als er voldoende overheidstoezicht is. Dit betekent dat de handhaving-capaciteit zal worden uitgebreid. Aangezien het thans ontbreekt aan voldoende zicht op de aard en de aantallen dieren en actoren in de sector

en de daarbij behorende handelskanalen, zal een deel van de extra handhavingcapaciteit worden benut om de sector en alles wat daar in om gaat en daarmee de probleem- en risicogebieden, beter in beeld te brengen. De resultaten van dit inventariserend en signalerend onderzoek zullen worden gebruikt om toezicht en opsporing effectiever te kunnen uitvoeren.

Overigens kan ik u tevens mededelen, dat de minister van Justitie met ingang van 1 februari 2006 de strafmaat voor dierenmishandeling en -verwaarlozing heeft verhoogd van maximaal twee naar drie jaren gevangenisstraf. Daarnaast is het Wetboek van Strafvordering zodanig gewijzigd dat bij verdenking van de misdrijven van de artikelen 36 en 37 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren de verdachte in voorlopige hechtenis kan worden genomen.

## **I&R**

Het onderwerp Identificatie en Registratie (I&R) van honden en katten en vooral de vraag of de overheid dit verplicht moet stellen is al vele jaren onderwerp van discussie. Helaas kon ook in het Forum over dit onderwerp geen overeenstemming worden bereikt.

Het Forum heeft uitvoerig de doelstellingen beschreven waarvoor I&R naar haar mening zou kunnen worden gebruikt. Genoemd worden doelen zoals de bestrijding van zoönosen, de aanpak van ziekten en erfelijke afwijkingen, de ondersteuning van de handhaving en het herenigen van dier en eigenaar.

Voor de meeste doelen die het Forum noemt zie ik geen overheidstaak. Bij problemen, zoals zoekgeraakte dieren en de aanpak van erfelijke ziekten en afwijkingen, ligt de verantwoordelijkheid primair bij de houder of fokker. Overigens tonen de bestaande private databanken en de registratie en identificatie binnen de rashondenfokkerij aan dat het middel I&R bruikbaar kan zijn zonder dat het wettelijk verplicht is. Ook door de interdepartementale werkgroep Bruikbare rechtsorde welzijn gezelschapsdieren wordt verplichte I&R niet als effectieve oplossing gezien voor welzijnsproblemen bij gezelschapsdieren.

Daar waar er in beginsel wel een overheidstaak ligt, zoals bij de bestrijding van zoönosen, acht ik het verplicht stellen van I&R een te zwaar middel, te meer daar het nog maar de vraag is of het middel daadwerkelijk bijdraagt tot een effectievere bestrijding van zoönosen. Ik zie dus geen noodzaak een wettelijke verplichting in te stellen. Daar komt bij dat een verplichte I&R een zwaar administratief middel is, dat zowel voor de burger als de overheid extra kosten met zich meebrengt en dat zware eisen stelt aan de handhaving en het onderhoud. De ervaringen met soortgelijke administratieve systemen leren dat al snel een vervuiling van de bestanden optreedt.

Wél zal ik de RDA uitnodigen nader te onderzoeken op welke wijze I&R kan bijdragen aan een efficiëntere bestrijding van zoönosen bij gezelschapsdieren en voor welke (typen) zoönosen dit aan de orde kan zijn. Daarnaast zal ik het Forum verzoeken uit te werken hoe I&R kan bijdragen aan een sturing van het fokbeleid, zonder dat hiervoor gedetailleerde regelgeving noodzakelijk is.

I&R kan een nuttig middel zijn. Daarom ben ik blij dat partijen hebben aangegeven, dat ze ook zonder dat ik instem met verplichte I&R verder gaan met het uitwerken van eigen initiatieven die beogen zowel het aantal geïdentificeerde en geregistreerde dieren te vergroten als het Veterinair Meldpunt voor Erfelijke Gebreken gestalte te geven. Daarmee toont de sector ook op dit punt ambitie en verantwoordelijkheidsbesef.

Het achterwege blijven van een wettelijke verplichting laat overigens onverlet dat I&R onderdeel kan uitmaken van certificatie voor de handel en de fokkerij. Zoals eerder gezegd (onder andere Kamerstuk 28 286,

nr. 22) zal ik deze initiatieven ondersteunen en middelen daarvoor beschikbaar stellen.

### **Niet te houden dieren**

Ik heb met u een aantal keren gesproken over de negatieflijsten (lijsten van dieren die niet mogen worden gehouden) en positieflijsten (lijsten van dieren die mogen worden gehouden), die zijn opgesteld door de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA advies 2003/7 en RDA advies 2004/03). Rekening houdend met het feit dat het niet mogelijk bleek te komen tot een integrale verkorte positieflijst (een lijst van dieren die mogen worden gehouden), die zou kunnen rekenen op breed draagvlak (RDA advies 2005/04; Kamerstuk 28 286, nr. 24), stelt het Forum voor dat een negatieflijst (een lijst van dieren die niet mogen worden gehouden) wordt opgesteld die wordt opgenomen in regelgeving. Dit sluit aan bij de adviezen die worden gegeven in het rapport van de interdepartementale werkgroep Welzijn gezelschapsdieren. De meeste leden van het Forum zijn van mening dat alleen op deze wijze vooruitgang kan worden geboekt op dit punt. Ik deel deze mening. Ik zal het advies van het Forum en de interdepartementale werkgroep Bruikbare Rechtsorde welzijn gezelschapsdieren volgen en een negatieflijst opstellen die wordt opgenomen in regelgeving. Inmiddels heeft het Forum een werkgroep van deskundigen ingesteld die met een voorstel voor een dergelijke lijst zal komen. Ik ben blij met de constructieve en voortvarende wijze waarop het Forum dit onderwerp oppakt.

### **Het vervolg**

Het op gang gebrachte proces moet gaande gehouden worden, want we zijn er nog niet: de afspraken die partijen bereid zijn te maken moeten worden geïmplementeerd. In zekere zin begint nu pas het echte werk. Het actieplan van het Forum biedt hiervoor een goede basis. Het Forum stelt in de aanbiedingsbrief bij haar eindrapport voor dat zij als onderdeel van de RDA in stand blijft. Gezien het bovenstaande stem ik er mee in dat het Forum in stand blijft om de implementatie van gemaakte afspraken te bewaken en te coördineren. Continuering van het in gang gezette traject veronderstelt commitment. Het voorstel van het Forum zie ik dan ook als een bereidheid van de betrokken partijen dit commitment ook in de toekomst niet uit de weg te gaan.

Dit kabinet streeft naar een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en maatschappij. Dit is ook aan de orde voor het aandachtsgebied gezelschapsdieren. Niet alleen omdat de houder van dieren primair verantwoordelijk is, maar ook omdat het voor de overheid eenvoudigweg niet mogelijk is om het welzijn van deze dieren te borgen. De aanbevelingen en afspraken van het Forum sluiten hier op belangrijke punten bij aan. Het actieplan van het Forum is een voorbeeld van hoe zo'n nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling gestalte kan worden gegeven. In deze brief heb ik duidelijk gemaakt dat ik dit proces verder wil brengen en in belangrijke mate zal ondersteunen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
C. P. Veerman