

# Evaluatie Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming en regeling in beslag en in bewaring nemen van dieren

## Eindrapport

Mei 2021

Dit rapport wordt u aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft dus geen document opgesteld door accountants. Wij hebben aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) dan ook voor juist en volledig aangenomen en hier geen controle op uitgevoerd. Voor vragen naar aanleiding van dit rapport kunt u contact opnemen met Elio Lazo Lopez via mail ([elio.lazo.lopez@pwc.com](mailto:elio.lazo.lopez@pwc.com)) of telefonisch (06 20 05 13 29).

U blijft te allen tijde zelf volledig verantwoordelijk voor eventuele op het rapport gebaseerde besluitvorming en/of beslissing(en). PwC aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten door u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport, en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins - af voor enig besluit en/of enige beslissing waaraan (de inhoud van) het rapport ten grondslag ligt.

Wij stellen het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting uitsluitend op voor u als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van ons rapport. Het ministerie van LNV vrijwaart PwC te allen tijde tegen vordering van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot het ministerie van LNV, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

Het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het rapport worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

# Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	6
Begrippenkader	9
1. Opzet onderzoek	11
1.1. Aanleiding	11
1.2. Context	11
1.3. Hypotheses en onderzoeksvragen	12
1.4. Onderzoeksaanpak	13
1.4.1. Definities doeltreffendheid en doelmatigheid	13
1.4.2. Evaluatiekader	13
1.4.3. Informatieverzameling: documentstudie, data-analyse en diepte-interviews	14
1.5. Leeswijzer	14
Deel I. Doeltreffendheid LID	15
2. Interventies en resultaten LID	16
2.1. Doelstellingen en ramingen	18
2.2. Activiteiten, resultaten en prioritering	18
2.3. Toepassing interventiebevoegdheden LID	23
2.4. Effect op dierenwelzijn en houders van dieren	27
2.5. Conclusies en aanbevelingen	28
3. Regeling inbewaringneming en inbeslagname	30
3.1. Toepassing regeling door de LID	30
3.1.1. Gebruik door de LID	30
3.2. Mogelijkheden voor verbetering regeling	33
3.2.1. Het bestuursrechtelijk proces duurt (te) lang	33
3.2.2. Open normen zijn zowel beperkend als faciliterend	33
3.2.3. Toezicht op opslaghouders lijkt onvoldoende	34
3.2.4. Communicatie tussen de LID/politie, RVO en opslaghouders is onvoldoende	35
3.3. Conclusies en aanbevelingen	36
4. Samenwerking	38
4.1. Verdeling taken en verantwoordelijkheden LID, NVWA en de politie	38
4.1.1. Handhavingsconvenant Dierenwelzijn	38
4.1.2. Meldpunt 144 en de opvolging van eerstelijnsmeldingen	38
4.1.3. Taken en verantwoordelijkheden van de handhavingspartners in relatie tot de LID	39
4.1.4. Informatiedeling en overleg	39
4.2. Ondersteuning van en samenwerking met handhavingspartners	39

4.3.	Effecten en knelpunten samenwerking	40
4.3.1.	Omgang meldingen	40
4.3.2.	Operationele samenwerking	41
4.3.3.	Overlegstructuur	42
4.3.4.	Informatiedeling	43
4.3.5.	Verschil in perspectieven	44
<hr/>		
4.4.	Conclusies en aanbevelingen	45
<hr/>		
5.	Sturing en toezicht	47
<hr/>		
5.1.	Opzet sturing en toezicht op de LID	47
5.1.1.	Opzet en werking stichting	47
5.1.2.	Opzet sturing en toezicht door LNV	48
<hr/>		
5.2.	Sturing en toezicht in de praktijk	49
5.2.1.	Sturing en toezicht door LNV in de praktijk.	49
5.2.2.	Sturing en toezicht door de Dierenbescherming in de praktijk	50
<hr/>		
5.3.	Toekomstbestendigheid sturing en toezicht	50
5.3.1.	Sturing en toezicht door LNV	51
5.3.2.	Sturing en toezicht door de Dierenbescherming	51
5.3.3.	Sturing en toezicht door JenV	51
5.3.4.	Afspraken over toekomstige subsidies	52
<hr/>		
5.4.	Conclusies en aanbevelingen	52
<hr/>		
Deel II. Doelmatigheid LID		54
<hr/>		
6.	Doelmatigheid LID	55
<hr/>		
6.1.	Doelmatigheid van prestaties	55
6.2.	Doelmatigheid van effecten	58
6.3.	Conclusies en aanbevelingen	59
<hr/>		
Deel III. Internationale vergelijking		60
<hr/>		
7.	Internationale vergelijking	61
<hr/>		
7.1.	Interventies en resultaten	62
7.2.	Regeling in bewaring- en in beslagname	64
7.3.	Samenwerking	65
7.4.	Sturing en toezicht	66
7.5.	Conclusie en vragen ter reflectie	67
<hr/>		
Deel IV. Overkoepelende conclusies en aanbevelingen		69
<hr/>		
8.	Conclusies en aanbevelingen	70
<hr/>		
8.1.	Discussie en beantwoording (deel)hypothesen	70
8.2.	Overkoepelende aanbevelingen	72

Bijlagen	73
A. Tijdslijn: relevante ontwikkeling LID en bredere handhavingsketen	74
B. Evaluatiekader: 6 principes van toezicht	75
C. Werkwijze LID & maatregelen	76
C.1. Inspecteurs en vrijwilligers	76
C.2. Werkwijze routinecontroles	76
C.3. Routinecontroles: bezochte inrichtingen	76
C.4. Maatregelen: Vervolging en afhandeling	77
D. Toelichting regeling in beslag en in bewaring nemen	79
E. Nadere uitwerking samenwerkingsafspraken LID, NVWA en politie	80
E.1. Handhavingsconvenant Dierenwelzijn	80
E.2. Meldpunt 144 en de opvolging van eerstelijnsmeldingen	81
E.3. Taken en verantwoordelijkheden van de handhavingspartners in relatie tot de LID	82
E.4. Informatiedeling en overleg	83
F. Sturing en toezicht op overheidsstichtingen	84
G. Informatiebronnen	85
H. Overzicht van interviews	88

# Managementsamenvatting

## Aanleiding

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft PwC de Stichting Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) geëvalueerd over de periode 2015-2020. Ook vormde onderdeel van deze opdracht het evalueren van de regeling voor het in beslag en in bewaring nemen van dieren. De hypothese die bij deze evaluatie centraal stond luidt 'De jaarlijkse subsidie van 1,6 miljoen euro die het ministerie van LNV uitkeert aan de LID wordt doeltreffend en doelmatig gebruikt.' Daartoe hebben wij 9 onderzoeksvragen onderzocht, opgedeeld naar 3 hoofddoelen (zie sectie 1.3): wij hebben beoordeeld of de jaarlijkse subsidie die LNV aan de LID verstrekt eraan bijdraagt dat dierenleed in Nederland doeltreffend (deel I) en doelmatig (deel II) wordt aangepakt en waar mogelijk wordt voorkomen. Deel III van de evaluatie betreft een internationale vergelijking tussen de Nederlandse aanpak voor het bevorderen van dierenwelzijn van gezelschapsdieren en de aanpak van verschillende koploperlanden.

## Onderzoeksaanpak

Voor het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de LID maken wij gebruik van een beleidstheorie. Om te komen tot een integraal beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de LID, waarin wij bijvoorbeeld ook de samenwerking tussen de LID en ketenpartners meenemen, hebben wij voorts de 'Kaderstellende Visie op Toezicht' toegepast. De zes principes uit dit kader die wij hebben toegepast zijn: selectiviteit, slagvaardigheid, samenwerking, onafhankelijkheid, transparantie, en professionaliteit. De informatieverzameling berust op documentstudie, beschikbaar gestelde monitoringsdata en 23 (verdiepende) interviews.

## Conclusies

### Doeltreffendheid (deel I)

#### *Interventies en resultaten*

De LID heeft vanaf 2018 een grotere rol en verantwoordelijkheid gekregen bij het toezicht op en de handhaving van de Wet Dieren en het Besluit houders van dieren door de verschuiving van de eerstelijnsfunctie in de handhavingketen dierenwelzijn, voor wat betreft de niet-spoedeisende meldingen over nalatingsvergrijpen bij gezelschapsdieren, van de politie naar de LID. De LID, door ketenpartners gewaardeerd om haar kennispositie, heeft deze rol voortvarend opgepakt en meldingen van verstoord dierenwelzijn binnen de gestelde kaders afgehandeld – zelfs met een organisatie die onderbemand was.

In de prioritering van haar activiteiten heeft de LID de nadruk gelegd op het afhandelen van meldingen. De doelstellingen voor onder meer het toezicht door middel van routinecontroles bij inrichtingen, zoals dierenwinkels, zijn door capaciteitsdruk en voornoemde afweging in de evaluatieperiode (met uitzondering van het jaar 2017) niet bereikt. De LID heeft in de periode 2015-2020, binnen de grenzen van haar budget, slagvaardig toezicht gehouden door passend gebruik te maken van interventiebevoegdheden (waarbij het merendeel van de acties van de LID inzet van bestuursrecht betrof). Effectieve toepassing van bestuursrecht blijkt in de praktijk een uitdaging, onder meer vanwege open normen in de Wet dieren. Het maken van (mondelijke) afspraken met meewerkende diereigenaren door de LID, vanaf eind 2018, kan als een positieve ontwikkeling worden beschouwd – hoewel het belangrijk is dat inzicht wordt verkregen in de effectiviteit van deze manier van afhandelen (dit geldt ook voor de effectiviteit van routinecontroles).

#### *Regeling in beslag en in bewaring nemen van dieren*

De LID heeft in de evaluatieperiode slagvaardig opgetreden door via inbewaringneming en inbeslagname onnodig dierenleed direct te beëindigen. Tussen 2015 en 2020 is relatief minder

gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot inbewaringneming en inbeslagname. Ook de verhouding inbeslagname/inbewaringneming is sinds 2015 veranderd; er wordt meer in beslag genomen en minder in bewaring genomen. Inbewaringneming wordt binnen het bestuursrechtelijk traject (steeds meer) gezien als het laatste redmiddel en door de ontwikkeling van jurisprudentie is de RVO daarnaast strenger geworden in het toestaan van inbewaringneming. Geregeld ziet de LID zich daardoor gedwongen om voor een strafrechtelijk traject te kiezen, waarmee het dier sneller kan worden opgevangen. Hier kleven echter ook nadelen aan, waaronder de kosten (die voor de staat zijn). Met betrekking tot de huidige regeling voor het in beslag en in bewaring nemen van dieren merken wij naast de duur van het bestuursrechtelijk proces en de beperkende werking van open normen, het toezicht op opslaghouders en de onderlinge communicatie tussen de LID/politie, RVO en opslaghouders aan als aandachtspunten.

### *Samenwerking*

De samenwerking tussen de LID, de NVWA en de politie verloopt over het algemeen goed. Afspraken hieromtrent staan (in verschillende mate) geformaliseerd in het Convenant Samenwerking Dierenhandhaving uit 2011, welke in 2018 is vernieuwd maar nog niet is getekend. Wel werken de handhavingspartners in de praktijk langs de hierin getrokken lijnen. Op operationeel niveau weet men elkaar goed te vinden en zorgen onderlinge verhoudingen ervoor dat waar problemen ontstaan deze snel worden opgelost en ondersteuning wordt geboden. De werkafspraken die de LID en de NVWA met elkaar maken zijn hiervan een belangrijk voorbeeld. Er zijn echter ook verbeterpunten. Op strategisch en tactisch niveau hebben de handhavingspartners moeite met het in overeenstemming brengen van de verschillende prioriteiten ten aanzien van en perspectieven op de handhaving van dierenwelzijn die zij op basis van hun rol hebben. Op dit moment vindt geen structureel overleg op strategisch en tactisch niveau plaats waarmee één gezamenlijke lijn binnen de samenwerking kan worden bewaakt. Op operationeel niveau kan een belangrijke effectiviteitsslag op ketenniveau worden gemaakt door de informatiedeling goed in te richten. Dit heeft betrekking op de behoefte aan meer kennis en betrokkenheid bij meldpunt (144) maar ook op het doorgeven van observaties die voor partners van belang zijn, zoals bijvangst.

### *Sturing en toezicht*

Daar de sturing door LNV zich beperkt tot de besteding van de subsidie die zij aan de LID verstrekt en de Dierenbescherming in de praktijk geen invloed uitoefent op het beleid en de taakuitvoering van de LID, fungeert de LID in voldoende mate onafhankelijk. Toch is er ruimte voor versterking van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen LNV en de LID (zie 'Aanbevelingen'). Ook mist de handavingsketen als geheel centrale afstemming en regie vanuit de overheid.

### *Doelmatigheid (deel II)*

De LID voert op een doelmatige manier haar taken uit door te sturen op het bereiken van resultaten en het maken van kostenbewuste afwegingen. Na de verhoging van de subsidie vanaf 2020 heeft de LID het capaciteitstekort dat door de verschuiving van de eerstelijnsfunctie was ontstaan kunnen wegwerken. Dit heeft echter wel gevolgen gehad voor het ziekteverzuim, dat hoger is dan de norm en waarvoor ook in 2020 (na de capaciteitsuitbreiding) nog geen daling zichtbaar was. De kosten per FTE lijken op basis van gevoerde onderzoeken niet veel anders te zijn dan die van andere handhavers in de keten (zoals de politie), al blijken deze bij nader inzien om verschillende redenen niet eenduidig te vergelijken. Met het inzetten van vrijwilligers en het alleen laten optreden van inspecteurs vergroot de LID de mogelijkheid efficiënt te handelen. Van belang is om de balans tussen kwaliteit en efficiëntie in de toekomst te behouden.

### *Internationale vergelijking (deel III)*

Een scan van de 'best practices' van verschillende Europese koplopers op het gebied van handhaving van dierenwelzijn laat zien dat er voor de Nederlandse aanpak meerdere denkrichtingen voor verbetering zijn. Dit geldt voor zowel interventies als de regeling

inbewaringneming en inbeslagname, de samenwerking en de sturing en toezicht, waar wij ons onderzoek op hebben gericht. Een volgend onderzoek waarin ruimte is voor en de focus ligt op een diepgaander vergelijking (mogelijk in combinatie met kennisuitwisseling) wordt aanbevolen.

## Aanbevelingen

Met betrekking tot de **interventies en resultaten** heeft de LID met name op het gebied van de routinecontroles weer stappen te maken, om te zorgen dat de met LNV overeengekomen doelstelling wordt bereikt. Gezien de ontwikkeling op het gebied van risicogerichte selectie van routinecontroles, is het aan te raden naast het uitbreiden van de controles ook het gesprek met LNV te voeren over de effectiviteit van deze aanpak en mogelijke bijstelling van de doelstelling (op de korte termijn). Ook in het registreren van de routinecontroles kan de LID een slag maken om te zorgen dat zij zicht krijgen op de dekkingsgraad van de uitgevoerde controles. Met een groeiende verantwoordelijkheid en omvang ligt een uitdaging bij de LID bij het garanderen van de kwaliteit van de dienst naar de toekomst toe. Wij raden daarom aan het werken met vrijwilligers en het gebruik van afspraken met houders als actie (geïntroduceerd in 2018) verder te evalueren op effectiviteit.

De mate waarin en de manier waarop de LID gebruik maakt van de **regeling inbewaringneming en inbeslagname** heeft op dit moment geen grote verbetering. Afhankelijk van de situatie heeft de LID-inspecteur de keuze voor een bestuursrechtelijke- of strafrechtelijk afhandeling. De regeling zelf kan wel effectiever worden ingericht. Het belangrijkste knelpunt daarbij is dat het toezicht op en de communicatie met de opslaghouders op dit moment onvoldoende met de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke procedures is afgestemd. Een multidisciplinaire aanpak, waarin de expertise van de verschillende handhavingspartijen wordt benut en de verschillende behoeftes worden afgestemd, ontbreekt hierbij vooralsnog. Dit zou bij kunnen dragen aan kwalitatief betere opvang.

Ten aanzien van de **samenwerking** is het van belang om een nieuw structureel overleg op strategisch niveau te organiseren. Deze wens heeft de LID al kenbaar gemaakt en getracht handen en voeten te geven door een voorstel voor een nieuwe overlegstructuur te doen als aanvulling op het nieuwe handhavingsconvenant. De verschillen in prioriteiten en perspectieven die wij tussen de handhavingspartners observeren kunnen middels die weg beter worden gemitigeerd. Op het niveau van de uitvoering is er geen centrale regie over de meldingen betreffende dierenmishandeling- en verwaarlozing en er zijn nog te weinig feedbackloops aanwezig tussen de partners, waardoor integraal zicht op de meldingen ontbreekt. Een belangrijke vraag voor de nabije toekomst die al in het Beke-rapport naar voren kwam is wat er in dit kader van meldpunt 144 verwacht moet en kan worden. Wij raden aan om met de andere handhavingspartners het gesprek aan te gaan over hoe meldpunt 144 meer een centraal voorportaal kan worden. Een werkvorm waarin alle handhavingspartners vertegenwoordigd zijn kan hierbij helpen.

Wat betreft **sturing en toezicht** bevelen wij een versterking van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie aan tussen LNV en de LID. Dit betekent aan de ene kant dat LNV meer handvatten moet krijgen om te sturen op het beleid van de LID, bijvoorbeeld door in een eerder stadium inspraak te kunnen geven in de jaarplannen. Als subsidieverstrekker en beleidsverantwoordelijke heeft LNV verantwoordelijkheid om de samenwerking tussen de LID en de andere partijen af te stemmen en zo een gezamenlijke lijn te bepalen en deze te blijven bewaken (ook om herhaling van eerdere problemen te mitigeren). Dit vergt niet alleen de 'bescherming' van de prioriteiten van de LID binnen de handhavingsketen, maar ook een steviger sturende rol op de keten als geheel. Dit zal LNV in samspraak moeten doen met het ministerie van JenV.



# Begrippenkader

Begrip	Definitie <sup>1</sup>
Administratieve inspectie	“Werkzaamheden waarmee aanvullende informatie ten behoeve van het dossier wordt verzameld, zoals bevestigingen van systemen, contact met diereigenaar / dierenarts / ketenpartners om beweringen te verifiëren of aanvullende informatie te vergaren, of het schrijven van een toezichtsrapport op basis van een PV bevindingen van de politie (bestuursrecht op afstand).”
Bestuursrecht op afstand	Wanneer de LID, aan de hand van bevindingen van de politie die ter plaatse is geweest, een verzoek voor inzet van een bestuursrechtelijk traject bij RVO doet.
Bestuursrechtelijke actie	Actie ten behoeve van de inzet van bestuursrechtelijke handhaving door RVO.
Bestuursrechtelijke handhaving/maatregelen	Het inzetten van bestuursrechtelijke maatregelen (herstelsancties), zoals een last onder bestuursdwang (LOB), last onder dwangsom (LOD) of een bestuurlijke boete.
Concept Convenant Samenwerking Dierenhandhaving 2018	Het niet-bekrachte Convenant Samenwerking Handhaving Dierenwelzijn uit december 2018.
Convenant Samenwerking Dierenhandhaving 2011	Het bekrachte maar verlopen Convenant Samenwerking Dierenhandhaving van 24 oktober 2011.
Dierenmishandeling	Zoals beschreven in de Wet Dieren: “Het is verboden om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen.” (Art. 2.1.)
Dierenpolitie	Oorspronkelijk de inzet van 500 fulltime dierenagenten, tegenwoordig wordt met deze term bedoeld op de Taakaccenthouders (TAH) handhaving dierenwelzijn en opsporing dierenleed van de politie.
Dierenverwaarlozing	Zoals omschreven in de Wet dieren: “Het is houders van dieren verboden aan deze dieren de nodige verzorging te onthouden.” (Art. 2.2.)
Eerstelijns handhaving	“Het in behandeling nemen van een melding aangaande gezelschapsdieren en hobbymatig gehouden landbouwhuisdieren die een indicatie bevatten van een overtredingssituatie. Deze meldingen kunnen via meldpunt 144, de NVWA en de politie bij de LID terecht komen. Bij eerstelijns handhaving maakt de LID ter plaatse de afweging of in opdracht van RVO.nl. een bestuursrechtelijk traject gestart wordt en/of een strafrechtelijk traject geïnitieerd wordt, waarbij de LID rapporteert aan het Functioneel Parket (OM).”
Eigen initiatief	“Een inspectie die wordt ingezet op basis van een eigen waarneming of signaal vanuit het eigen netwerk dat de wettelijke regels op het gebied van dierenwelzijn worden overtreden. Daarnaast kan de LID op verzoek van RVO.nl een inspectie inzetten, een zogenaamd handhavingsverzoek.”

<sup>1</sup> Bron tenzij anders aangegeven: LID. 2020 en 2021. *Jaarverslag 2019* en *Concept-jaarverslag 2020*.

Gezelschapsdieren	Zoals omschreven in het Besluit houders van dieren: “zoogdier, vogel, vis, reptiel of amfibie, kennelijk bestemd om te houden voor liefhebberij of gezelschap, met uitzondering van een dier dat behoort tot een in bijlage II bij dit besluit opgenomen diersoort of diercategorie, niet zijnde konijn, bruine rat, tamme muis, cavia, goudhamster en gerbil” (Art. 1.1.)
Inbeslagname	“Het onder zich nemen of houden van dieren op basis van strafrechtelijke handhaving.”
Inbewaringname	“Het onder zich nemen of houden van dieren op basis van bestuursrechtelijke handhaving.”
Inspectie ter plaatse	“Bij een inspectie ter plaatse gaat de inspecteur of vrijwilliger van de LID zelf naar de locatie om bevindingen te doen.”
Landbouwhuisdieren	“Zoals omschreven in Artikel 2.3 van de Wet dieren: “dieren met het oog op de productie van dierlijke producten”.
Meldpunt 144	Het landelijke meldnummer bij de politie, waar burgers met meldingen over verwaarloosde, mishandelde of gewonde dieren en over dieren in (acute) nood terecht te kunnen. <sup>2</sup>
Nieuwe werkwijze	Zie Pilot met meldpunt 144, LID en politie.
Noodhulp	“Hulp aan een dier waarbij terstond inzetten van hulp noodzakelijk is om voortdrijving van mishandeling zoals bedoeld in artikel 2.1 Wet dieren (ernstig lijden) of overlijden te voorkomen.”
Pilot met meldpunt 144, LID en politie	De gezamenlijke pilot met de politie, LID en meldpunt 144 uit september 2018, welke als doel had om “om inzichtelijk te maken wat het in de eerste lijn doorzetten van meldingen naar de LID voor effect heeft op de werkwijze, het werkaanbod, de informatiepositie en de samenwerking tussen LID en politie” <sup>3</sup> .
Strafrechtelijke actie	“Indien de LID een overtreding van de wettelijke regels voor dierenwelzijn constateert, kan de LID dit rapporteren aan het OM door middel van een proces-verbaal ten behoeve van een strafrechtelijke vervolging. Een mondelinge of schriftelijke waarschuwing en het aanzeggen van een proces-verbaal vallen ook onder de strafrechtelijke acties.”
Strafrechtelijke handhaving/maatregel	“Het door (buitengewoon) opsporingsambtenaren opsporen en door het OM vervolgen van overtreders van de wettelijke regels met betrekking tot (het houden van) dieren en dierenwelzijn.”
Tweedelijns handhaving	“Het overnemen van meldingen waarvan uit het onderzoek van de politie is gebleken dat de expertise van de LID bij een melding gewenst is en/of de zaak in aanmerking komt voor bestuursrecht.”

<sup>2</sup> Dierenbescherming. 2021. “Meld dierenleed”, <https://www.dierenbescherming.nl/contact/dier-in-nood/meld-dierenleed>

<sup>3</sup> LID, Politie, & meldpunt 144. (2018). *Evaluatie gezamenlijke pilot politie, LID en meldpunt 144*.

# 1. Opzet onderzoek

## 1.1. Aanleiding

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) heeft PwC opdracht gegeven om de Stichting Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (hierna: LID) te evalueren over de periode 2015-2020. Het doel van deze opdracht is om te evalueren of de jaarlijkse subsidie die LNV aan de LID verstrekt eraan bijdraagt dat dierenleed in Nederland doeltreffend en doelmatig wordt aangepakt en waar mogelijk wordt voorkomen. De opdracht maakt deel uit van een periodieke subsidie-evaluatie die in overeenstemming met de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek elke vijf jaar, en zo ook in 2020, dient plaats te vinden. Onderdeel van deze opdracht maakt ook het evalueren van de regeling voor inbeslagname en inbewaringneming van dieren.

## 1.2. Context

De LID, opgericht in 1986, speelt een belangrijke rol bij de handhaving van dierenwelzijn. Zij is één van de partners in de handavingsketen dierenwelzijn en richt zich voornamelijk op het welzijn van gezelschapsdieren en (in klein aantal gehouden) landbouwhuisdieren. In de bijlage (*bijlage A*) zijn een aantal voor de LID belangrijke ontwikkelingen uit de periode 2010-2020 weergegeven, deze worden hieronder beknopt toegelicht en bieden relevante achtergrond voor deze evaluatie. Een nadere beschrijving volgt in hoofdstuk 4 (Samenwerking) en de daarbij behorende bijlage (*E*).

### *2010-2015: de LID als tweedelijnsorganisatie*

In 2011 komt het onderwerp “handhaving van dierenwelzijn” in de belangstelling te staan van de politiek en de maatschappij met enkele belangrijke ontwikkelingen in de handavingsketen dierenwelzijn. Rond deze periode wordt het Convenant Samenwerking Dierenhandhaving 2011 gesloten, het landelijke meldpunt voor meldingen over dierenmishandeling- en verwaarlozing (meldpunt 144) in het leven geroepen en de ‘Dierenpolitie’ opgericht<sup>4</sup>. Vóór de oprichting van meldpunt 144 had de LID een eigen meldpunt, waarmee de LID een eerstelijnsorganisatie was met interne aanvoer van meldingen. De oprichting van meldpunt 144 en de dierenpolitie hield voor de LID ook in dat het eigen meldpunt opgeheven werd, waardoor de LID afhankelijk werd van de dierenpolitie voor de aanvoer van (tweedelijns)meldingen. Met de toegenomen aandacht voor dierenwelzijn en de uiteindelijke afschaling van 500 dierenagenten naar 180 Taakaccenthouders (TAH's) bij de dierenpolitie krijgt de LID te maken met een hogere werklast<sup>5</sup>.

### *2015-2020: doorontwikkeling van de handavingsketen dierenwelzijn, de LID als eerstelijnsorganisatie*

In 2016 rapporteert Bureau Beke, welke in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) een onderzoek heeft uitgevoerd naar de handavingsketen dierenwelzijn, dat de samenwerking sinds 2011 aanzienlijk is verbeterd, maar dat deze ook enkele structurele aandachtspunten kent. Vanwege onder meer dit rapport besluiten de LID, de politie en meldpunt 144 na een gezamenlijke pilot in september 2018 om de LID rechtstreeks (eerstelijns)meldingen van meldpunt 144 te laten ontvangen in plaats van dat deze via de tweede lijn (de politie) tot de LID komen<sup>6</sup>. Hiermee schuift de LID op van een tweedelijnsorganisatie naar de primaire organisatie voor de eerstelijns-handhaving, wat betreft de ‘later’ (niet-spoedeisende) meldingen over nalatingsvergripen bij gezelschapsdieren<sup>7</sup>. In december 2018 komt mede op basis van deze ontwikkeling een (nieuw) *Concept* Convenant Samenwerking Handhaving Dierenwelzijn tot stand.

<sup>4</sup> Dierenbescherming. 2021. “Inspectiedienst”, <https://www.dierenbescherming.nl/inspectiedienst>

<sup>5</sup> AEF. 2015. *Onderzoek capaciteitsbehoefte LID*.

<sup>6</sup> LID, Politie, & meldpunt 144. (2018). *Evaluatie gezamenlijke pilot politie, LID en meldpunt 144*.

<sup>7</sup> De NVWA en politie zijn de primaire organisaties voor eerstelijns-handhaving op respectievelijk meldingen over landbouwhuisdieren, hondenhandel en CITES en noodhulp & handelingsvergripen.

### 1.3. Hypotheses en onderzoeksvragen

In deze evaluatie toetsen wij de volgende **hypothese**, deelhypotheses en onderzoeksvragen.

**Hypothese:** 'De jaarlijkse subsidie van 1,6 miljoen euro die het ministerie van LNV uitkeert aan de LID wordt doeltreffend en doelmatig gebruikt.'

#### Deelhypotheses

- De LID draagt bij aan de bestuurs- en strafrechtelijke afhandeling van meldingen (o.a. via 144 en de politie) van mishandeling en verwaarlozing van gezelschapsdieren.
- De LID draagt eraan bij dat het Besluit houders van dieren voor (bedrijfsmatig) gehouden gezelschapsdieren wordt gehandhaafd.

#### Onderzoeksvragen

Om deze (deel)hypotheses te onderzoeken hanteren wij onderstaande onderzoeksvragen. Voor een gerichte en overzichtelijke benadering hebben wij de vragen onderverdeeld naar onderzoeksdoelen en -onderwerpen. Voor doeltreffendheid hanteren wij een hoofdvraag met daaronder diverse onderwerpen en deelvragen.<sup>8</sup>

Doel	Onderwerp	Onderzoeksvragen
Doeltreffendheid		1. In hoeverre is de LID doeltreffend (effectief)?
	Interventies en resultaten LID	2. In welke mate bereikt de LID de beoogde resultaten? <sup>9</sup>
		3. In hoeverre maakt de LID gebruik van de RVO-regeling gericht op het in bewaring en in beslag nemen van dieren? En hoe kan deze regeling worden verbeterd?
	Samenwerking	4. Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden van de LID, de Nederlandse Waren- en Voedselautoriteit (NVWA) en de politie als toezichhouders voor het beschermen van het dierenwelzijn van gezelschaps- en hobbydieren verdeeld?
		5. In hoeverre draagt deze verdeling en de samenwerking op een doeltreffende en doelmatige wijze bij aan het verbeteren en beschermen van het dierenwelzijn van gezelschaps- en hobbydieren?
	Sturing en toezicht	6. Op welke manier is de sturing en toezicht op de LID opgezet? Hoe werkt dit in de praktijk?
		7. In hoeverre zijn de sturing en toezicht op de LID zoals die momenteel zijn vormgegeven toekomstbestendig?
Doelmatigheid		8. In hoeverre is de LID doelmatig (efficiënt)?
Internationale vergelijking		9. Hoe verhoudt de Nederlandse aanpak wat betreft dierenbescherming zich in vergelijking met andere landen?

<sup>8</sup> Enkele deelvragen kunnen ook direct betrekking hebben op de beantwoording van de doelmatigheid vraag, zoals vraag 5.

<sup>9</sup> Deze vraag hebben wij toegevoegd in relatie tot de resultaten van de interventies van de LID. Zoals zichtbaar in de opbouw staat dit niet gelijk aan doeltreffendheid, die zich niet beperkt tot de uitgevoerde activiteiten.

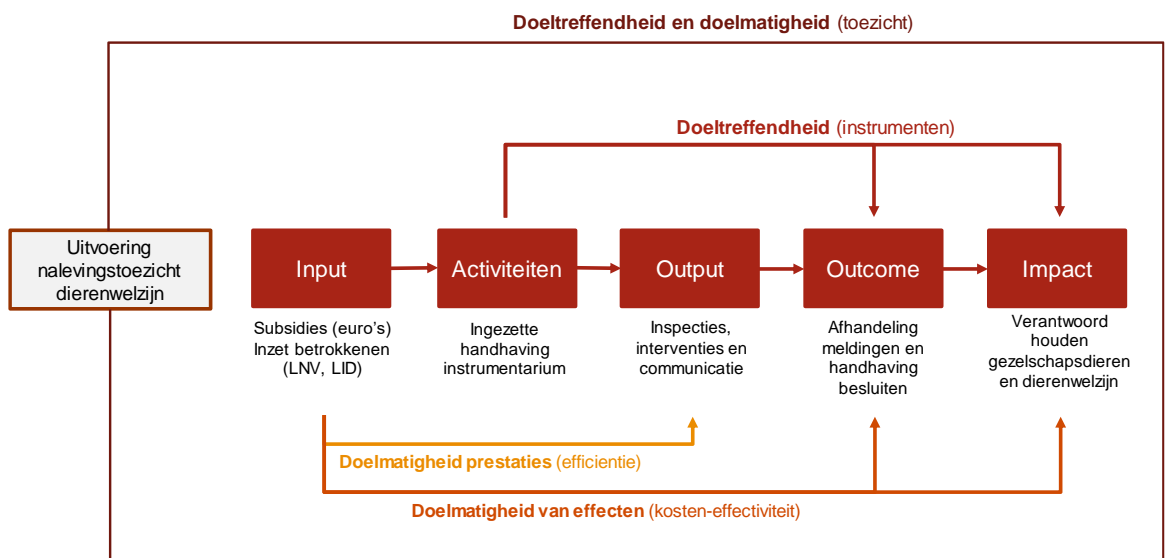
## 1.4. Onderzoeksaanpak

De definities van doeltreffendheid en doelmatigheid (die tevens de scope van het onderzoek bepalen), het evaluatiekader en de methoden die wij hanteren lichten wij hieronder toe.

### 1.4.1. Definities doeltreffendheid en doelmatigheid

**Doeltreffendheid:** We onderzoeken of de LID effectief invulling geeft aan de uitvoering van haar taak als (nalevings)toezichthouder op dierenwelzijn. Hiertoe bepalen we of aan de principes van goed toezicht invulling wordt gegeven (nader toegelicht in ons evaluatiekader in paragraaf 1.4.2). In aanvulling hierop bepalen we de doeltreffendheid van de *instrumenten* die de LID inzet. We maken hiervoor gebruik van een beleidstheorie (Figuur 2. 1).

**Doelmatigheid:** Voor het beoordelen van de doelmatigheid richten wij ons primair op de vraag of de directe resultaten (outputs) efficiënt tot stand zijn gebracht en of de effecten (outcome en impact) tegen zo laag mogelijke kosten gerealiseerd zijn. Omdat bruikbare benchmarkinformatie slechts beperkt voorhanden is voor het toetsen van de doelmatigheid, leggen wij de nadruk op de perspectieven van betrokkenen op hoe efficiënt de LID is geweest en waar verbetermogelijkheden bestaan.



Figuur 1.1. Weergave doeltreffendheid en doelmatigheid

### 1.4.2. Evaluatiekader

Bij de evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid, zo ook voor toezichthoudende instellingen, maken wij doorgaans gebruik van een aansluitend referentiekader. In dit onderzoek passen wij hiervoor de 'Kaderstellende Visie op Toezicht' uit 2005<sup>10</sup> toe – één van de standaardmodellen van de overheid. Dit kader bestaat uit zes principes waaraan goed maatschappelijk toezicht moet voldoen: selectiviteit, slagvaardigheid, samenwerking, onafhankelijkheid, transparantie, en professionaliteit. De principes worden nader toegelicht in *bijlage B*. Per principe hebben wij relevante criteria geselecteerd, in relatie tot de onderwerpen voor dit onderzoek, en toegepast om de bevindingen aan te toetsen.



<sup>10</sup> BZK. 2005. *De zes principes van goed toezicht*.

#### 1.4.3. Informatieverzameling: documentstudie, data-analyse en diepte-interviews

Wij hebben de relevante documenten en informatiebronnen, voor zover op enbaar en/of door de LID aan ons verstrekt, geanalyseerd. Zie *bijlage G* voor een lijst met geraadpleegde bronnen. De kwalitatieve informatie hebben wij aangevuld met monitoringsdata voor de jaren 2015-2020. Hierop hebben wij een kwantitatieve analyse uitgevoerd om de belangrijkste resultaten en ontwikkelingen vast te stellen. Deze inzichten hebben wij verrijkt met interviews. Wij hebben interviews (in totaal 23) met diverse betrokkenen gehouden om een volledig beeld te krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de LID op de verschillende kernonderwerpen en mogelijke uitdagingen en kansen. In *bijlage H* staat een lijst met alle gesprekspartners.

#### 1.4.4. Internationale vergelijking

Wij hebben een globale vergelijking gemaakt met meerdere landen om relevante 'best practices' te verzamelen en hierbij een verdiepende analyse gemaakt van het beleid in Oostenrijk – één van de landen dat bekend staat om goed beleid en toezicht op dierenwelzijn. Hiertoe hebben wij naast een uitgebreide documentanalyse een interview gehouden met medewerkers van de Dierenwelzijnsombudsman ('Tierschutzombudsstelle') van Wenen.<sup>11</sup> Voor dit onderdeel presenteren wij de lessen in de vorm van vragen die bedoeld zijn om de partijen die betrokken zijn bij het toezicht in Nederland te stimuleren de mogelijkheid tot toepassing van best practices uit andere landen in de Nederlandse context te verkennen.

### 1.5. Leeswijzer

Wij presenteren onze bevindingen in de volgende delen.

#### Deel I Doeltreffendheid

- **Interventies en resultaten LID (§2).** In dit onderdeel ligt de nadruk op de (prioritering van) activiteiten en resultaten van de LID, de toepassing van interventiebevoegdheden en het effect hiervan op dierenwelzijn en houders van dieren.
- **Regeling in bewaring- en in beslagname (§3).** In dit onderdeel bespreken wij het proces van inbewaringneming en inbeslagname binnen de RVO-regeling, de rol van de LID hierin en op welke punten deze regeling verbeterd kan worden.
- **Samenwerking (§4).** In dit onderdeel bespreken wij de taken en verantwoordelijkheden van de LID, de NVWA en de politie als toezichthouders voor het beschermen van het dierenwelzijn van gezelschaps- en hobbydieren en in hoeverre deze verdeling op een doeltreffende en doelmatige wijze bijdraagt aan de samenwerking bij aan het verbeteren en beschermen van deze dieren.
- **Sturing en toezicht (§5).** In dit onderdeel bespreken wij de verschillende sturingsrelaties die betrekking hebben op de LID en in hoeverre deze toekomstbestendig zijn.

#### Deel II (§6) Doelmatigheid

**Deel III (§7): Internationale vergelijking:** Dit deel bevat een globale internationale vergelijking tussen de Nederlandse aanpak voor het bevorderen van dierenwelzijn van gezelschapsdieren en de aanpak van verschillende koploperlanden.

**Deel IV (§8): Overkoepelende conclusies en aanbevelingen:** Dit deel bevat tenslotte de evaluatie-brede conclusies en aanbevelingen. Hierin bespreken wij de hypothese en deelvragen.

---

<sup>11</sup> Daarnaast hebben wij twee mogelijke respondenten aangeschreven maar geen reactie ontvangen.

# Deel I. Doeltreffendheid LID

## 2. Interventies en resultaten LID

Het eerste onderdeel van de evaluatie heeft betrekking op de interventies en resultaten van de LID in de periode 2015-2020. De deelvraag die hierbij centraal staat is: *In welke mate bereikt de LID de beoogde resultaten?*

De principes en criteria uit het evaluatiekader die wij hierbij hanteren zijn:

Principe	Criteria
Selectief toezicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toezicht (vorm en omvang) op basis van een afweging van risico's, kosten en baten.</li> <li>• Er worden prioriteiten gesteld, aangaande inzet van capaciteit op activiteiten.</li> </ul>
Slagvaardig toezicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt passend gebruik gemaakt van interventiebevoegdheden.</li> <li>• Het toezicht is zacht waar het kan, maar hard waar het moet.</li> <li>• Het toezicht stimuleert burgers om zelf het gewenste resultaat te bereiken.</li> </ul>
Transparant toezicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt voldoende uitgelegd waarom en hoe toezicht wordt gehouden.</li> </ul>
Professioneel toezicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De toezichthouder blijft zich ontwikkelen en draagt zorg voor kennisontwikkelingen - overdracht.</li> </ul>



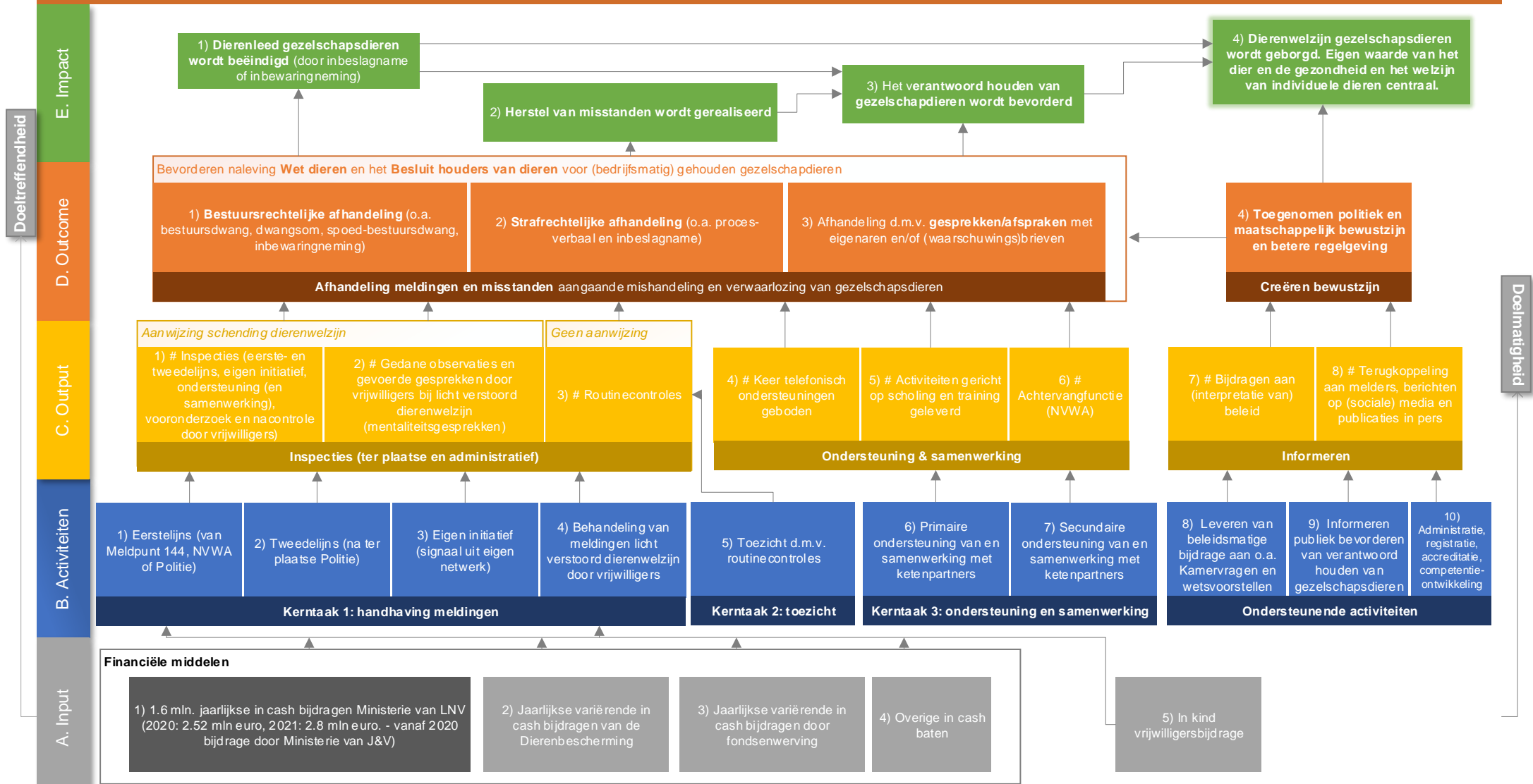
Wij beschrijven eerst de doelstellingen en ramingen voor de interventies van de LID (2.1). Vervolgens beschrijven wij de activiteiten, resultaten en prioritering in paragraaf 2.2. In paragraaf 2.3 gaan we in op de toepassing van interventiebevoegdheden door de LID. Ten slotte behandelen wij in paragraaf 2.4 de effecten op het dierenwelzijn. In de analyse komen de criteria voor bovenstaande principes aan bod, aangeduid met het volgende symbool: . Om de effectiviteit van de instrumenten te evalueren, maken wij (in relatie tot de beleidstheorie, weergegeven in *Figuur 2.1*) gebruik van onderstaande indicatoren.

<b>Output:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• het aantal dossiers en (type) inspecties (beleidstheorie C1 en C2)<sup>12</sup></li> <li>• het aantal routinecontroles (C3)</li> </ul>
<b>Outcome:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• het aantal afhandelingen d.m.v. bestuurs- of strafrecht (D1 en D2)</li> <li>• het aantal afhandelingen d.m.v. gevoerde gesprekken (D3)</li> </ul>
<b>Impact:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• inbeslagname en inbewaringneming (E1)</li> <li>• herstel (E2)</li> </ul>

<sup>12</sup> Nummers corresponderen met de nummers in de betreffende velden in de beleidstheorie, weergegeven in **Error! Reference source not found.**



# Beleidstheorie Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming

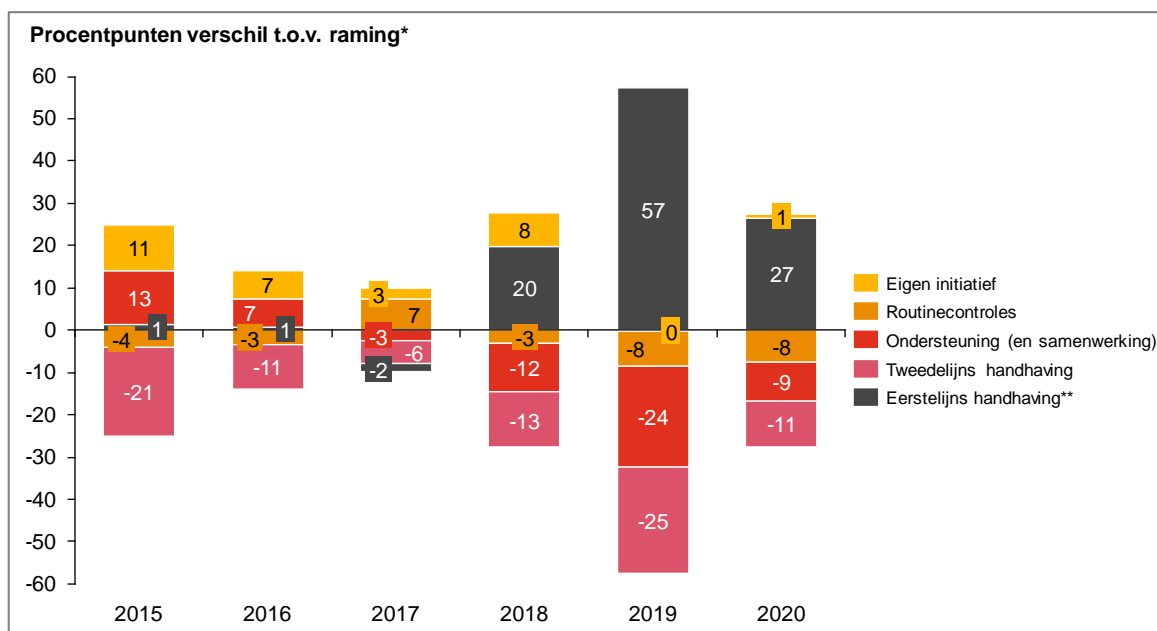


Figuur 2.1. Reconstructie Beleidstheorie LID 2015-2020

## 2.1. Doelstellingen en ramingen

LNV maakt met de LID afspraken over de inzet van capaciteit voor het toezicht door middel van routinecontroles. Andere (output)afspraken worden niet gemaakt omdat de LID een 'aanbodgedreven' organisatie is. Zij kan zelf geen of weinig invloed uitoefenen op de aantallen van de andere type inspecties omdat deze niet door inspecteurs zelf kunnen worden geïnitieerd maar afhankelijk zijn van het 'aanbod'.<sup>13</sup>

In haar jaarplannen raamt de LID de verwachte tijdsbesteding. De jaren 2018 en 2019 zijn in het bijzonder onvoorspelbare jaren geweest, waarin de LID geen zekerheid had over de definitieve inrichting van de handhavingketen dierenwelzijn.<sup>14</sup> Zoals uit *Figuur 2.2* blijkt, werd ook in 2020 meer capaciteit dan verwacht besteed aan de uitvoering van de eerstelijnsfunctie, dit ging (net als in 2018 en 2019) ten koste van geraamde inzet op routinecontroles, tweedelijns handhaving en ondersteuning van en samenwerking met ketenpartners.<sup>15</sup>



Figuur 2.2. Verschil gerealiseerde inzet ter plaatse inspecties t.o.v. raming tijdsbesteding. \* Raming en realisatie zijn gebaseerd op resp. de jaarplannen (verwachte tijdsbesteding en inzet) en jaarverslagen (procentuele verdeling ter plaatse inspecties) van de LID. In 2018 en 2019 is de raming door de LID gebaseerd op de inrichting van de keten en cijfers van 2016, 2017 en 2018. \*\* Voor de jaren 2018-2020 betreft eerstelijns hier óók de inzet door vrijwilligers van de LID (vooronderzoek, mentaliteitsgesprek, nacontrole).

## 2.2. Activiteiten, resultaten en prioritering

De primaire activiteiten en resultaten van de LID in de periode 2015-2020 schetsen wij aan de hand van de **drie kerntaken** van de LID<sup>16</sup>:

1. Handhaving naar aanleiding van meldingen;
2. Toezicht door middel van routinecontroles;
3. Ondersteuning van en samenwerking met handhavingpartners. *De resultaten voor deze kerntaak zijn onderdeel van paragraaf 4.2, Samenwerking.*

Naast de kerntaken zijn er een drietal activiteiten die kwalificeren als '**ondersteunende activiteit**': competentieontwikkeling- en borging, administratie en registratie en brede communicatie.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Zo is het aantal eerstelijnsinspecties in een jaar bijvoorbeeld afhankelijk van het aantal gevallen dierenmishandeling - of verwaarlozing in dat jaar, meldbereidheid en de bekendheid van meldpunt 144. Interview: LID.

<sup>14</sup> LID. 2017 en 2018. *Jaarplan 2018 en jaarplan 2019*.

<sup>15</sup> In 2020 lag de inzet van vrijwilligers lager doordat zij een aantal maanden niet zijn ingezet voor inspecties in huiselijke kring vanwege de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19 (*Concept-jaarverslag LID 2020*).

<sup>16</sup> LID. 2020. *Algemeen Beleid*.

<sup>17</sup> LID. 2020. *Algemeen Beleid*.

## Kerntaak 1: Handhaving naar aanleiding van meldingen

De LID neemt 'later' (niet-spoedeisende) meldingen van verstoord dierenwelzijn in behandeling. Deze meldingen bereiken de LID via verschillende routes. Handhaving vindt plaats naar aanleiding van meldingen of signalen vanuit<sup>18</sup>:

- De **eerste lijn** (voornamelijk vanuit meldpunt 144, maar ook vanuit de politie en de NVWA);
- De **tweede lijn** (vanuit de politie, vaak de taakaccenthouder Dierenwelzijn);
- Het eigen netwerk/**eigen initiatief** (signalen komen bijvoorbeeld van de Dierenbescherming en een buiteninspecteur kan onderweg misstanden signaleren en controleren).

De LID behandelt volgens het handhavingsconvenant uit 2011 in de basis tweedelijnsmeldingen. Deze situatie gold tot de pilot met meldpunt 144 en de politie in 2018 en de hierop volgende invoering van deze 'nieuwe werkwijze'. Het gros van de meldingen komt tegenwoordig uit de eerste lijn en dus rechtstreeks via meldpunt 144. De positie van de LID in de handavingsketen dierenwelzijn is uitgewerkt in hoofdstuk 4 Samenwerking.

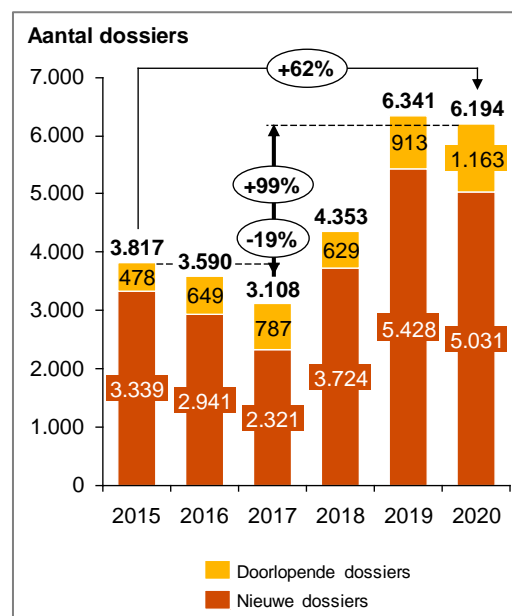
### Ontwikkeling aantal dossiers en inspecties

Op basis van één of meerdere meldingen maakt de LID een dossier aan. Een melding leidt niet altijd tot een nieuw dossier.<sup>19</sup>

*Figuur 2.3* toont dat het totaal aantal dossiers bij de LID tussen 2015 en 2017 terugliep met 19%. Tussen 2017 en 2019 nam het totaal aantal dossiers vervolgens fors toe. In 2020 is sprake van een verdubbeling ten opzichte van de situatie in 2017 en liggen er ongeveer 60% meer dossiers bij de LID ten opzichte van 2015.

Een vergelijkbare trend is logischerwijs zichtbaar bij het aantal uitgevoerde inspecties (11.000 in 2015, 9.000 in 2017 en meer dan 15.000 in 2019). Vanwege de COVID-19 pandemie is in 2020 in bepaalde periodes terughoudend omgegaan met het uitvoeren van inspecties ter plaatse. Gemiddeld werden er in de periode 2015-2020 ongeveer 1,3 ter plaatse inspecties per dossier uitgevoerd.

*Ontwikkeling per type inspectie:* De verschuiving van de eerstelijnsfunctie in de handavingsketen dierenwelzijn van de politie naar de LID<sup>20</sup> is duidelijk zichtbaar in de cijfers (eerstelijns handhaving in *Figuur 2.4*). Deze ontwikkeling heeft, zoals eerder genoemd, geleid tot verdrinking van het aantal inspecties in het kader van de routinecontroles (zie kerntaak 2). Ook het aantal inspecties in het kader van tweedelijns handhaving en ter ondersteuning van ketenpartners (samenwerking) liep sterk terug tussen 2018 en 2020. De terugloop van het aantal inspecties in het kader van tweedelijns handhaving is een gevolg van de afname van het aanbod van tweedelijns meldingen en niet zozeer een illustratie van de genoemde verdrinking. Er zijn in 2018, 2019 en 2020 ook minder inspecties op eigen initiatief uitgevoerd dan daarvoor. Een deel van de ter plaatse inspecties is



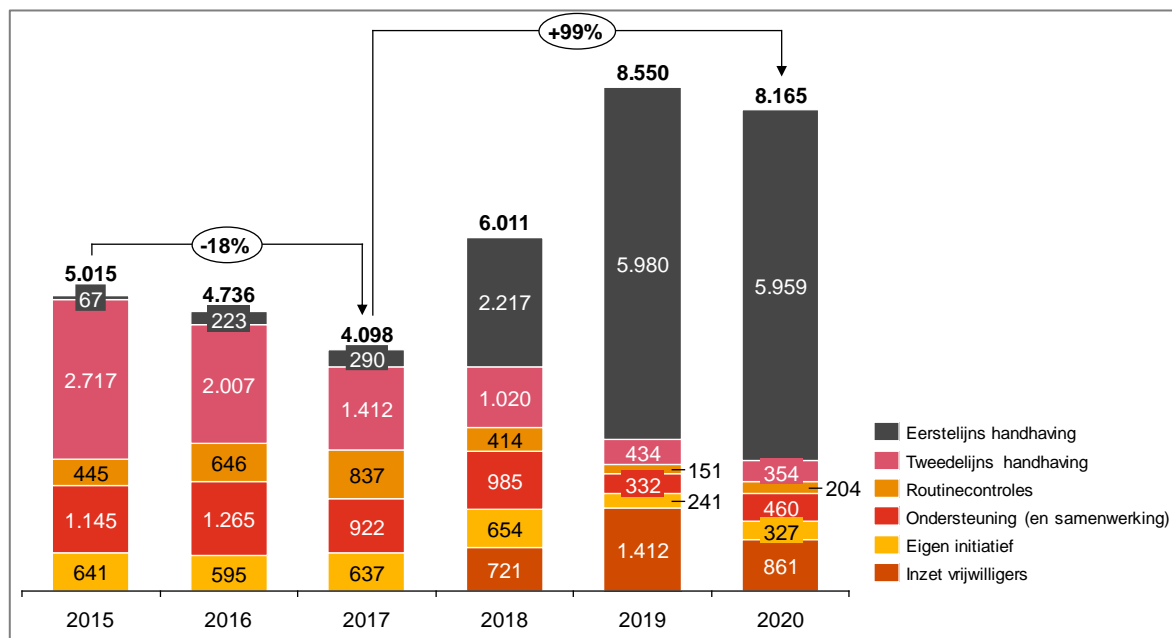
*Figuur 2.3.* Aantal dossiers (totaal, doorlopend, nieuw)

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> In 2019 was de verhouding 144-meldingen:dossiers bijvoorbeeld 1,33:1. Bureau AEF. 2020. *Eindrapportage: Werklastverschuiving Politie en LID.*


<sup>20</sup> Hier en verderop wordt met de 'verschuiving van de eerstelijnsfunctie' bedoeld op de verschuiving van de eerstelijnsfunctie in de handavingsketen dierenwelzijn voor wat betreft de 'later' meldingen over nalatingsvergrijpen bij gezelschapsdieren van de politie naar de LID.

vanaf 2018 uitgevoerd door vrijwilligers, in 2020 was deze inzet lager vanwege de COVID-19 pandemie.



Figuur 2.4. Aantallen uitgevoerde ter plaatse inspecties per type

*De LID vervult haar rol als eerstelijnsorganisatie:* De LID heeft een grotere rol en verantwoordelijkheid gekregen bij het toezicht op en de handhaving van de Wet Dieren en het Besluit houders van dieren door de verschuiving van de eerstelijnsfunctie van de politie naar de LID. De LID heeft deze rol voortvarend opgepakt waarbij zij meldingen binnen de gestelde kaders heeft afgehandeld, zelfs met een organisatie die onderbemand was voor de hoeveelheid werk (een capaciteitsonderzoek door AEF concludeert dat uitbreiding benodigd is)<sup>21</sup>. De LID wordt door respondenten gezien als een gespecialiseerde organisatie die vanuit haar kennispositie deze rol goed kan vervullen. Wel is opgemerkt dat de slagkracht van de LID wordt beperkt doordat de dienst alleen binnen kantooruren inzetbaar is.<sup>22</sup> De LID heeft echter een piketregeling, waardoor buiten deze tijden in principe ook een inspecteur bereikbaar is voor dringend noodzakelijk overleg. Zie hierover verder paragraaf 4.3.1.

 *Selectief toezicht* veronderstelt dat keuzes op basis van zorgvuldige afwegingen (risico's, kosten en baten) worden gemaakt en zodanig dat deze de doelstellingen van de overheid dichterbij brengen. De LID legt sterk de nadruk op het opvolgen van meldingen die via meldpunt 144 tot haar komen. In de onderzochte periode heeft de LID ervoor gekozen om alle meldingen die de LID binnenkrijgt en voor haar bestemd zijn op te volgen. Dit heeft tot gevolg gehad dat andere activiteiten niet konden worden vervuld. Hieraan ligt een afweging ten grondslag, namelijk dat zaken waar een aanwijzing van schending van dierenwelzijn is boven zaken (waaronder routinecontroles) waar dit niet het geval is gaan. Voor de eerstelijnsmeldingen lijkt, los van een afweging of deze zonder ter plaatse inspectie afgedaan kan worden (bijvoorbeeld met een aandachtsvestiging), geen prioritering te worden toegepast, afgewogen tegen inzet van capaciteit voor andere activiteiten. Voor de routinecontroles is een dergelijke risicogerichte aanpak wel toegepast (zie volgende secties).

## Kerntaak 2: Toezicht door middel van routinecontroles

Naast inspecties naar aanleiding van meldingen voert de LID ook routinecontroles uit waarbij er voorafgaand geen concrete aanwijzingen zijn dat het dierwelzijn in het geding is. De

<sup>21</sup> Uit een capaciteitsonderzoek van AEF (2020) blijkt dat voor de verschuiving van de eerstelijnsfunctie en om de routinecontroles terug te brengen naar het niveau van voor de nieuwe werkwijze een extra inzet van 10,6 fte benodigd is.

<sup>22</sup> Interviews: politie (operationeel), politie (adviseur).

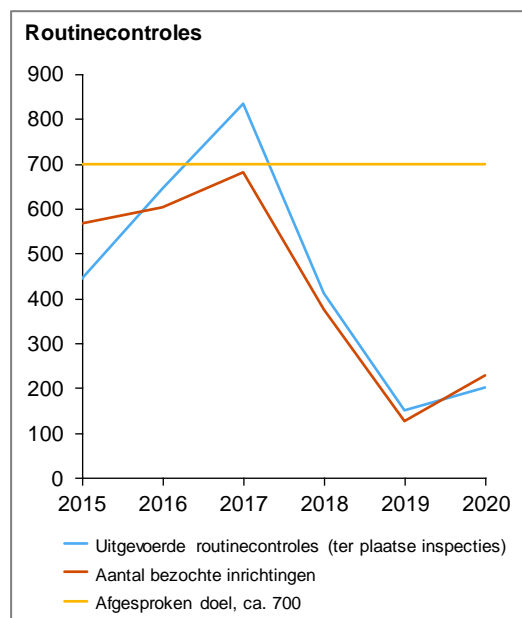
routinecontroles hebben als doel de naleving van de Wet dieren en het Besluit houders van dieren te controleren. De LID richt zich bij de routinecontroles “hoofdzakelijk op het risico-gericht toezicht bij doelgroepen die bedrijfsmatige activiteiten verrichten met gezelschapsdieren”.<sup>23</sup> Dit type inspectie richt zich zowel op het welzijn en de gezondheid van gehouden dieren (bijvoorbeeld huisvesting en verzorging) als op wettelijke verplichtingen als registratie- en administratieverplichtingen.<sup>24</sup>

Het met LNV afgesproken (doel)aantal jaarlijkse routinecontroles is circa 700.<sup>25</sup> Per buiteninspecteur wordt, rekening houdend met specialisaties, door de LID een minimale jaarlijkse inzet voor toezicht bij nieuwe adressen afgesproken en doelen worden geformuleerd per kwartaal, om controles te spreiden over het jaar en om de impact van externe factoren (de vogelgriep, bijvoorbeeld) op de routinecontroles te beperken.<sup>26</sup>

### Bereik doel routinecontroles

De LID heeft in 2017 voldaan aan de wens van LNV om circa 700 routinecontroles uit te voeren, in de andere jaren is dit (in overleg met het ministerie) niet gerealiseerd (Figuur 2.5). In 2018 en 2019 komt dit onder meer door de verhoogde werklust als gevolg van de nieuwe werkwijze.<sup>27</sup> In 2020 is het doel niet behaald omdat er pas vanaf mei nieuwe inspecteurs zijn aangenomen en omdat er ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19 door de LID terughoudend is omgegaan met de routinecontroles.

*Ontwikkeling controles type inrichtingen*<sup>28</sup>: De nadruk ligt vanaf 2015 minder op het controleren van pensions (dalend van 52% van het totaal aantal routinecontroles in 2015 naar 11% in 2019, maar stijgend naar 37% in 2020) en vanaf 2016 ook minder op controleren van tuincentra (dalend van 15% in 2016 naar 4% in 2020). Er ging in de jaren na 2015 meer aandacht uit naar dierenspecialzaken (gemiddeld zo’n 30% van het totaal aantal routinecontroles in een jaar, ten opzichte van 20% in 2015) en naar fokkers/handelaren (3% van het totaal in 2015, in alle jaren daarna meer). Ook wordt vanaf 2018 een klein deel (4%-5%) van de routinecontroles besteed aan het bezoeken van beurzen, markten, tentoonstellingen en andere evenementen.<sup>29</sup>



Figuur 2.5. Aantal uitgevoerde routinecontrole, aantal bezochte inrichtingen en afgesproken (doel)aantal

De routinecontroles worden tussentijds geëvalueerd, voor het laatst in 2018. In deze evaluaties wordt gerapporteerd over de uitkomsten van de eerste controles en de hercontroles en worden de belangrijkste knelpunten in de wet- en regelgeving voor bedrijfsmatige inrichtingen en het toezicht daarop uiteengezet.<sup>30</sup> Knelpunten betreffen bijvoorbeeld vakbekwaamheid (frequentie en kwaliteit cursussen), huisvesting (onduidelijkheid richtlijnen tijdelijke huisvesting), informatieverstrekking bij verkoop of aflevering en overlap tussen de locaties waar de LID en de NVWA toezicht houden.<sup>31</sup>

<sup>23</sup> LID. 2021. *Werkinstructie routinecontroles 2021-2026*.

<sup>24</sup> Zoals bepaald in het Besluit houders van dieren (in het geval van bedrijfsmatige activiteiten). LID. 2021. *Werkinstructie routinecontroles 2021-2026*.

<sup>25</sup> LID. 11-03-2020. *Per e-mail verstrekte informatie*.

<sup>26</sup> LID. 2021. *Werkinstructie routinecontroles 2021-2026*.

<sup>27</sup> LID. 2019 en 2020. *Jaarverslag 2018 en 2019*.

<sup>28</sup> De LID voert bij een verscheidenheid aan adressen routinecontroles uit, waarbij de nadruk ligt op dieren specialzaken, pensions en fokkers en handelaren. Ook is er een categorie overig, hieronder vallen bijvoorbeeld stichtingen, zorgboerderijen, knaagdierenopvang/-fok en vogelhandelaren.

<sup>29</sup> Zie bijlage C.3, "Routinecontroles: bezochte inrichtingen".

<sup>30</sup> LID. 2020. *Werkinstructie routinecontroles 2021-2026*.

<sup>31</sup> LID. 2018. *Evaluatie Routinecontroles (interne evaluatie)*.

*Door capaciteitsdruk wordt voor de routinecontroles het doel niet bereikt:* De mate van toezicht op het Besluit houders van dieren, voor (bedrijfsmatig) gehouden gezelschapsdieren, door de LID is afgenomen. Dit is een gevolg van het capaciteitsstekort bij de LID, dat met name in 2018 en 2019 heeft gezorgd voor verdrinking van de taak van de LID om routinecontroles uit te voeren bij inrichtingen die vallen onder het Besluit houders van dieren. Ook in 2020 is het doel (mede door externe omstandigheden) niet bereikt. De LID streeft ernaar om een stijging te realiseren in het aantal routinecontroles (richting het doel van 700). Op p. 26 bespreken we de effectiviteit van de uitgevoerde routinecontroles.

### Ondersteunende activiteiten: competentieontwikkeling en brede communicatie

Naast haar kerntaken vervult de LID ondersteunde activiteiten. Waaronder competentieontwikkeling, administratie en registratie, accreditatie en brede communicatie. In relatie tot het evaluatiekader zijn met name activiteiten en resultaten op competentieontwikkeling en brede communicatie relevant.

#### Competentieontwikkeling

*Competentieontwikkeling- en borging:* Voor het behouden van de BOA-status volgen inspecteurs jaarlijks een Permanente Her- en Bijscholing (PHB) cursus. Door inspecteurs wordt deelgenomen aan specifieke cursussen en opleidingsdagen. Soms worden deze georganiseerd in samenwerking met ketenpartners (o.a. NVWA) en intern vindt er ook geregeld (juridische) scholing plaats. Een voorbeeld van interne scholing is een interne training over kortsnuitige honden. In 2020 heeft de LID tijd besteed aan het opleiden van nieuw geworven inspecteurs en is geïnvesteerd in het opzetten van een (online) basisopleiding voor inspecteurs.<sup>32</sup>

#### Brede communicatie

*Zichtbaarheid:* De LID deelt content op social media voornamelijk via Twitter en LinkedIn. Op Twitter delen districtsinspecteurs situaties die zij aantreffen in hun dagelijkse werk, vaak voorzien van foto's. Dit draagt bij aan de bekendheid van de LID en kan het maatschappelijk bewustzijn over hoe dieren wel of juist niet gehouden dienen te worden vergroten. Ten opzichte van 2015 zijn er meer inspecteurs actief op Twitter en worden er meer situaties gedeeld<sup>33</sup>. Schending van dierenwelzijn is een onderwerp dat in de samenleving de gemoederen hoog op kan laten lopen. De LID is daarom terughoudend als het gaat om bijvoorbeeld het noemen van de woonplaats van een betrokkene in haar uitingen op social media en hierom ook voorzichtig in het samen communiceren met de politie.<sup>34</sup> Door o.a. meldpunt 144 wordt opgemerkt dat winst te behalen is in het vergroten van de bekendheid van meldpunt 144. Meldpunt 144 heeft de LID benaderd voor gezamenlijke social media uitingen, maar merkte enige terughoudendheid op.<sup>35</sup> De LID geeft aan wel actief relevante kwartaalcijfers en nieuwsberichten met meldpunt 144 ten behoeve van social media te delen.<sup>36</sup>

De Dierenbescherming produceerde in samenwerking met de LID in 2014/2015 een achttal video's in het kader van een eigen online serie getiteld "Dierenbeschermers". Het werk van de LID staat hierin centraal.<sup>37</sup> Naast deze eigen productie was het werk van de LID in 2019, 2020 in 2021 te zien in de afleveringen van het RTL-programma "In Overtreding".<sup>38</sup>

*Terugkoppeling aan melders:* De LID koppelt terug aan een melder indien het e-mailadres van de melder bekend is (indien het geen anonieme melding betreft). De melder kan in dat geval, na vier (in het verleden acht) weken, zelf contact opnemen met de LID om meer informatie te krijgen over

<sup>32</sup> LID. 2015-2020. *Jaarverslagen 2015-2020*.

<sup>33</sup> Blijkens verzamelde statistieken.

<sup>34</sup> Interview: LID (inspecteurs).

<sup>35</sup> Interview: meldpunt 144.

<sup>36</sup> Interview: LID (staf).

<sup>37</sup> Het aantal weergaven op YouTube van deze video's ligt per video tussen de 19.000 en 60.000 (gemiddeld 35.000), "Views", Youtube.

<sup>38</sup> De kijkcijfers voor dit programma lagen in 2020 tussen de 106.000 en 313.000 kijkers. "In Overtreding Kijkcijfers", <https://www.qids.tv/programma/in-overtreding>.

hoe zijn of haar melding is afgehandeld. Bij de terugkoppeling wordt zo min mogelijk informatie (vrij)gegeven met betrekking tot de aangetroffen situatie, conform de wettelijke vereisten rondom geheimhouding en persoonsgegevens.<sup>39</sup>



De LID geeft goed invulling aan het principe van *professioneel toezicht*, dit doet zij blijkens bovenstaande resultaten bijvoorbeeld door nadrukkelijk aandacht te besteden aan competentieontwikkeling- en borging, maar ook door – ketenpartners merken dit op – bij te dragen aan kennisdeling. Ook het verkrijgen van een accreditatie<sup>40</sup> om te kunnen voldoen aan de Europese richtlijnen voor een toezichthoudende instantie met publieke taken draagt bij aan de professionaliteit van de LID.

Door in toenemende mate actief te zijn op social media, door overige (brede) zichtbaarheid, het terugkoppelen aan melders en via beleidsmatige bijdragen geeft de LID invulling aan het principe van *transparant toezicht*, wat betreft de zichtbaarheid van en communicatie door de organisatie.

### 2.3. Toepassing interventiebevoegdheden LID

De LID heeft verschillende handelingsmogelijkheden tot haar beschikking om in te zetten ten behoeve van de bevordering van dierenwelzijn. De voornaamste interventiebevoegdheden zijn:

- 1) *De bestuurs- en strafrechtelijke afhandeling van meldingen (o.a. via meldpunt 144 en de politie) van mishandeling en verwaarlozing van gezelschapsdieren;*
- 2) *De afhandeling van meldingen van mishandeling en verwaarlozing van gezelschapsdieren door middel van het voeren van gesprekken met eigenaren en/of met waarschuwingen.*

De belangrijkste resultaatindicatoren betreffen het aantal en type genomen *acties* en het aantal en type genomen bestuurlijke *maatregelen*. Voorts zijn resultaten van de routinecontroles van belang.

#### Aantal en type genomen acties

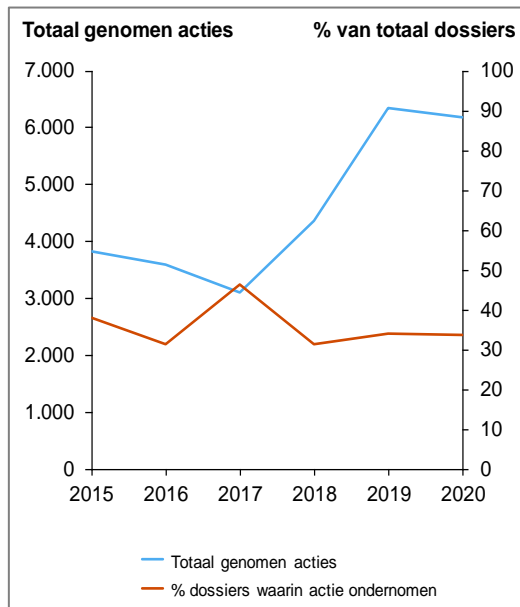
In de periode 2015-2020 ligt het gemiddeld aantal dossiers waarin een actie<sup>41</sup> is ondernomen door de LID rond de 36%. In 2017, een jaar waarin de LID relatief minder dossiers had, werden er meer acties ondernomen (46%). De LID heeft hier echter geen duidelijke verklaring voor. De jaren daarna liggen rond het gemiddelde, zo blijkt uit *Figuur 2.6*. In het merendeel van de dossiers wordt geen actie ondernomen maar betreft het een aandachtsvestiging, een dossier waarin sprake is van licht verstoord dierenwelzijn of een ongegronde melding (in principe alleen mogelijk voor eerstelijns- en tweedelijnsmeldingen).

*Figuur 2.7* toont dat het aantal dossiers waarin een bestuursrechtelijke- of strafrechtelijke actie is ondernomen door de LID met 22 procentpunt is gedaald in 2020 ten opzichte van 2015. Sinds september 2018 (de Pilot met meldpunt 144) heeft de LID de aanvullende mogelijkheid om afspraken te maken met meewerkende diereneigenaren ('goed overleg'). Worden deze gevallen meegenomen dan valt dit verschil grotendeels weg.

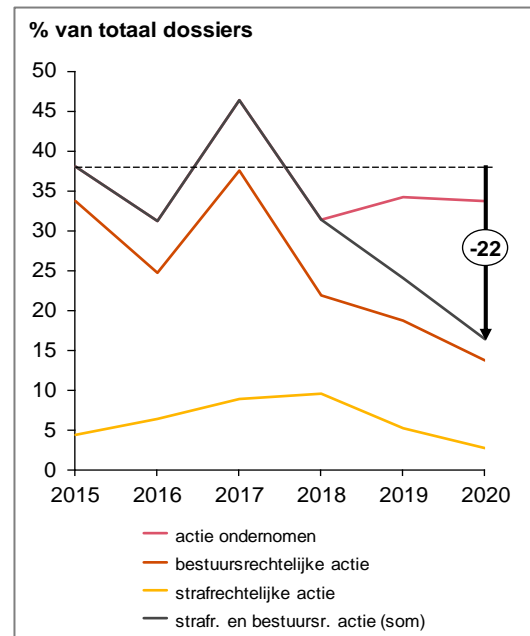
<sup>39</sup> LID. 2020. *Algemeen Beleid*.

<sup>40</sup> ISO IEC 17020, op verzoek van LNV werkt de LID aan de verkrijging van deze accreditatie. LID. 2020. *Jaarplan 2020*.

<sup>41</sup> Een bestuursrechtelijke- of strafrechtelijke actie, een afspraak/waarschuwing, vrijwillige afstand van een dier of overdracht aan een ketenpartner. Bevindingenbrieven zijn in dit aantal niet meegenomen. Vanaf 2018 zijn de waarschuwingsbrieven en mondelinge waarschuwingen niet meer meegenomen in het totaal genomen acties, tot die tijd wel (administratief verschil).



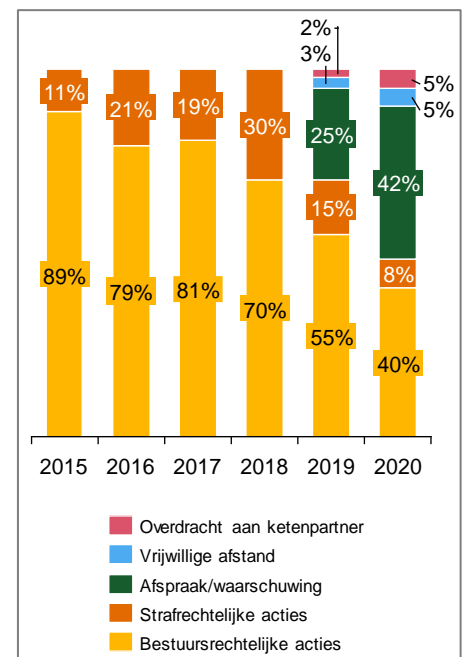
Figuur 2.6. Totaal genomen acties per jaar en percentage dossiers waarin een actie is ondernomen



Figuur 2.7. Aantal genomen acties als percentage van totaal aantal dossiers

**Bestuursrechtelijke acties en het maken van afspraken belangrijkste acties:** Het totaal acties lag tussen 2015 en 2020 tussen de 1451 (in 2015) en 2089 (in 2020). Uit *Figuur 2.8* kan worden opgemaakt dat de meerderheid van de acties die de LID nam bestuursrechtelijke acties betroffen (89% in 2015, 1285 acties; 40% in 2020, 846 acties). Tussen 2015 en 2018 werd er relatief meer gebruik gemaakt van de strafrechtelijke weg. In 2019 en 2020 betrof respectievelijk 25% (537) en 42% (869) van de acties een afspraak met een meewerkende diereigenaar of een waarschuwing. Een klein deel van de acties betrof in die jaren het vrijwillig afstand laten doen door een eigenaar van een dier en de overdracht van een dossier aan een ketenpartners.

**Het maken van afspraken met meewerkende diereigenaren lijkt een waardevolle aanpak:** In de jaren 2019 en 2020 zijn relatief minder bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke acties genomen dan in de jaren daarvoor. Dit komt doordat de LID sinds september 2018 (sinds zij de eerstelijnsfunctie in de handhavingketen is gaan vervullen) de aanvullende mogelijkheid heeft gekregen om afspraken te maken met meewerkende diereigenaren.<sup>42</sup> Dit is een positieve ontwikkeling gezien het beperkte beslag wat dit type actie legt op de capaciteit van de LID en de mogelijkheid tot herstel die hiermee wordt geboden aan meewerkende diereigenaren. Om deze afweging juist te maken is de expertrol van de LID-inspecteurs van groot belang. Zeker gezien de kwaliteit van de afweging door een snelle groei van de organisatie (met nieuwe inspecteurs en veel vrijwilligers) in het geding kan komen, is het belangrijk dit te blijven borgen.



Figuur 2.8. Type acties (als percentage van totaal genomen acties, in de periode 2015-2017 betreft dit alleen de optie bestuursrechtelijke- of strafrechtelijke actie)

<sup>42</sup> Interview: LID (staf).

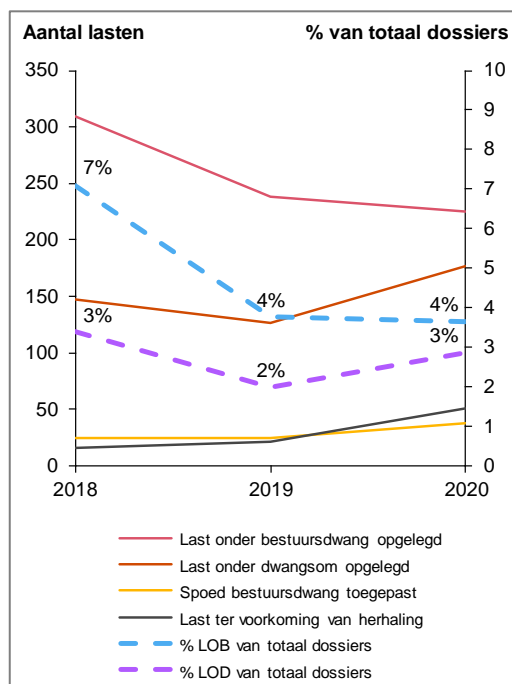


## Aantal en type genomen bestuursrechtelijke maatregelen

De LID heeft de mogelijkheid om via de RVO bestuursrechtelijke maatregelen te treffen gericht op herstel, waarbij de last onder bestuursdwang (LOB) en de last onder dwangsom (LOD) het vaakst voorkomen.

In *Figuur 2.9* is terug te zien dat er minder LOB's zijn opgelegd in 2019 en 2020 ten opzichte van 2018 (van 7% naar 4% van het totaal aantal dossiers). Het aantal LOD's lag in de jaren 2018-2020 tussen de 2% en 3% van het totaal aantal dossiers. Spoedbestuursdwang en het opleggen van een last ter voorkoming van verhaling kwamen in die periode zo'n 15-50 keer voor per jaar.

*Effectieve toepassing van bestuursrecht blijkt in de praktijk een uitdaging:* In 2008 is een koerswijziging ingezet, sindsdien wordt de voorkeur gegeven aan de inzet van bestuursrecht boven de inzet van strafrecht bij de aanpak van dierenzaken. Vanuit het perspectief van dierenwelzijn geniet bestuursrecht de voorkeur omdat het bestuursrecht zich richt op het dier – herstel of verbetering van de situatie – en niet op de dader (zoals in het strafrecht) en omdat eventuele kosten bij inbewaringneming en opslag van een dier voor de eigenaar of houder van het dier zijn en niet voor de overheid (zoals bij strafrechtelijke inbeslagname het geval is). Open normen maken het effectief bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving soms ingewikkeld. In haar evaluatie van de Wet dieren beschrijft Berenschot dat respondenten uit de ondervraagde groepen handhavingpartners en toezichthouders problemen ervaren met de niet afgebakende open normen en het over het algemeen ontbreken van een “integrale aanpak en/of (beleids)visie met betrekking tot dierenwelzijn”<sup>43</sup>. Dit beeld komt ook naar voren in de afgenomen interviews met LID-medewerkers. Mede hierdoor is de toepassing van het bestuursrecht door de LID in de periode 2015-2020 in wisselende mate effectief. De LID heeft moeten leren welke onderbouwing benodigd is om te zorgen dat een zaak standhoudt. Het betrekken van veterinaire experts speelt hierin een rol, hierbij is de LID nog zoekende naar een effectieve werkwijze.<sup>44</sup>



*Figuur 2.9. Opgelegde bestuursrechtelijke lasten (LOB's en LOD's) als percentage van het totaal aantal dossiers. Voor de periode 2015-2017 zijn enkel gecombineerde gegevens over de bestuursrechtelijke handhaving door de LID en de NVWA voorhanden, hierom zijn alleen de jaren vanaf 2018 weergegeven.*



**Slagvaardig toezicht:** De LID maakt passend (proportioneel) gebruik van haar interventiebevoegdheden. Het toezicht is zacht waar het kan (merendeel afhandelingen: via het maken van mondelinge afspraken met en/of het geven van waarschuwingen aan meewerkende diereigenaren zoals geïntroduceerd in 2018 of de inzet van bestuursrecht) en hard waar het moet (beperkt deel afhandelingen: de inzet van strafrecht). Het kiezen voor de juiste toepassing vereist kennis en ervaring bij inspecteurs. Het beeld dat zij deze afweging goed kunnen maken wordt breed gedeeld. Het toezicht stimuleert burgers om zelf het gewenste resultaat te bereiken, dit uit zich in de nadrukkelijke voorkeur voor bestuursrechtelijke afhandeling in situaties die zich daarvoor lenen. De LID geeft hiermee goed invulling aan de criteria voor *slagvaardig toezicht*, binnen de grenzen van haar budget.

<sup>43</sup> Berenschot. 2020. *Evaluatie Wet dieren*.

<sup>44</sup> Interviews: LID (staf) en RVO

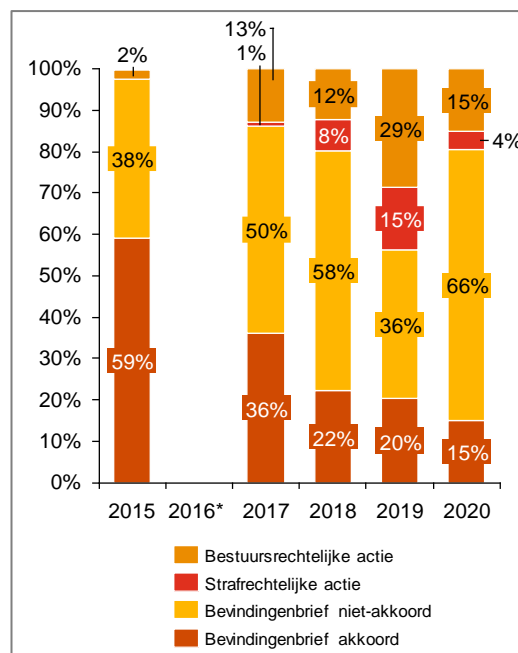
## Resultaten routinecontroles

De LID kan naar aanleiding van een routinecontrole een 'bevindingenbrief niet-akkoord', een 'bevindingenbrief akkoord' opstellen of (direct) een bestuurs- of strafrechtelijke actie ondernemen. Zie *bijlage C.2* voor een nadere toelichting hierop.

Van het totaal genomen acties bij routinecontroles is het aandeel bevindingenbrieven akkoord afgenomen van 59% in 2015 naar 15% in 2020 (*Figuur 2.10*). Deze daling is mogelijk een weerspiegeling van het succesvol risicogericht selecteren van de adressen.<sup>45</sup> Deze risicogerichte selectie houdt in dat de LID een selectie maakt van de *type* inrichtingen (bijvoorbeeld: 'kleine' fokkers) met een vermoedelijk hoger risico op schending van het dierenwelzijn. Daarmee gaat er minder aandacht uit naar inrichtingen waarbij een hoog nalevingspercentage wordt verwacht.

Er wordt op dit moment nog geen overzicht bijgehouden van wanneer inrichtingen (met UBN-nummer) voor het laatst zijn bezocht, vanuit de gedachte dat wanneer een inrichting eenmaal 'op orde' is dit niet snel zal veranderen. Hoewel er op dit moment dus niet systematisch wordt 'afgevinkt', is de LID per regio wel op de hoogte.<sup>46</sup> De LID geeft aan dat dit naar de toekomst wel zinvol zou kunnen zijn, om in te kunnen zien welke instellingen nog niet zijn bezocht (witte vlekken analyse).

*Doelaantal routinecontroles niet behaald, wel lijkt sprake van succesvolle risicogerichte selectie:* Er lijkt sprake van succesvolle risicogerichte selectie, waardoor de LID relatief vaker corrigerend optreedt bij routinecontroles. Voor de routinecontroles is ook een kwaliteitsslag gemaakt bij de binneninspectie, door de checklist voor deze controles te digitaliseren.<sup>47</sup>



**Figuur 2.10.** Bevindingenbrieven en acties naar aanleiding van routinecontroles. \*Gegevens over bevindingbrieven in 2016 ontbreken en zijn hierom niet weergegeven.



De keus voor het al dan niet controleren van een inrichting baseert de LID op een afweging van risico's. De LID geeft hiermee blijk van *selectief toezicht*, wat betreft haar taak om routinecontroles uit te voeren. *Transparant toezicht* veronderstelt dat keuzes voor toezicht, vastgelegd in toezichts- en handhavingsplannen, zoveel mogelijk openbaar zijn. De LID maakt op professionele wijze afwegingen voor het toezicht in haar jaarplannen, deze zijn echter niet openbaar (keuzes voor toezicht vooraf zijn beperkt transparant<sup>48</sup>). De jaarverslagen zijn wel openbaar (keuzes voor toezicht achteraf zijn transparant), hoewel het inzicht dat wordt geboden in de effectiviteit van de verschillende interventiebevoegdheden – bijvoorbeeld het maken van mondelinge afspraken – beter kan (zie paragraaf 2.5).

<sup>45</sup> Het aandeel niet-akkoorbrieven in combinatie met bestuursrechtelijke/strafrechtelijke acties stijgt namelijk. N.B. De bevindingenbrieven akkoord dienen niet als maat voor naleving of herstel naar aanleiding van inspanningen van de LID, omdat een bedrijfsmatig houder die bij hercontrole ná een bevindingenbrief niet akkoord voldoet weliswaar een bevindingenbrief akkoord krijgt, maar een bedrijfsmatig houder die bij de eerste controle al volledig blijkt te voldoen aan de vereisten óók een bevindingenbrief akkoord ontvangt en een bedrijfsmatig houder waar bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd bij herstel géén bevindingenbrief akkoord ontvangt maar een afdoeningsbrief van de RVO krijgt, ook al heeft deze na inspanningen van de LID voldaan. (N.B.): LID. 31-03-2020. *Per e-mail verstrekte informatie*.

<sup>46</sup> Interview: LID (staf).

<sup>47</sup> Interview: LID (inspecteurs).

<sup>48</sup> Voor operationele gegevens geldt dat deze in beginsel niet openbaar hoeven te zijn (tenzij dit het toezichtsdoel dient). BZK. 2005. *De zes principes van goed toezicht*, p. 25.

## 2.4. Effect op dierenwelzijn en houders van dieren

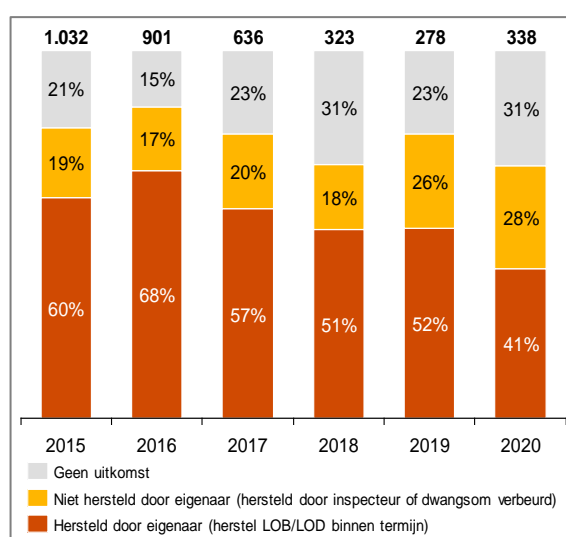
De LID heeft als doel om “dieren te beschermen in de ruimste zin van het woord en hun belangen te behartigen”. Zij gaat hierbij uit van de eigen waarde van het dier (los van de nutswaarde die het dier voor mensen kan hebben) en de gezondheid en het welzijn van individuele dieren staat hierbij centraal.<sup>49</sup> Onder andere op basis van de missie van de LID<sup>50</sup> kunnen de volgende impactdoelen worden beschreven:

1. Dierenleed van gezelschapsdieren wordt beëindigd, door het in beslag nemen en in bewaring nemen van dieren; (zie hoofdstuk 3)
2. Het herstel van misstanden wordt gerealiseerd;
3. Het verantwoord houden van gezelschapsdieren wordt bevorderd;
4. Dierenwelzijn van gezelschapsdieren wordt geborgd. Eigen waarde van het dier en de gezondheid en het welzijn van individuele dieren centraal.

### Hercontroles en effectiviteit bestuursrecht

Wanneer een bestuursrechtelijke maatregel wordt opgelegd door de RVO (op basis van een toezichtsrappport van de LID) vindt er een hercontrole plaats binnen de opgelegde hersteltermijn. Het aantal uitgevoerde hercontroles lag in de periode 2018-2020 tussen de 323 en 338.

*Herstel wordt gerealiseerd, maar er lijkt sprake van een afname van de effectiviteit binnen het bestuursrecht:* Een indicator voor de effectiviteit van de inzet van bestuursrecht t.b.v. het bevorderen van dierenwelzijn betreft het zogenoemde herstelpercentage. Het herstelpercentage is het percentage van het totaal in een jaar uitgevoerde hercontroles waarbij een situatie van verstoord dierenwelzijn (waarvoor een last is opgelegd) binnen de termijn is hersteld door de eigenaar van het dier.<sup>51</sup> In 2018 en 2019 ligt het herstelpercentage lager dan in de periode daarvoor (ca. 60%), op respectievelijk 51,4% en 51,8%. Een verklaring is dat sinds september 2018 alleen voor ernstigere gevallen en/of niet-meewerkende diereigenaren het opleggen van een maatregel wordt gebruikt.<sup>52</sup> In 2020 daalt het herstelpercentage verder, naar 40,8%. Het is opvallend dat het percentage in 2020 verder is gedaald, hiervoor is geen duidelijke verklaring aanwezig. Dit zou een indicatie kunnen zijn dat de toepassing van bestuursrecht in 2020 minder effectief is gebleken, dat is echter niet met zekerheid te zeggen. De LID heeft geen zicht in de herstelpercentages bij het maken van afspraken<sup>53</sup>, maar werkt hier wel aan.<sup>54</sup>



Figuur 2.11. Uitgevoerde hercontroles en herstelpercentages. De jaren 2015-2017 betreffen gecombineerde cijfers van de NVWA en de LID. De categorie 'geen uitkomst' betreft de hercontroles waarbij nog niet is gekomen tot een oordeel 'hersteld' of 'niet hersteld'.

<sup>49</sup> Dierenbescherming. (z.d.). "ANBI registratie Stichting LID".

<sup>50</sup> LID. 2019. *Jaarplan 2019*.

<sup>51</sup> Niet voor iedere opgelegde last vindt in hetzelfde jaar een hercontrole plaats. Bij de herstelpercentages is de aanname dat eigenaren waarbij nog geen hercontrole heeft plaats gevonden, de situatie niet hersteld hebben.

<sup>52</sup> LID. 25-02-2020. *Per e-mail verstrekte informatie*.

<sup>53</sup> Dit wil zeggen dat er beperkt inzicht is in de mate waarin het maken van mondelinge afspraken door de LID met meewerkende diereigenaren leidt tot herstel van verstoord dierenwelzijn.

<sup>54</sup> Interview: LID (staf).

## Beperkingen

Om de maatschappelijke impact van de LID op het dierenwelzijn in Nederland verder te beoordelen is het nodig om ook zicht te hebben op de omvang van de verschillende vormen van dierenwelzijnsproblematiek in Nederland, in relatie tot de interventies van de LID over de jaren heen. Een dergelijke impactmeting maakt geen onderdeel van deze evaluatie, bovendien ontbreekt hiervoor de benodigde informatie (zoals beschreven in hoofdstuk 4, Samenwerking, m.b.t. informatiedeling).

Bekend is dat lang niet alle meldingen bij de LID (of meldpunt 144) terecht komen en dat de impact van de LID in potentie groter kan zijn wanneer dit wel het geval is, mits de LID over voldoende (aanvullende) capaciteit beschikt om dit te verwerken.

## 2.5. Conclusies en aanbevelingen

We eindigen dit hoofdstuk met een opsomming van de conclusies met gerelateerde aanbeveling.

Thema	Conclusie	Aanbeveling
<b>Taakstelling</b>	De LID heeft een grotere rol en verantwoordelijkheid gekregen bij het toezicht op en de handhaving van dierenwelzijn, als gevolg van de verschuiving van de eerstelijnsfunctie in de handhavingketen dierenwelzijn. De LID heeft deze nieuwe rol voortvarend opgepakt.	Bepaal hoe invulling gegeven kan worden aan de behoefte aan (specialistische) veterinaire kennis bij de LID. Genoemd is bijvoorbeeld het verzorgen van bijscholing aan eerstelijns dierenartsen.  Bepaal tevens hoe het gewenste aandeel vrijwilligers kan worden gerealiseerd met effectieve inzet en begeleiding.
<b>Kerntaken en ondersteunende activiteiten</b>	Het aantal dossiers (en inspecties) bij de LID is sinds de verschuiving van de eerstelijnsfunctie fors toegenomen.  De LID is afhankelijk van het meldingenaanbod en heeft vanaf 2018 de nadruk gelegd op het vervullen van de eerstelijnsfunctie in de handhavingketen.  Als gevolg van capaciteitsdruk en voorgenoemde afweging kon de LID niet voldoen aan de afspraak met LNV om jaarlijks ca. 700 routinecontroles uit te voeren. De mate van toezicht op het Besluit houders van dieren door de LID is hierdoor afgenomen.	Zorg voor een goede balans tussen de inzet van capaciteit voor het afhandelen van (eerstelijns)meldingen en voor het uitvoeren routinecontroles, nu de capaciteit dat weer toelaat. Het toezicht op het Besluit houders van dieren kan daarmee op peil worden gebracht. Bepaal of het mogelijk is om een (eigen) prioritering aan te brengen in de meldingen die binnenkomen via meldpunt 144, zodat een afweging kan worden gemaakt om bepaalde (eerstelijns-)meldingen al dan niet op te volgen.  Stel vast of vanuit het oogpunt van dierenwelzijn en het idee van risicogericht toezicht het aantal afgesproken routinecontroles (ca. 700) kan worden teruggebracht.  Breng in beeld (een totaaloverzicht) bij welke inrichtingen met UBN-nummer routinecontroles zijn verricht en welke inrichtingen in aanmerking komen voor een nieuwe controle.

	De LID zorgt op verschillende manieren voor zichtbaarheid van de organisatie en koppelt zover mogelijk terug aan melders. Er is aandacht voor competentieborging- en ontwikkeling en de organisatie spant zich in om werkprocessen efficiënter te maken.	Bepaal waar samenwerking met ketenpartners in de communicatie (bijv. via social media) nodig of nuttig is. Hierbij is het ook belangrijk in het oog te houden dat meer aandacht tot extra capaciteitsbehoefte kan leiden en hier tijdig op te sturen.
<b>Genomen acties</b>	Het aantal dossiers waarin een bestuurs- of strafrechtelijke actie is genomen is vanaf 2018 gedaald, door de mogelijkheid die LID heeft gekregen (als gevolg van de verschuiving van de eerstelijnsfunctie) om afspraken te maken met meewerkende diereigenaren.	Zet deze aanvulling op de toolbox van de LID door. Dit benadrukt de kracht van de LID in de handhaving en de mensgerichte aanpak in het ondersteunen van houders van gezelschapsdieren.
	De risicogerichte selectie voor routinecontroles lijkt succesvol te zijn, er wordt vaker corrigerend opgetreden door de LID (het aandeel bevindingenbrieven niet-akkoord in combinatie met bestuursrechtelijke/strafrechtelijke acties is toegenomen).	Verbetering in de rapportage is mogelijk door inzicht te creëren in de effectiviteit van de inzet van de LID bij routinecontroles. Omdat de bevindingenbrief akkoord op dit moment in verschillende situaties wordt verstuurd, is het niet goed mogelijk om inzicht te krijgen in de mate van naleving en herstel naar aanleiding van de inspanningen van de LID.
<b>Realisatie herstel en dierenwelzijn</b>	In de jaren 2015-2017 lag het herstelpercentage hoger dan in de jaren 2018-2020. Omdat de keuze voor het opleggen van een maatregel sinds de LID de mogelijkheid heeft om afspraken te maken met meewerkende diereigenaren alleen wordt ingezet voor ernstigere gevallen en/of niet-meewerkende eigenaren is het herstelpercentage logischerwijs gedaald vanaf 2018.	Het is belangrijk om zicht te krijgen op de effectiviteit (herstelpercentages) van het maken van afspraken met meewerkende diereigenaren ten opzichte van de effectiviteit van de inzet van bestuurs- en strafrechtelijke acties, nu deze manier van afhandelen een belangrijk deel van de acties van de LID vormt. De LID heeft aangegeven hier reeds aan te werken.

### 3. Regeling inbewaringneming en inbeslagname

In dit hoofdstuk behandelen wij de regeling gericht op het in bewaring en in beslag nemen van dieren, die door RVO wordt uitgevoerd<sup>55</sup>.

Het volgende principe met de relevante criteria uit het evaluatiekader hanteren wij bij de beoordeling.

Principe	Criteria
Slagvaardig toezicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt passend gebruik gemaakt van interventiebevoegdheden (de RVO-regeling)</li> <li>• Het toezicht is zacht waar het kan, maar hard waar het moet.</li> </ul>



Eerst bespreken wij in hoeverre de LID van deze regeling gebruik maakt en gaan wij in op de mate waarin aan bovenstaand principe invulling wordt gegeven. Daarna gaan wij in op mogelijke punten waarop de regeling verbeterd kan worden.

#### 3.1. Toepassing regeling door de LID

De RVO-regeling verwijst naar zowel de bestuursrechtelijke inbewaringneming als de strafrechtelijke inbeslagname van dieren. De LID handhaaft zoveel mogelijk bestuursrechtelijk, waar werkafspraken over zijn gemaakt met bijvoorbeeld de NVWA<sup>56</sup>. De bevoegdheid om te bepalen of tot inbewaringneming wordt overgegaan en de verantwoordelijkheid voor de (eventuele teruggave van de) in bewaring genomen dieren ligt bij de RVO; de handhaving hiervan ligt in handen van de NVWA of de LID, afhankelijk van de situatie en het type dier. Daarentegen geeft het OM de opdracht tot inbeslagname en is verantwoordelijk voor het vervolgingstraject. De afdeling Inbeslaggenomen goederen (IBG) binnen de RVO zorgt er (in opdracht van LNV) na de inbeslagname of inbewaringneming voor dat het dier bij een opslaghouders terecht komt. Zie *bijlage D* voor een uitgebreidere beschrijving van de RVO-regeling.

##### 3.1.1. Gebruik door de LID

Voorts bespreken wij de rol van de LID bij de inbewaringneming en inbeslagname van dieren. Hier komen verschillende activiteiten bij kijken, die wij kort schetsen. Daarnaast beschrijven wij de frequentie waarop de LID gebruik heeft gemaakt van de RVO-regeling in de periode 2015-2020.

*Rol LID bij inbewaringneming:* Wanneer de LID-inspecteur een overtreding constateert welke bestuursrechtelijke handhaving vereist neemt hij bij spoed of twijfel eerst telefonisch contact op met de RVO<sup>57</sup>. Op basis van deze consultatie, eigen inzicht of een combinatie van beide schrijft de LID-inspecteur indien nodig een rapport. Op basis van dit rapport neemt de RVO een besluit over of een bestuursrechtelijke sanctie geoorloofd is en welke dit dan moet zijn. Hiervoor geldt een termijn van twee weken, hoewel de RVO (naar eigen zeggen) in de meeste gevallen binnen een week een besluit heeft genomen<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> 'De RVO-regeling' is geen officiële term, maar verwijst naar de mogelijkheid tot het in bewaring nemen of in beslag nemen van dieren middels een respectievelijk bestuursrechtelijk of strafrechtelijk traject.

<sup>56</sup> Interview: LNV (RVO-regeling).

<sup>57</sup> Interview: RVO.

<sup>58</sup> Interview: RVO.

De LID werkt volgens een met de RVO afgesproken stappenplan waarbij in principe vier keer dezelfde overtreding moet worden geconstateerd voordat tot inbewaringneming wordt overgegaan:

1. bij de eerste keer wordt een last onder bestuursdwang/dwangsom opgelegd,
2. bij de tweede keer stelt de LID-inspecteur vast of de eigenaar van het dier op de last heeft gereageerd. Anders vindt de uitvoering van de last onder dwangsom plaats en volgt een last onder bestuursdwang met herhalingsverbod,
3. bij de derde keer wordt dit herhaald en
4. bij de vierde keer wordt overgegaan tot inbewaringneming.

Indien de situatie erom vraagt kan eerder tot inbewaringneming worden overgegaan. Bij twijfelgevallen nemen LID-inspecteurs soms een dierenarts mee. De LID-inspecteur voert de inbewaringneming uit, maakt hiervan een toezichtsrappport en voert in opdracht van de RVO een eventuele teruggave uit aan de eigenaar.

*Termijn en toepassing RVO:* Aan de periode van bewaring zijn termijnen verbonden<sup>59</sup>. Na dertien weken, of eerder als de kosten van de bewaring onevenredig hoog zijn, mag het bestuursorgaan (de RVO) het dier verkopen; dit is niet onomstreden, omdat het dier vaak dan daar terecht komt waar het oorspronkelijk voor bedoeld was, zoals de handel of de slacht<sup>60</sup>. Volgens Comité Dieren noodhulp houdt de RVO onvoldoende rekening met de intrinsieke waarde van het dier die de Wet dieren ieder dier toekent.<sup>61</sup> Een kanttekening hierbij is dat de dieren die op basis van een rapport van de LID in bewaring worden genomen doorgaans niet oorspronkelijk voor de slacht bedoeld zijn. De eigenaar van het dier kan binnen een termijn van zes weken bezwaar maken tegen een besluit van de RVO, waarna juristen van de RVO bepalen of dit bezwaar gegrond of ongegrond is.<sup>62</sup> Om het dier terug te krijgen moet de eigenaar de kosten van de last of de dwangsom hebben betaald, het dier moet gezond zijn en de nieuwe hercontrole moet een positief resultaat hebben<sup>63</sup>. Op basis van die criteria besluit de RVO om de inbewaringneming of inbeslagname op te heffen.

*Rol LID bij inbeslagname:* Wanneer de LID-inspecteur een overtreding constateert wat strafrechtelijke handhaving vereist dan neemt hij contact op met de officier van justitie. Toestemming voor inbeslagname kan ter plaatse worden gegeven en de LID-inspecteur stelt vervolgens een proces-verbaal op. De eigenaar kan in een klaagschrift bezwaar maken tegen de inbeslagname; dit moet binnen twee jaar na de inbeslagneming of drie maanden na de uitspraak in de hoofdzaak zijn ingediend. De rechtbank behandelt het klaagschrift<sup>64</sup>. De kosten die bij inbeslagname worden gemaakt kunnen niet op de eigenaar verhaald worden en worden in plaats daarvan gedragen door de RVO en (daardoor) LNV<sup>65</sup>.

*Frequentie gebruik RVO-regeling door de LID:* In 2015 behandelde de RVO ongeveer 2000 zaken per jaar; in 2020 waren dat er nog rond de 550<sup>66</sup>. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat de RVO, toen de Wet dieren in 2013 in werking trad, de meeste zaken die onder haar aandacht werden gebracht oppakte. De jurisprudentie is dankzij die grote hoeveelheid zaken sindsdien erg gegroeid, waardoor veel van de open normen in de Wet dieren geldt dat een betere inschatting gemaakt kan worden van wat minimaal geconstateerd moet worden om te spreken van een overtreding volgens het CBb<sup>67</sup>. Hierdoor kan de RVO de noodzaak van procederen en de slagingskans van zaken beter te beoordelen. De RVO is vergeleken met 2015 kritischer geworden over welke zaken zij opneemt. Hetzelfde geldt voor hoe snel de RVO tot inbewaringneming overgaat.

<sup>59</sup> Art. 5:30 Awb.

<sup>60</sup> Interview: Comité Dieren noodhulp.

<sup>61</sup> Idem.

<sup>62</sup> In het eerste geval vervalt de sanctie en in het tweede geval kan de eigenaar in beroep gaan bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb), waarvan de uitspraak definitief is.

<sup>63</sup> Interview: RVO.

<sup>64</sup> Art. 552a Sv.

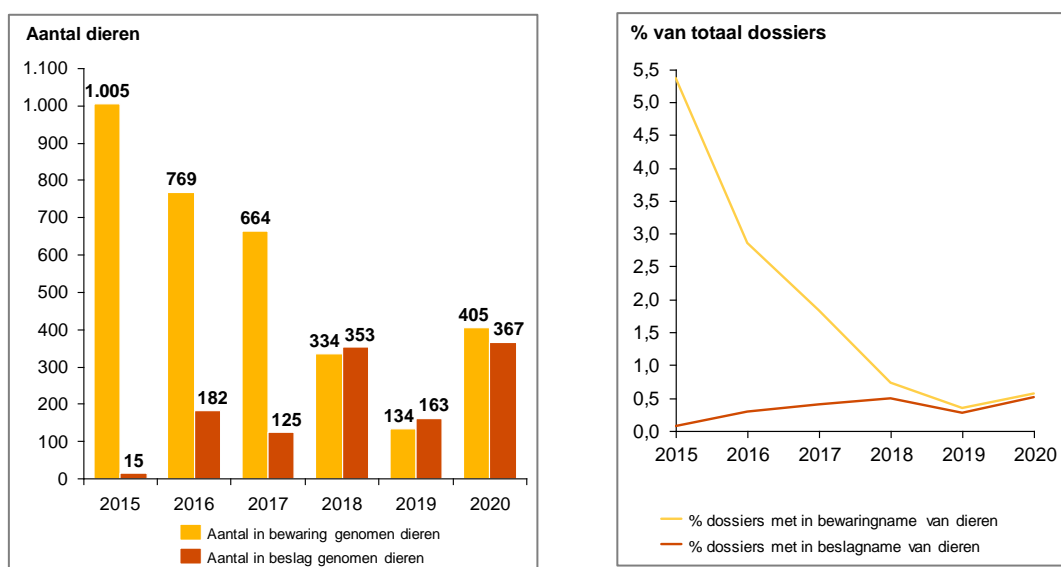
<sup>65</sup> Interview: OM.

<sup>66</sup> Interview: RVO.

<sup>67</sup> CBb: College van Beroep voor het bedrijfsleven.


Volgens respondenten van de RVO hebben LID-inspecteurs dankzij hun kennis bij het overgrote merendeel (meer dan 90%) van de rapporten die zij schrijven en waarin zij oproepen tot inbewaringneming het bij het juiste eind<sup>68</sup>. Volgens hen is de LID beter geworden in de ernst van de zaak inschatten.<sup>69</sup> Respondenten van de LID beamen dat zij vlak na de inwerkingtreding van de Wet dieren veel vaker op inbewaringneming en inbeslagname aanstuurden dan nu<sup>70</sup>. Inbewaringneming wordt nu als laatste redmiddel gezien en de nadruk ligt in plaats daarvan zoveel mogelijk op herstel op locatie.

Uit *Figuur 3.1* blijkt dat er tussen 2015 en 2019 een sterke daling is van het aantal dieren dat in bewaring wordt genomen. Het aantal in beslag genomen dieren is juist toegenomen. In 2015 werd in zo'n 5,5% van de dossiers een dier in bewaring genomen, in 2020 was dit nog in slechts 0,6% van alle dossiers. Het aantal dossiers met een inbeslagname was in 2015 0,1% van alle dossiers, tegenover 0,5% in 2020. Het in bewaring of in beslag nemen wordt tegenwoordig meer gezien als een laatste redmiddel dan voorheen. De verhouding inbeslagname:inbewaringname is in 2015-2017 duidelijk anders dan in 2018-2020. De LID constateert dat de voornaamste oorzaak hiervan de 'golfbeweging' bij het OM en de RVO is, als het gaat om de bereidheid om dieren in beslag of in bewaring te nemen. Volgens respondenten van Comité Dieren noodhulp gaat de LID minder vaak over tot inbeslagname of inbewaringneming omdat het dierenwelzijn met deze maatregelen uiteindelijk niet altijd gebaat is.<sup>71</sup>



Figuur 3.1. Aantal in bewaring en in beslag genomen dieren (links), percentage totaal aantal dossiers met in bewaring of in beslagname van dieren (rechts)

De RVO is, in de periode 2015-2020, terughoudender geworden vanwege jurisprudentie (inbewaringneming kan een te zwaar middel gevonden worden voor de geconstateerde overtreding), terwijl het OM meer bereid is geworden om tot inbeslagname over te gaan. De LID is vooral bezig met wat mogelijk is voor het dier; uitwijken naar het strafrecht is in principe nog steeds de uitzondering.<sup>72</sup>

 Een criterium voor *slagvaardig toezicht* betreft het passend gebruikmaken van interventiebevoegdheden. Met het in beslag en in bewaring nemen van dieren maakt de LID direct een eind aan dierenleed. Hiermee wordt het onnodig (langer) lijden van dieren voorkomen. De LID geeft daarmee blijk van een zakelijke houding behorend bij de slagvaardigheid die van de toezichthouder mag worden verwacht. De LID past waar mogelijk

<sup>68</sup> Interview: RVO.

<sup>69</sup> De LID-inspecteur neemt altijd contact op met de RVO om toestemming te vragen om het dier in bewaring te nemen, de RVO neemt deze beslissing.

<sup>70</sup> Interview: LID (inspecteurs).

<sup>71</sup> Interview: Comité Dieren noodhulp – zie eerdere punt Comité Dieren noodhulp over de handel of de slacht.

<sup>72</sup> Interview: LID (staf).



bestuursrecht toe, gericht op het herstel van een situatie door de houder van het dier zelf. Het toepassen van bestuursrecht is in de praktijk echter een uitdaging, soms wordt hierom (onnodig) voor de strafrechtelijke weg gekozen. Anderzijds zorgt de regeling er in voorkomende gevallen voor dat te lang gewacht wordt voordat wordt overgegaan tot inbewaringneming, zelfs als het niet aannemelijk is dat herstel door houders gerealiseerd kan worden en het dier het meest gebaat zou zijn bij directe inbewaringneming.

### 3.2. Mogelijkheden voor verbetering regeling

In dit deelhoofdstuk bespreken wij verbeterpunten betreffende de regeling die uit de interviews en onze eigen observaties zijn voortgekomen. Wij bespreken achtereenvolgens de duur van het bestuursrechtelijk proces, de faciliterende maar ook hinderende werking van open normen in de wet- en regelgeving, het toezicht op de opslaghouders en tenslotte de communicatie tussen de LID en de politie enerzijds en de RVO en de opslaghouders anderzijds.

#### 3.2.1. Het bestuursrechtelijk proces duurt (te) lang

Het overleg en de samenwerking met de RVO worden door de LID als goed ervaren<sup>73</sup>. Het besluit om tot inbewaringneming te komen is onderhevig aan een stappenplan waarbij herstel het uitgangspunt is, en kost daardoor tijd. Mocht de LID-inspecteur in kwestie bijvoorbeeld een schoonmaakbedrijf laten komen om een vies verblijf schoon te maken dan wordt de inspecteur geacht daarbij te zijn; dit is tijd die de inspecteur niet aan andere zaken kan spenderen. Respondenten van de LID geven aan dat het te vaak voorkomt dat LID-inspecteurs ter plaatse al kunnen inschatten dat het dier in kwestie de nodige zorg niet kan krijgen maar dat inbewaringneming nog steeds pas als laatste stap wordt gezien. Volgens onder meer het Comité Dieren noodhulp duurt het herstelproces vanuit het oogpunt van het dier (in voorkomende gevallen) veel te lang<sup>74</sup>.

Ondanks de gemiddeld lange duur van het traject om tot inbewaringneming te komen, is inbeslagname niet per definitie efficiënter. Als de RVO niet besluit tot inbewaringneming dan is dat vaak omdat een langdurig hersteltraject wordt voorzien en inbeslagname daardoor voor het dier de snelste optie is<sup>75</sup>. Inbeslagname wordt, vanwege het ontbreken van nadruk op herstel, namelijk over het algemeen sneller toegepast dan inbewaringneming. Toch kleven er ook nadelen aan inbeslagname. Zo zitten inbeslaggenomen dieren gemiddeld langer in de opvang (onder meer vanwege de lange doorlooptijden van zaken die strafrechtelijk worden aangepakt<sup>76</sup>), waarbij de kosten van de opvang (die voor de staat zijn) ook oplopen<sup>77</sup>. Volgens respondenten van de Hondenbescherming dienen dierenwelzijnzaken bij voorkeur dan ook bestuursrechtelijk te worden afgehandeld, omdat het bestuursrecht is gericht op (een snel) herstel van een leefbare situatie voor het dier<sup>78</sup>.

#### 3.2.2. Open normen zijn zowel beperkend als faciliterend

Uit de evaluatie van de Wet dieren door Berenschot (2020) kwam naar voren dat de open normen in de Wet dieren effectieve bestuursrechtelijke handhaving bemoeilijken omdat daarmee de “zaak lastiger is rond te krijgen”<sup>79</sup>. Vanwege de spaarzame invulling van de open normen is het namelijk moeilijker te bepalen voor inspecteurs wanneer een norm is overtreden. Het Besluit houders van dieren spreekt bijvoorbeeld over het “voldoende ruimte laten” voor de “fysiologische en

<sup>73</sup> Interview: LID (staf).

<sup>74</sup> Interview: Comité Dieren noodhulp.

<sup>75</sup> Interview: LNV (RVO-regeling).

<sup>76</sup> Interview: Hondenbescherming

<sup>77</sup> Interview: LNV (RVO-regeling).

<sup>78</sup> Interview: Hondenbescherming.

<sup>79</sup> Berenschot. 2020. Evaluatie Wet dieren, p. 42.

ethologische behoeften” van een dier, welke per diersoort kan verschillen<sup>80</sup>. Volgens LID-respondenten zorgen de open normen in de Wet dieren inderdaad voor verschillende interpretaties bij de LID en de RVO<sup>81</sup>. De RVO heeft voor zichzelf duidelijke werkinstructies, maar ondervindt door open normen bij het constateren van een overtreding alsnog hinder als het gaat om de bewijslast<sup>82</sup>.

Open normen hebben echter het voordeel van flexibiliteit (ruimte voor innovatie en initiatief voor de houder) en het zelf kunnen invullen door de LID en de RVO<sup>83</sup>. Volgens LID-respondenten probeert de LID jurisprudentie op de open normen uit te lokken om deze concreter in te vullen<sup>84</sup>. Het betrekken van een dierenarts bij een zaak helpt bij het invullen van de open normen, vooral als het gaat om speciale diersoorten<sup>85</sup>. Ook de LNV-respondenten herkennen de complexiteit bij speciale diersoorten.

Om de uitdagingen rondom de open normen te mitigeren hebben de juridische afdeling en de beleidsafdeling van de RVO en de LID een driemaandelijks overleg waarbij onder meer casuïstiek wordt besproken. Volgens RVO-respondenten levert dit voor de RVO waardevolle praktijkinzichten en voor de LID juridische inzichten op. Volgens respondenten van de Hondenbescherming kan het voeren van eventuele proefprocedures leiden tot bruikbare jurisprudentie die de open normen nader invult of duidt, waardoor de dierenwelzijnswetgeving beter kan worden gehandhaafd door de LID<sup>86</sup>.

### 3.2.3. Toezicht op opslaghouders lijkt onvoldoende

Met name wat betreft opslaghouders lijken er verschillende verbetermogelijkheden te bestaan rondom de selectie van en toezicht op opslaghouders. Wij bespreken hierbij de aanbestedingsprocedure, het toezicht op de opslaghouders en de kennis van de opslaghouders.

*De RVO betreft de LID niet in de aanbestedingsprocedure:* De RVO is verantwoordelijk voor de aanbesteding van de pensions en asielen die de bewaring verzorgen in opdracht van de RVO<sup>87</sup>. De RVO sluit contacten met opslaghouders middels aanbestedingsprocedures, welke aan Europese regelgeving onderhevig zijn. De NVWA controleert de contractvoorwaarden voor zowel gezelschapsdieren als landbouwhuisdieren<sup>88</sup>. De RVO maakt bij de aanbesteding van een opslaghouder die een afweging op basis van prijs en kwaliteit en hanteert hierbij (met exteme partijen als de LID) afgestemde criteria opgenomen in een bestek.<sup>89</sup> Comité Dieren noodhulp stelt zich echter op het standpunt dat de RVO bij de aanbesteding de prijs voorop stelt en niet het dierenwelzijn.<sup>90</sup> Wij hebben dit niet kunnen vaststellen.

Tijdens het aanbestedingsproces voor opslaglocaties legt de RVO geen lijst met potentiële nieuwe opslaghouders aan de LID voor ter consultatie, terwijl de LID die partijen doorgaans wel kent en niet altijd even positief beoordeeld<sup>91</sup>. Het is niet duidelijk wat de redenen hiervoor zijn<sup>92</sup>, geopperd is dat overwegingen vanuit mededingingsoogpunt hierbij een rol spelen.<sup>93</sup> De RVO maakt hiermee op dit moment niet of nauwelijks gebruik van de kennis die LID heeft van deze partijen. LID-respondenten geven aan het liefst een vetorecht te krijgen<sup>94</sup>.

<sup>80</sup> Besluit houders van dieren, 2014, art. 1.6.2.

<sup>81</sup> Interview: LID (staf).

<sup>82</sup> Interview: RVO.

<sup>83</sup> Idem.

<sup>84</sup> Interview: LID (directie).

<sup>85</sup> Interview: RVO.

<sup>86</sup> Interview: Hondenbescherming.

<sup>87</sup> Interview: NVWA.

<sup>88</sup> Interview: NVWA.

<sup>89</sup> Interview: RVO.

<sup>90</sup> Interview: Comité Dieren noodhulp.

<sup>91</sup> Interview: LID (directie).

<sup>92</sup> Interview: LID (directie).

<sup>93</sup> Interview: RVO.

<sup>94</sup> Idem.

*Toezicht op opslaghouders lijkt onvoldoende:* Toezicht op wat er vervolgens ter plekke gebeurt met de in beslag of in bewaring genomen dieren (kwaliteit opslag en dierenwelzijn) vindt volgens respondenten van de politie en Comité Dieren noodhulp onvoldoende plaats<sup>95</sup>. De RVO (NVWA in opdracht van RVO) controleert enkel de naleving van de contracten en de administratie (bijvoorbeeld het aantal hokken) maar houdt verder geen toezicht op de opslaghouders of het welzijn van de dieren. Omdat de LID niet wordt gekend in de gecontracteerde opslaghouders en de LID daardoor geen zicht heeft op of de geselecteerde locatie voor een routinecontrole een opslaghouder betreft, komt de LID slechts incidenteel langs tijdens routinecontroles.<sup>96</sup>

*Opslaghouders beschikken niet altijd over voldoende (specialistische) kennis:* Ook speelt mee dat opvangcentra meestal niet gespecialiseerd zijn in de dieren die zij moeten opvangen. Volgens LNV-respondenten zou de RVO-regeling effectiever worden als opvangcentra gespecialiseerd zijn in de dieren die zij moeten opvangen<sup>97</sup>. Voorbeelden zijn roofvogels, exotische dieren en hoog-risico honden. Een NVWA-respondent geeft aan dat er voor sommige diersoorten maar heel weinig centra zijn, maar dat de opvang van onder meer vogels en reptielen (in gespecialiseerde centra) minder een probleem is<sup>98</sup>. Volgens respondenten van het Comité Dieren noodhulp komt het geregeld voor dat bij verkeerd gedrag door dieren geen gedragstraining wordt gegeven, maar wordt opgeroepen om snel tot euthanasie over te gaan<sup>99</sup>. Respondenten van de politie geven aan wekelijks tegen deze problematiek aan te lopen<sup>100</sup>.

#### 3.2.4. Communicatie tussen de LID/politie, RVO en opslaghouders is onvoldoende

De communicatiekanalen tussen de LID/politie, de RVO en de opslaghouders zijn er op dit moment niet op ingericht dat de LID en de politie structureel op de hoogte worden gehouden van de in bewaring genomen of inbeslaggenomen dieren<sup>101</sup>.

*Berichtgeving door de RVO aan de LID en de politie gebeurt enkel in noodgevallen:* De RVO rapporteert alleen aan de LID en de politie als de opvang van het dier tegen grote problemen aanloopt<sup>102</sup>. Echter, omdat de opslaglocaties in principe geheim zijn kunnen de LID en de politie enkel voor updates bij de RVO zijn, die vanuit haar eigen rol niet die informatie kan leveren die voor de LID of de politie van belang is. De LID en de politie hebben een vaste contactpersoon bij de RVO, maar die wordt eigenlijk alleen bij al ontstane problemen ingezet (waar deze contactpersoon op dit moment ook voor dient).

*Rol van opslaghouders is onvoldoende in overeenstemming met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke procedures:* Respondenten van de politie geven aan dat het besef dat de in bewaring genomen of inbeslaggenomen dieren onderdeel uitmaken van een bestuursrechtelijk of strafrechtelijk traject te weinig bij de opslaglocaties (maar ook in het bredere proces, bij RVO) voorkomt<sup>103</sup>. Dit uit zich in de verslaglegging door de opslaghouders, welke in de meeste gevallen niet gericht is op deze trajecten en daardoor onvolledig of zelfs foutief is. Hierdoor kunnen strafzaken (maar ook bestuursrechtelijke zaken) onnodig (en vaak onterecht) stranden.

*De LID wordt na inbewaringneming/inbeslagname niet meer 'in the loop' gehouden:* De LID wordt nadat het dier in bewaring of in beslag is genomen niet meer op de hoogte gehouden door de RVO of de opslaglocaties over de status van het dier. Dit levert situaties op waarin de LID, die in contact

<sup>95</sup> Interviews: politie (operationeel), Comité Dieren noodhulp.

<sup>96</sup> Interview: LID (directie).

<sup>97</sup> Interview: LNV (RVO-regeling).

<sup>98</sup> Interview: NVWA (team Natuur).

<sup>99</sup> Interview Comité Dieren noodhulp.

<sup>100</sup> Het gaat daarbij veelal om bijtincidenten met honden of losgebroken dieren. Interview: politie (operationeel).

<sup>101</sup> Volgens respondenten van de politie echter niet uit eigen beweging. Interview: politie (operationeel).

<sup>102</sup> Idem.

<sup>103</sup> De oorzaak zou volgens respondenten van de politie liggen in de opdrachtformulering aan RVO en opslaghouders; het rapporteren in verband met een opsporingsvraag maakt daar nu geen onderdeel van uit. Een door deze respondenten genoemde oplossing betreft dan ook een andere opdrachtformulering, maar ook het geven van een cursus over verslaglegging in dit kader bij een nieuwe aanbesteding van een opslaghouder is genoemd. Er zijn opslaghouders die dit proces van verslaglegging al wel goed hebben ingericht. Interview: politie (operationeel).

staat met de eigenaar, geen actuele informatie over het dier kan verstrekken<sup>104</sup>. LID-responderenten voeren in het verlengde hiervan het knelpunt aan dat de RVO zelfstandig het besluit neemt om het dier terug te geven aan de eigenaar, zonder tussenkomst van de LID<sup>105</sup>.

### 3.3. Conclusies en aanbevelingen

We eindigen dit hoofdstuk met een opsomming van de conclusies met gerelateerde aanbeveling.

Thema	Conclusie	Aanbeveling
<b>Gebruik RVO-regeling door LID</b>	Tussen 2015 en 2020 is de LID ten opzichte van het aantal dossiers relatief minder gebruik gaan maken van de RVO-regeling. De verhouding inbeslagname/inbewaringneming is sinds 2015 veranderd. Dit komt door de golfbeweging die zichtbaar is tussen de RVO en het OM, als het gaat om hoe snel de opdracht tot inbewaringneming dan wel inbeslagname wordt gegeven.	Om ervoor te zorgen dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en inspecteurs en betrokkenen weten wat zij kunnen verwachten is het aan te raden afspraken te blijven maken, te testen in de praktijk en bij te stellen waar nodig. Ook vanuit het principe van transparant toezicht is dit van belang.
<b>Duur inbewaringneming</b>	Bestuursrecht ziet op herstel en inbewaringneming wordt binnen het bestuursrechtelijk traject ingezet als laatste middel, waardoor het lang kan duren voordat hiertoe wordt overgegaan. Door de ontwikkeling van de jurisprudentie is de RVO daarnaast sinds 2015 strenger geworden bij het toestaan van inbewaringneming. Hierdoor mist de LID, met in haar verlengde de RVO, slagvaardigheid bij bestuursrechtelijk optreden en kunnen bestuursrechtelijke procedures lang duren, terwijl dat het welzijn van het dier in kwestie niet bevordert. Geregeld ziet de LID zich daardoor gedwongen om voor een strafrechtelijk traject te kiezen, waarmee het dier sneller kan worden opgevangen. Hier kleven echter ook nadelen aan, waaronder de kosten (die voor de staat zijn).	Slagvaardigheid bij toezicht vereist dat de toezichthouder kan ingrijpen wanneer de situatie daarom vraagt en daarbij de juiste middelen in kan zetten <sup>106</sup> . Continueer daarom de inzet die wordt gedaan om de jurisprudentie in de praktijk te testen en de grenzen op te zoeken (door niet bij voorbaat aan te nemen dat hetgeen standhoudt).
<b>Open normen</b>	De LID is de laatste jaren beter geworden in het inschatten van de ernst van de situatie. De RVO is zelf ook kritischer geworden over wanneer inbewaringneming nodig is. Ondanks dat er nog steeds verschillen in interpretatie zijn van de wet- en regelgeving besluit de RVO in het overgrote deel van de gevallen gehoor te geven aan de aanbeveling van de LID-inspecteur tot inbewaringneming. Toch zien LID-inspecteurs zich regelmatig gehinderd door de open normen in met name de Wet dieren omdat deze onvoldoende handvatten bieden voor effectief optreden.	Intensiveer, vanuit dezelfde gedachte als bij de vorige aanbeveling, de overleggen die de LID en de RVO over de casuïstiek hebben. De partijen zijn hier zelf over te spreken en eerdere ervaringen leiden tot wederzijds begrip en worden positief ervaren.
<b>Toezicht opslaghouders</b>	De RVO betreft de LID niet in de aanbestedingsprocedure en maakt daardoor onvoldoende gebruik van haar expertise.	Regel integraal tenders voor opslagcentra en maak gebruik van de verschillende expertises van de handhavers. Hieronder vallen

<sup>104</sup> Interview: LID (directie).

<sup>105</sup> Interview: LID (directie).

<sup>106</sup> BZK. 2005. *De zes principes van goed toezicht*, p. 21.

		actieve consultatie en multidisciplinaire screening van opslaghouders.
	<p>Toezicht op de opslaglocaties is versnipperd en daardoor onvoldoende in lijn met de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke procedures.</p>	<p>Stel vanuit de ketenpartners, in afstemming met RVO, toezicht op dat de opslaghouders regelmatig controleert.</p>
	<p>Opslaghouders hebben in geval van bijvoorbeeld exotische dieren en gevaarlijke hondensoorten vaak onvoldoende specialistische kennis.</p>	<p>Houd, binnen de bestaande nationale en Europese kaders, bij de aanbesteding rekening met de specialistische kennis die een opslaghouder kan bieden. Het zou kunnen worden overwogen mogelijkheden te zoeken voor kennisdeling (bijv. met buitenlandse opvangcentra die deze kennis wel hebben).</p>
<p><b>Communicatie LID/politie/RVO/opslaghouders</b></p>	<p>De communicatiekanalen tussen de LID en de politie enerzijds, en de RVO en de opslaghouder anderzijds heeft verbetering. Berichtgeving door de RVO aan de LID (en de politie) gebeurt enkel in noodgevallen.</p> <p>De LID wordt na inbewaringneming of inbeslagname niet meer 'in the loop' gehouden (ook bij besluit tot opheffen van inbewaringname).</p>	<p>Het goed kunnen informeren van de burgers (in casu: diereneigenaren) is belangrijke factor in de slagvaardigheid van toezichthouders<sup>107</sup>. Richt daarom regelmatige rapportagemomenten in waarbij de LID (en de politie) door de RVO/opvanglocatie wordt geïnformeerd. Spreek met de RVO af dat zij bij alle kernmomenten in de inbewaringneming standaard berichtgeving doet aan de LID. Ook vanuit het idee van samenwerkend toezicht is dit van belang (informatie-uitwisseling).</p>
	<p>Rol van opslaghouders is onvoldoende in overeenstemming met bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke procedures</p>	<p>Bied (verplichte) cursussen aan nieuwe opslaghouders aan over de rol die zij spelen in bestuursrechtelijke en strafrechtelijke trajecten.</p>

## 4. Samenwerking

Het volgende onderdeel van de evaluatie vormt het in kaart brengen van de verdeling van de toezichthoudende taken en verantwoordelijkheden tussen ketenpartners met betrekking tot het beschermen van het dierenwelzijn. Daarbij richten wij ons met name op de evaluatievraag *in hoeverre deze verdeling en samenwerking op een doeltreffende en doelmatige wijze bijdraagt aan het verbeteren en beschermen van het dierenwelzijn van gezelschaps- en hobbydieren?*

Het volgende principe met de relevante criteria uit het evaluatiekader hanteren wij bij de beoordeling.

Principe	Criteria
Samenwerkend toezicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is sprake van goede relaties en verhoudingen in de keten.</li> <li>• Er gelden meerjarenafspraken over de vorm en inhoud van samenwerking.</li> <li>• Overlap wordt voorkomen.</li> <li>• Informatie wordt tussen ketenpartners voldoende gedeeld.</li> </ul>



Wij geven eerst een beschrijving van de verdeling van taken (4.1). In paragraaf 4.2 beschrijven we de ondersteuning door LID (kerntaak). Vervolgens gaan wij in paragraaf 4.3 in op de effectieve werking en de knelpunten van de samenwerking, waarbij ook de verschillende criteria voor samenwerkend toezicht aan bod komen.

### 4.1. Verdeling taken en verantwoordelijkheden LID, NVWA en de politie

Wij beschrijven kort de formele samenwerkingsafspraken, waaronder zoals opgenomen in het 'Convenant Samenwerking Dierenhandhaving' (hierna: handhavingsconvenant) en het nieuwe (nog niet bekrachtigde) concept handhavingsconvenant. Wij beperken ons hier tot de hoofdlijnen; een nadere beschrijving van de afspraken staat in *bijlage E*.

#### 4.1.1. Handhavingsconvenant Dierenwelzijn

De verdeling van de toezichthoudende taken en verantwoordelijkheden van de LID, de NVWA en de politie betreffende dierenwelzijn zijn formeel vastgelegd in het Convenant Samenwerking Dierenhandhaving uit 2011. Hier zijn ook het Openbaar Ministerie (OM) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) deelgenoot van. Sinds de invoering is het handhavingsconvenant meerdere malen stilzwijgend verlengd en momenteel is het nog steeds van kracht. Omdat het handhavingsconvenant inmiddels op een paar punten (zoals de eerstelijnsfunctie van de LID) is achterhaald hebben de ketenpartners in 2019 een nieuw convenant opgesteld. Deze is sindsdien nog niet bekrachtigd, alhoewel de handhavingspartners in de praktijk zich er wel al aan houden<sup>108</sup>.

#### 4.1.2. Meldpunt 144 en de opvolging van eerstelijnsmeldingen

Hoewel de handhavingspartners, met name de politie, ook gebruik maken van andere kanalen komt het merendeel van de meldingen voor noodhulp en niet-noodhulp betreffende dierenwelzijn bij het in 2011 opgerichte meldpunt 144. Op basis van een matrix sturen de centralisten deze vervolgens door naar de juiste handhavingspartner. Voor de werklastverschuiving in 2018 kwamen de drie verschillende meldingen ('spoed nu', 'nu' en 'later') standaard bij de politie terecht en opereerde de

<sup>108</sup> Interview: Dierenbescherming.

LID enkel als tweedelijnsorganisatie<sup>109</sup>. Sinds 2018 zetten de centralisten van meldpunt 144 de 'later'-meldingen die betrekking hebben op nalatingsvergrijpen (zoals verwaarlozing) jegens gezelschapsdieren en bepaalde hobbymatig gehouden landbouwhuisdieren direct door bij de LID. 'Later'-meldingen die betrekking hebben op handelingsvergrijpen (zoals mishandeling en bestialiteit) zijn de verantwoordelijkheid van de politie gebleven.

#### 4.1.3. Taken en verantwoordelijkheden van de handhavingpartners in relatie tot de LID

*Specifieke samenwerkingsafspraken met de NVWA:* Het handhavingconvenant en de nieuwe conceptversie voorzien in een taakafbakening met de NVWA als het gaat om het type dier bij 'later'-meldingen. Vastgelegd is dat de NVWA verantwoordelijk is voor meldingen aangaande hobbymatig gehouden schapen, geiten, varkens en runderen en daarnaast bedrijfsmatig gehouden paarden, pony's, ezels, kippen en ander pluimvee. De LID is de aangewezen partij als deze laatste categorie dieren hobbymatig worden gehouden en als het gezelschapsdieren zoals honden en katten betreft<sup>110</sup>. De LID en de NVWA maken tevens informele werkafspraken om overlap te voorkomen. Ook vervullen beide organisaties voor elkaar een achtervangfunctie<sup>111</sup>.

*Specifieke samenwerkingsafspraken met de politie:* De LID en de politie hebben afgesproken dat indien de politie ter plaatse komt en blijkt dat meldingen achteraf toch naar de LID hadden moeten gaan, de politie deze zelf oppakt. Als de expertise van een LID-inspecteur en/of bestuursrechtelijke handhaving nodig is zal de melding als respectievelijk ondersteuning of tweedelijnsmelding bij de LID onder de aandacht worden gebracht. De LID en de NVWA kunnen daarnaast om ondersteuning vragen bij de politie, en vice versa<sup>112</sup>.

#### 4.1.4. Informatiedeling en overleg

Het handhavingconvenant en de nieuwe conceptversie bevatten naast generieke en specifieke taakafspraken ook een aantal losse afspraken. Gelet op de door ons opgehaalde knelpunten (zie hoofdstuk 4.2) zijn de afspraken aangaande informatiedeling en overleg het relevantst om hier te noemen. Informatiedeling is nauwelijks geregeld in beide versies van het convenant, behalve (in de nieuwe versie) dat dit dient te geschieden in overeenstemming met bepaalde wetgeving, zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)<sup>113</sup>. Waar het handhavingconvenant uit 2011 voorziet in een landelijke stuurgroep op strategisch niveau en een oproep tot operationeel overleg<sup>114</sup>, bevat de nieuwe versie daarnaast afspraken omtrent een Breed Landelijk Strategisch Overleg en een projectgroep op tactisch niveau bij de stuurgroep<sup>115</sup>. In 2020 heeft de LID een voorstel gedaan voor een verdere uitwerking hiervan<sup>116</sup>.

## 4.2. Ondersteuning van en samenwerking met handhavingpartners

De LID stelt als kerntaak nauw samenwerken met haar ketenpartners en ondersteunen met verschillende activiteiten. De **primaire ondersteuning** betreft het delen van juridische en dierinhoudelijke kennis en expertise, zowel telefonisch als fysiek (ter plaatse inspectie). Primaire ondersteuning kan in sommige situaties leiden tot de inzet van strafrecht (bijvoorbeeld het opstellen van een proces-verbaal). Bestuursrechtelijke trajecten worden niet ingezet bij deze ondersteuning. De **secundaire ondersteuning** van ketenpartners betreft bijvoorbeeld het leveren van gegevens,

<sup>109</sup> Interview: politie (meldpunt 144).

<sup>110</sup> Handhavingpartners dierenwelzijn. 2011. *Convenant Samenwerking Dierenhandhaving*, art. 1f.

<sup>111</sup> Idem., art. 6.1

<sup>112</sup> Idem., art. 3.3

<sup>113</sup> Handhavingpartners. 2018. *Afgestemd Convenant Dierenwelzijn*, art. 8.

<sup>114</sup> Handhavingpartners dierenwelzijn. 2011. *Convenant Samenwerking Dierenhandhaving*, art. 8.2.

<sup>115</sup> Handhavingpartners. 2018. *Afgestemd Convenant Dierenwelzijn*, art. 11.2.

<sup>116</sup> LID. 2020. *Voorstel overlegstructuur Convenant Handhaving dierenwelzijn*, p. 1.

het bijdragen aan scholing en training, het bijwonen van overleggen en het fungeren als achtervang voor de NVWA conform werkafspraken die dit regelen.<sup>117</sup> In de praktijk blijkt dit uitdagend.

*Minder ondersteuning en samenwerking, deels door beperkte capaciteit.* De LID zoekt, volgens eigen jaarplannen, waar mogelijk de samenwerking met ketenpartners op om te komen tot een “optimale gang van werkprocessen” en “de onderlinge versterking van elkaars specialiteiten”.<sup>118</sup> Door de verschuiving van de eerstelijnsfunctie van de politie naar de LID is het aandeel van zowel de tweedelijns handhaving als van de ondersteuning (en samenwerking) met de politie logischerwijs kleiner geworden. Voor de ondersteuning van en samenwerking met de NVWA zou dit in principe niet moeten gelden. AEF heeft berekend dat de ondersteuning in het nieuwe werklastmodel op ca. 70% zou kunnen liggen van het oude niveau<sup>119</sup>, in 2019 maar ook in 2020 (met uitbreiding van de capaciteit) ligt dit percentage echter lager – gelet op het aantal dossiers in het kader van ondersteuning (en samenwerking), voor deze jaren respectievelijk op 30% en 41% ten opzichte van het gemiddelde niveau 2015-2017. De LID had voor en heeft sinds 2019 de capaciteit om de achtervangfunctie te vervullen. Andersom heeft de NVWA hiervoor geen of slechts in beperkte mate capaciteit en de LID heeft hier geen behoefte aan<sup>120</sup>.

### 4.3. Effecten en knelpunten samenwerking

Op basis van de door ons afgenomen interviews hebben wij de toepassing van de huidige afspraken over de samenwerking tussen de handhavingpartners geëvalueerd. Daarbij bespreken wij wat goed loopt alsook de belangrijkste knelpunten. In de beoordeling leggen wij de relatie met de door Bureau Beke geïdentificeerde inzichten uit 2016 en hoe deze zich hebben ontwikkeld.

#### 4.3.1. Omgang meldingen

In het algemeen kan worden gesteld dat de afspraken over de verdeling van meldingen over de verschillende ketenpartijen eraan bijdraagt dat deze door de verantwoordelijke partijen kunnen worden opgepakt. Ook geldt hiervoor dat meldingen over het algemeen binnen de gestelde termijn worden verwerkt door 144 en door de LID. De formele afspraken over hoe de meldingen worden opgepakt bevorderen daarmee de samenwerking. In de praktijk verloopt dit echter nog niet altijd vlekkeloos. Limiterende factoren hierbij zijn de positie van meldpunt 144, de werkuren van de LID en het ontbreken van centrale regie over de meldingen. Deze knelpunten lichten wij hieronder nader toe.

*Meldingen komen niet altijd meteen bij de juiste partij:* Meldpunt 144 wordt door een groot aantal melders gevonden. Het bestaan van meldpunt 144 draagt bij aan het centraliseren van meldingen. Wel merken verschillende partijen op dat vanuit meldpunt 144 meldingen niet altijd goed worden doorgezet en vervolgens opgevolgd.<sup>121</sup> Ook is opgemerkt dat het ontbreken van kennis (Meldpunt 144 is niet gespecialiseerd in dierenwelzijn) het opnemen en afhandelen van meldingen maar ook het verstrekken van juiste informatie aan burgers in de praktijk belemmert.<sup>122</sup> Volgens respondenten van meldpunt 144 zou de effectiviteit en efficiëntie van de omgang met de meldingen vergroot kunnen worden door vertegenwoordigers van de ketenpartners bij meldpunt 144 onder te brengen<sup>123</sup>. De handhavingpartners maken onderling geregeld afspraken over welke organisatie welke meldingen oppakt. Dit doet de LID vooral met de NVWA. Bepaalde onderwerpen, zoals het fokken van honden, kunnen op zowel hobbymatig gehouden dieren als illegale handel betrekking hebben. Het komt in de praktijk regelmatig voor dat één van beide partijen een melding oppakt hoewel de ander daar formeel voor verantwoordelijk is. Respondenten van de NVWA geven aan

<sup>117</sup> LID. 2020. *Algemeen Beleid LID*.

<sup>118</sup> LID. 2021. *Concept-Jaarverslag 2020*.

<sup>119</sup> Bureau AEF. 2020. *Eindrapportage: Werklastverschuiving Politie en LID*.

<sup>120</sup> Interview: NVWA.

<sup>121</sup> Interviews: OM, LNV.

<sup>122</sup> Interview: LNV

<sup>123</sup> Interview: politie (meldpunt 144).



dat zij, de NVWA, en de LID elkaar desondanks wel vinden om dat op te lossen<sup>124</sup>. Daarnaast komt van de meldingen die de politie over dierenwelzijn ontvangt maar een gedeelte van meldpunt 144; de rest komt uit andere bronnen, zoals 112. Dit is (deels) het gevolg van de beperkte naamsbekendheid die aan 144 wordt gegeven. De LID mist daardoor waarschijnlijk een groot aantal meldingen die onder de nieuwe werkwijze wel bij hen terecht zouden moeten komen.

*Verwerking van meldingen door de LID buiten kantooruren:* Zoals eerder opgemerkt is de politie van mening dat de slagkracht van de LID wordt beperkt doordat de dienst alleen binnen kantooruren (van 08.30 tot 18.00) inzetbaar is<sup>125</sup>. Daarbij speelt het gegeven dat de politie niet zelf bestuursrechtelijk kan optreden een rol<sup>126</sup>. De LID heeft zoals aangegeven echter een piketregeling, waardoor buiten deze tijden in principe ook een inspecteur bereikbaar is voor dringend noodzakelijk overleg. Daarbij is het, gelet op de taakstelling van de LID (afhandelen 'later'-meldingen), de vraag in hoeverre verdere beschikbaarheid van inspecteurs buiten kantooruren noodzakelijk is. De LID geeft aan niet bekend te zijn met problematiek gerelateerd aan de kantooruren. Wel geven inspecteurs zelf aan ook buiten kantooruren (in het weekend) geregeld inspecties uit te voeren<sup>127</sup>. Deze afweging lijkt dan door de inspecteurs zelf gemaakt te worden. Wij hebben niet (voor de gehele evaluatieperiode) kunnen vaststellen in hoeverre de verschillende zienswijzen, van de politie en de LID, een correcte weergave van de praktijk zijn.

*Centrale regie over meldingen ontbreekt:* Respondenten van LNV en de LID geven aan dat de centrale regie over de meldingen ontbreekt<sup>128</sup>. In het Beke-rapport kwam dit punt ook al naar voren<sup>129</sup>. De ministeries van JenV en LNV zijn beide deelgenoot aan het handhavingsconvenant en direct betrokken bij de handhaving; JenV vanwege haar verantwoordelijkheid voor de politie en strafrechtelijke handhaving en LNV omdat zij zorg draagt voor de (bestuursrechtelijke) naleving van de wet- en regelgeving aangaande dierenwelzijn. Omdat meldpunt 144 is ondergebracht bij JenV draagt dit ministerie daar verantwoording voor af, terwijl meldingen die bijvoorbeeld direct bij de NVWA binnenkomen onder verantwoordelijkheid van LNV vallen. Als er onenigheid ontstaat over wie welke meldingen moet oppakken, is er geen partij die knopen kan doorhakken. Omdat eenzelfde situatie in voorkomende gevallen bij verschillende kanalen wordt gemeld, zijn geregeld verschillende partners met dezelfde melding bezig, zonder dit van elkaar te weten.



Met betrekking tot het criterium voor samenwerkend toezicht 'Overlap wordt voorkomen' zien we dat er in de keten sprake is van grijze gebieden waar zowel NVWA en de LID acteren. Ook door de verspreiding van meldingen (die deels via meldpunt 144 binnenkomen en deels daarbuiten) maakt dat zaken soms door verschillende partijen worden opgepakt. Hoewel inspecteurs en organisaties aangeven elkaar in de praktijk te vinden en daardoor doorgaans tot oplossingen te komen, is er toch behoefte aan duidelijkere afbakening (zie onder).

#### 4.3.2. Operationele samenwerking

Wij bespreken hier de mate waarin de operationele samenwerking effectief verloopt.

*Operationele samenwerking wordt positief ervaren met regionale verschillen:* Respondenten geven aan dat de LID, de NVWA en de politie voor een belangrijk deel op operationeel niveau soepel met elkaar kunnen samenwerken vanwege de goede onderlinge verhoudingen<sup>130</sup>. Respondenten van de politie en de LID geven echter aan dat het op operationeel niveau per regio kan verschillen in hoeverre de politie en de LID-inspecteurs elkaar weten te vinden en of de samenwerking als effectief wordt ervaren<sup>131</sup>.

<sup>124</sup> Interview: NVWA (team Natuur).

<sup>125</sup> Interviews: politie (adviseur), politie (operationeel).

<sup>126</sup> Interview: politie (operationeel).

<sup>127</sup> Interview: LID (inspecteurs)

<sup>128</sup> Interview: LID (directie).

<sup>129</sup> Bureau Beke. 2016. *Hoe lopen de Hazen?*, p. 62.

<sup>130</sup> Interview: NVWA.

<sup>131</sup> Door persoonskenmerken en verschil in ervaringen kan de match te wensen over laten. Interview: politie (adviseur).

*Werkafspraken bevorderen samenwerking LID en NVWA:* Ondanks de formele samenwerkingsafspraken in het handhavingsconvenant ontstaat in de praktijk geregeld overlap tussen de werkzaamheden van de verschillende partijen, met name de LID en de NVWA. In het Beke-rapport gaven respondenten aan dat het onvoldoende helder is welke partij voor welke dieren verantwoordelijk is<sup>132</sup>. Hoewel is vastgelegd dat zaken aangaande gezelschapsdieren door de LID wordt behandeld en zaken aangaande bedrijfsmatig gehouden dieren voor de NVWA, is wat deze scheidslijn in de praktijk betekent niet altijd bij voorbaat duidelijk. Vooral bij hobbymatig gehouden dieren hangt het van de interpretatie van de afspraken af of de NVWA of de LID aan zet is. Aan deze interpretatie kan de nodige discussie voorafgaan, waardoor een zaak onnodig lang blijft liggen. Om het handhavingsbeleid uniform te houden maken de LID en de NVWA geregeld werkafspraken met betrekking tot de thema's waar overlap voorkomt. Respondenten van de NVWA geven aan dat de LID en de NVWA elkaar op dit gebied goed weten te vinden. Zo hebben zij afspraken gemaakt over hun optreden bij uitheemse en bedreigde diersoorten, die steeds vaker als gezelschapsdieren worden gehouden waardoor de LID volgens het handhavingsconvenant ook kan optreden.

De werkafspraken voorkomen niet volledig dat overlap ontstaat. Het grijze gebied tussen bedrijfsmatig en hobbymatig gehouden dieren zorgt vooral weleens voor spanningen tussen de organisaties en zou volgens NVWA-respondenten beter uit elkaar getrokken moeten worden<sup>133</sup>.

*Voorbeeld werking werkafspraken:* Een voorbeeld van gemaakte werkafspraken tussen de LID en de NVWA betreft het bedrijfsmatig houden van honden en katten. Beide organisaties hebben afgesproken dat de NVWA als hoofdverantwoordelijke optreedt bij gevallen die te maken hebben met de (inter)nationale hondenhandel, terwijl de LID toeziet op de controle van asielen en pensions, met uitzondering van de asielen van de Dierenbescherming (hiervoor is de NVWA verantwoordelijk)<sup>134</sup>. Bij de controleselectie houden beide organisaties rekening met de handhavingsdruk per adres. Eind vorig jaar zijn de LID, de RVO en de NVWA bij elkaar gekomen om de werkafspraken te heroverwegen; dit wordt komend jaar voortgezet<sup>135</sup>.

### 4.3.3. Overlegstructuur

Gezien de complexiteit van het veld van dierenwelzijnshandhaving en de diversiteit aan partijen die hier een rol in hebben lijkt de noodzaak van een goede overlegstructuur voor de hand te liggen. De stuur- en projectgroepen, die onder leiding stonden van JenV werden als zodanig als positief ervaren en als bevorderend voor de samenwerking. In de betreffende periode (2015-2020) is hier in wisselende mate sprake van geweest. Hieronder beschrijven wij de voornaamste knelpunten.

*Er vindt momenteel geen structureel overleg op strategisch of tactisch niveau plaats:* De stuurgroep en projectgroep die in de conceptversie van het nieuwe handhavingsconvenant staan opgenomen zijn een formalisering van een praktijk die tot 2018 al liep. Sinds de invoering van de nieuwe werkwijze hebben beide overleggen echter niet meer plaatsgevonden<sup>136</sup>. Op dit moment vindt er dus geen structureel overleg meer plaats op strategisch en tactisch niveau tussen de LID, de NVWA en de politie. Op operationeel niveau gebeurt dit nog wel. Op strategisch en tactisch niveau zijn de overleggen in beginsel ad hoc, waarbij de aanwezigheid van de partijen afhangt van het onderwerp. Meerdere respondenten hebben aangegeven het strategisch en tactisch overleg te missen<sup>137</sup>. Wel komen veel van de zaken die daar op tafel kwamen nu ter sprake tijdens de handhavingskaderoverleggen. In februari 2020 heeft de LID voorgesteld om het handhavingskaderoverleg formeel voort te zetten<sup>138</sup>.

<sup>132</sup> Bureau Beke. 2016. *Hoe lopen de Hazen?*, p. 82.

<sup>133</sup> Interview: NVWA (team Natuur).

<sup>134</sup> Samenwerkingsafspraken bedrijfsmatig gehouden honden NVWA en LID.

<sup>135</sup> Interview: NVWA.

<sup>136</sup> Interview: Dierenbescherming.

<sup>137</sup> Interview: NVWA

<sup>138</sup> LID. 2020. *Voorstel overlegstructuur Convenant Handhaving dierenwelzijn*.

*De overleggen op strategisch en tactisch niveau die wel plaatsvinden zijn ad hoc en meestal één-op-één:* De hoeveelheid overleggen die op jaarbasis plaatsvinden komen niet altijd overeen met wat in het handavingsconvenant is afgesproken maar hangt juist steeds meer af van de behoefte. Dit is op zichzelf een positieve ontwikkeling. Respondenten in het Beke-onderzoek gaven echter al aan dat de overleggen momenteel niet de waarde hebben die ze in potentie kunnen hebben<sup>139</sup>. Zo zijn de overleggen over het algemeen ad hoc en één-op-één, waardoor afspraken niet kunnen worden gemaakt, en zijn veelal dezelfde mensen aanwezig bij verschillende typen overleggen (beleidsmatig of uitvoerend).



Met betrekking tot het criterium voor samenwerkend toezicht '*Er is sprake van goede relaties en verhoudingen in keten*' merken wij op dat de verhoudingen tussen met name de politie en de LID op strategisch en tactisch niveau op gespannen voet staan. Op operationeel niveau wordt over het algemeen goed samengewerkt en vinden de partijen elkaar. Een aandachtspunt is hier de regionale verschillen in de samenwerking tussen de politie en de LID.

Het criterium voor samenwerkend toezicht '*Er gelden meerjarenafspraken over de vorm en inhoud van samenwerking*' wordt niet gerealiseerd en merken wij aan als belangrijk aandachtspunt. Belangrijke stappen in deze richting zijn gezet met het opstellen van het concept handavingsconvenant (reeds in 2019) en het voorstellen van een reguliere overlegstructuur door de LID. Deze zijn echter nog niet formeel goedgekeurd. De aangepaste werkverdeling en ontwikkelingen in de keten vragen om aangepaste werkafspraken en dit vormt nu een belemmering die voor onzekerheid zorgt.

#### 4.3.4. Informatiedeling

Een ander knelpunt dat door bureau Beke werd opgemerkt is dat het handavingsconvenant geen afspraken bevat over hoe de partijen met elkaar vertrouwelijke informatie dienen te delen<sup>140</sup>. Voor de politie is de verstrekking van gegevens aan samenwerkingspartners opgenomen in de Wet politiegegevens (Wpg). Hoewel de informatie-uitwisseling in de praktijk tot nu toe soepel is verlopen vonden de respondenten in het Beke-onderzoek het vreemd dat hier niets formeels over is vastgelegd. Vergelijkbare geluiden zijn bij ons onderzoek naar voren gekomen. Wij benoemen hierbij specifiek het beperkte zicht op informatie en het gebrek aan overkoepelende beelden.

*Beperkt zicht op informatie bij ketenpartners:* De LID, de NVWA en de politie werken alle drie met verschillende systemen waartussen geen feedbackloop bestaat<sup>141</sup>. Dit betekent dat wanneer meldingen door de ene partij naar de andere zijn overgezet er geen mogelijkheid bestaat voor de overhandigende partij om te volgen wat er met die meldingen gebeurt. Voor de burger die de melding heeft gedaan zorgt dit ook voor verwarring en ontevredenheid, omdat de partij met wie deze in contact is getreden geen informatie kan verstrekken over de verdere afhandeling van de melding.

*Gebrek aan overkoepelende beelden:* Er bestaat een breed gedragen beeld dat behoefte is aan integraal rapporteren en analyseren om inzicht te creëren in trends (bijvoorbeeld het type vergriep of het soort dier)<sup>142</sup>. Op dit moment is er geen centraal punt waarop van waaruit inzicht wordt gecreëerd op de ontwikkelingen binnen het domein dierenwelzijn.



Met betrekking tot het criterium voor samenwerkend toezicht '*Informatie wordt tussen ketenpartners voldoende gedeeld*' concluderen wij dat informatiedeling tussen ketenpartners (nog steeds) aandacht behoeft. Alle partijen lijken het erover eens te zijn dat de informatiedeling op verschillende punten tekortschiet.

<sup>139</sup> Bureau Beke. 2016. *Hoe lopen de Hazen?*, p. 64

<sup>140</sup> Bureau Beke. 2016. *Hoe lopen de Hazen?*, p. 62.

<sup>141</sup> Interview: LID (directie).

<sup>142</sup> Interview: Dierenbescherming.

#### 4.3.5. Verschil in perspectieven

Het Beke-rapport merkte op dat volgens respondenten de samenwerking tussen de politie, de NVWA en de LID suboptimaal verloopt vanwege de onderlinge verschillen in belangen, uitgangspunten en werkwijzen<sup>143</sup>. Wij zijn in dit kader drie hoofdpunten tegengekomen: het interventiebeleid van de LID en de NVWA, de rol van gemeenten en gemeentelijke BOA's in de handhaving en het belang van 'bijvangst'.

*Snelheid overgaan tot inbewaringneming of inbeslagname:* Respondenten van zowel de LID als de NVWA ervaren de operationele samenwerking tussen de twee organisaties als zeer positief<sup>144</sup>. Op bepaalde terreinen kan soms wel spanning ontstaan. Zo heerst bij NVWA-respondenten het beeld dat de LID sneller geneigd is om tot inbeslagname of inbewaringneming over te gaan terwijl de NVWA eerst de herstelopties wil uitputten<sup>145</sup>. Dat maakt dat er niet altijd sprake is van één interventiebeleid. Dat de LID en de NVWA soms van mening verschillen over hoe snel tot inbeslagname of inbewaringneming moet worden overgegaan komt voort uit de aard van beide organisaties. Waar de LID zich volledig richt op het tegengaan van dierenleed bij gezelschapsdieren en hobbymatig gehouden landbouwdieren, heeft de NVWA een bredere taak.

*Betrekken van gemeenten en gemeentelijke BOA's bij de handhaving:* Respondenten in het Beke-rapport merkten op dat de gemeenten niet als handhavingpartners in het convenant zijn opgenomen, terwijl deze in de praktijk een belangrijke rol in de handhaving spelen<sup>146</sup>. Een voorbeeld hiervan is het lokaal aantreffen van dieren. Als er nu een beroep moet worden gedaan op een gemeente dan moet eerst veel tijd geïnvesteerd worden in het leggen van contacten. Respondenten vroegen zich daarom af waarom de Vereniging van Nederlandse Gemeenten niet aansluit bij het convenant. Dit beeld is teruggekomen in de door ons afgenomen interviews. Een respondent van de gemeente Amsterdam geeft aan dat deze gemeente in april 2018 bij het Rijk heeft aangegeven graag over het nieuwe convenant mee te willen denken. Volgens deze respondent krijgen burgers en gemeenteraden steeds meer oog voor het belang van dit beleidsterrein, maar was het desalniettemin voor gemeente(n) niet mogelijk of gewenst om aan te sluiten bij besprekingen over het nieuwe convenant.<sup>147</sup> Gemeenten willen graag bevoegdheden op het terrein van dierenwelzijn, maar de Wet dieren zou dit niet toelaten.<sup>148</sup> Ten aanzien van de handhaving zouden mogelijk zelfs geen nieuwe bevoegdheden nodig zijn, maar zou al veel winst te behalen zijn door de gemeentelijke BOA's aan te haken op de bestaande handhavingketen dierenwelzijn<sup>149</sup>. Gemeentelijke BOA's lopen dagelijks op straat en zouden, na bijgeschoold te zijn hoe dierenleed te herkennen en met goede afspraken met meldpunt 144, de LID en de NVWA, een belangrijke signaleringsfunctie op dit dossier kunnen vervullen<sup>150</sup>. LID-respondenten onderschrijven de toegevoegde waarde van de signalerende functie die BOA's kunnen vervullen. Dezelfde geluiden komen van respondenten van Comité Dieren noodhulp en Stichting DierenLot<sup>151</sup>.

*Multiproblematiek aanpak en 'bijvangst':* De LID komt bij de uitvoering van haar taken geregeld in aanraking met (psychosociale) problematiek die verder gaat dan de verwaarlozing van dieren maar die daar vaak wel mee gepaard gaat (bijv. huiselijk geweld, schulden en jeugdzorg)<sup>152</sup>. Het breed gedragen beeld onder de handhavingpartners is dat het goed oppakken van deze additionele problematiek, ofwel 'bijvangst', van belang is. Alle partijen onderschrijven ook het belang van uitwisseling van relevante informatie in dit kader. Waar schuring tussen de partijen ontstaat is het relatieve belang wat aan de bijvangst wordt gehecht en de mate waarin de handhavingpartners

<sup>143</sup> Idem, p. 81.

<sup>144</sup> Interviews: LID (staf), NVWA (team Natuur).

<sup>145</sup> Interview: NVWA (team Natuur).

<sup>146</sup> Bureau Beke. 2016. *Hoe lopen de Hazen?*, p. 63.

<sup>147</sup> De reden hiervoor zou, volgens deze respondent, zijn dat er al erg veel partijen aan tafel zaten in de onderhandelingen over het nieuwe convenant. Interview: gemeente Amsterdam.

<sup>148</sup> Idem.

<sup>149</sup> Interview: gemeente Amsterdam.

<sup>150</sup> Idem.

<sup>151</sup> Interviews: Comité Dieren noodhulp, Stichting DierenLot.

<sup>152</sup> Interview: JenV, politie (operationeel).

hierop kunnen handelen. Dit is vooral duidelijk bij de LID en de politie. De LID is vanuit haar taakinrichting gericht op dierenwelzijn, specialiseert hier in en kan zich hier volledig op toelagen, terwijl dat dossier voor de politie slechts één van de velen is. De politie en de LID hebben wel afgesproken dat als LID-inspecteurs andere problematiek opmerken, zij deze doorzetten<sup>153</sup>. Dit gebeurt hoofdzakelijk via de wijkagent of de taakaccenthouder. Volgens respondenten van de politie gebeurt dit niet altijd, omdat van de LID als specialistische organisatie ook niet verwacht kan worden dat zij de problematiek die buiten haar werkveld ligt altijd kan opmerken<sup>154</sup>.

#### 4.4. Conclusies en aanbevelingen

We eindigen dit hoofdstuk met een opsomming van de conclusies met gerelateerde aanbeveling.

Thema	Conclusie	Aanbeveling
<b>Omgang meldingen</b>	<p>Meldingen vanuit meldpunt 144 komen (mede door kennisgebrek) niet altijd meteen bij de juiste partij. Deze worden over het algemeen daarna door ketenpartners alsnog goed aan de juiste partij doorgegeven.</p> <p>De verwerking van meldingen door de LID wordt beperkt doordat een deel van de meldingen niet bij 144 maar nog steeds direct bij de politie binnenkomt en doordat centrale regie over meldingen in de keten ontbreekt.</p> <p>De vaste werktijden van de LID sluiten in principe aan bij de verantwoordelijkheden (niet-spoed meldingen).</p>	<p>Overweeg om vertegenwoordigers van de verschillende handhavingspartners onder te brengen binnen meldpunt 144. Niet alleen zouden daarmee de lijntjes met de ketenpartners kort gehouden worden waardoor informatie makkelijker kan worden gedeeld en communicatie sneller gaat, maar op deze manier zou ook de benodigde kennis voor het correct doorzetten van meldingen worden geborgd en kan hier regie op worden gevoerd.</p> <p>Duidelijke afspraken en communicatie naar ketenpartners over hoe wordt omgegaan met niet-urgente meldingen die buiten kantoor tijden worden gedaan verdient aanbeveling.</p>
<b>Nieuw convenant</b>	<p>De conceptversie van het nieuwe handhavingsconvenant is nog niet getekend omdat niet alle partijen (met name de politie en JenV niet<sup>155</sup>) een nieuw convenant als noodzakelijk beschouwen. In de praktijk werkt men al grotendeels langs de lijnen van het conceptconvenant.</p>	<p>Het is voor een succesvolle samenwerking van belang dat de toezichthouders samen keuzes maken als het gaat om de vorm, inhoud en intensiteit van de samenwerking<sup>156</sup>. Een formeel document zoals een convenant biedt hierbij een belangrijk handvat en referentiepunt. Bepaal definitief met de handhavingspartners of het nieuwe handhavingsconvenant wel of niet in gebruik gaat worden genomen. De landelijke stuurgroep lijkt hierin de voor de hand liggende route voor besluitvoering.</p>
<b>Operationele samenwerking</b>	<p>De operationeel samenwerking tussen de handhavingspartners lijkt doorgaans goed te lopen en ook zo te worden ervaren. Dit komt overwegend door goed opgebouwde onderlinge relaties,</p>	<p>Continueer de goede samenwerking op operationeel niveau en investeer in het verbeteren van de verhoudingen wanneer het wringt.</p>

<sup>153</sup> Interview: LID (inspecteurs).

<sup>154</sup> Naast dat bepaalde thematiek niet herkend wordt, kunnen ook de lokale verstandhouding en het gewicht dat wordt gegeven aan een casus een rol spelen in het al dan niet doorzetten van een casus. Interview: politie (operationeel).

<sup>155</sup> Interviews: J&V en politie - Respondenten van de politie benadrukken dat, in hun optiek, het opstellen van een convenant ten tijde van de vorming van de dierenpolitie logisch was, maar dat nut en noodzaak nu zijn achterhaald omdat partijen elkaar kennen en weten te vinden.

<sup>156</sup> BZK. 2005. *De zes principes van goed toezicht*, p. 22.

	<p>al wil dat op lokaal niveau nog wel verschillen.</p> <p>Ondanks de gemaakte werkafspraken bestaat er nog steeds een grijs handhavingsgebied tussen de LID en de NVWA als het gaat om bedrijfsmatig en hobbymatig gehouden dieren</p>	<p>Maak scherpere afspraken over het handhavingsgebied t.a.v. bedrijfsmatig en hobbymatig gehouden dieren (LID en NVWA). Herijk de afspraken regelmatig.</p>
<b>Overleg</b>	<p>Er vindt geen structureel strategisch en tactisch overleg tussen de handhavingspartners plaats. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over wat er van elkaar moet worden verwacht en wie op welke manier moet optreden. Op een maatschappelijk vraagstuk waar diverse kennisgebieden en verantwoordelijkheden samenkomen is het onwaarschijnlijk dat zonder dergelijke afstemming de doeltreffendheid en doelmatigheid blijvend kan worden bewerkstelligd.</p>	<p>Goede samenwerking vereist niet alleen structurele en systematische voorbereiding maar ook het vastleggen van afspraken in (bij voorkeur) meerjarenplannen<sup>157</sup>. Structureel overleg op alle lagen (strategisch, tactisch en operationeel) is essentieel voor het afstemmen van activiteiten en het gezamenlijk oplossen van uitdagingen. Organiseer daarom opnieuw de landelijke stuurgroepbespreking en bijbehorende projectgroep(en). Bezie wie hiervan de trekker wordt en hoe deze overleggen zo effectief mogelijk kunnen worden ingericht. De LID heeft hiervoor reeds een voorstel gedaan, dat een basis kan vormen voor verdere gesprekken.</p>
<b>Verskil in prioriteiten en perspectieven</b>	<p>Op verschillende gebieden bestaan uiteenlopende opvattingen. Het gesprek wordt op deze punten niet altijd (voldoende) gevoerd waardoor de partijen minder makkelijk tot elkaar komen. Voorbeelden zijn: hoe snel over te gaan tot inbewaringneming of inbeslagname (De LID en de NVWA); het betrekken van gemeenten en gemeentelijke BOA's bij de handhaving; omgang met 'bijvangst' en multi-probleem situaties (m.n. De LID en de politie).</p>	<p>Besteed bij het maken van werkafspraken meer aandacht aan deze punten. Onderzoek verder de mogelijkheden voor samenwerking met gemeenten, waarbij de signaleringsfunctie de eerste prioriteit heeft.</p> <p>Besteed in besprekingen op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau meer aandacht aan hoe om te gaan met bijvangst. Gedacht kan ook worden aan bijscholing voor LID-inspecteurs voor het herkennen van deze problematiek.</p>
<b>Informatiedeling</b>	<p>Informatiedeling tussen de partijen wordt bemoeilijkt door het gebruik van verschillende systemen. Niet alleen verliezen partijen daarmee het zicht op wat er met meldingen gebeurt zodra deze zijn doorgezet maar de burger kan daardoor ook niet goed op de hoogte gehouden worden van de status van zijn melding.</p> <p>Ook wordt hierdoor niet de potentie benut van het samenbrengen van signalen en beelden om zo trends en ontwikkelingen op maatschappelijk niveau te identificeren.</p>	<p>Voor een goede samenwerking tussen handhavingspartners is informatiedeling cruciaal<sup>158</sup>. Stem waar mogelijk de verschillende systemen van de handhavingspartners op elkaar af. Creëer waar dat niet kan een feedbackloop waarmee eerdere schakels in de keten zicht kunnen blijven houden op wat er met meldingen gebeurt.</p> <p>Bepaal hoe de signalen en beelden met betrekking tot dierenwelzijn (van gezelschapsdieren) zoals die bestaan bij de verschillende ketenpartners kunnen worden uitgewisseld, denk hierbij aan een werkgroep die zich richt op verbetering van de informatiedeling in de keten.</p>

<sup>157</sup> BZK. 2005. *De zes principes van goed toezicht*, p. 22.

<sup>158</sup> Idem.

## 5. Sturing en toezicht

In dit hoofdstuk beschrijven wij hoe de sturing en toezicht op de LID is opgezet, hoe deze in de praktijk werkt en in hoeverre deze toekomstbesteding is. De leidende onderzoeksvragen daarbij zijn: *Op welke manier is de sturing en toezicht op de LID opgezet? Hoe werkt dit in de praktijk?* Daarbij doen wij ook aanbevelingen over mogelijke verbeteringen en de toekomstbestendigheid.

De principes uit het evaluatiekader die wij hierbij hanteren zijn:

Principe	Criteria
Samenwerkend toezicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er is voldoende sprake van sturing op het departementsoverstijgende thema dierenwelzijn en de rol van de LID binnen dit thema.</li> <li>Er is sprake van een doeltreffende opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.</li> </ul>
Onafhankelijk toezicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het toezicht (rol en werkwijze) wordt op een onafhankelijke wijze uitgevoerd, de maatschappij kan vertrouwen op een onafhankelijk oordeel. Dit geldt voor het verzamelen van informatie, het oordelen en interveniëren.</li> </ul>



Wij beschrijven eerst hoe de sturing en het toezicht op de LID is opgezet (5.1). Vervolgens beschrijven wij hoe dit in de praktijk werkt (5.2), waarbij ook de verschillende criteria voor bovenstaande principes aan bod komen. Ten slotte volgen conclusies en aanbevelingen voor het onderdeel sturing en toezicht.

### 5.1. Opzet sturing en toezicht op de LID

Wij beschrijven kort de rechtsstatus van de LID als stichting en schetsen op die manier het kader waarbinnen sturing en toezicht plaatsvindt. Vervolgens spitsen wij dat kader toe op LNV (als beleidsverantwoordelijk ministerie) en daarna de Dierenbescherming (als besturende organisatie).

#### 5.1.1. Opzet en werking stichting

De LID is een stichting die een overheidstaak waarneemt, maar formeel geen overheidsstichting in die zin dat de taak die zij uitvoert middels een wet aan haar is toebedeeld<sup>159</sup>. Zie voor een nadere bespreking van de overheidsstichting *bijlage F*. In lagere regelgeving is wel vastgelegd dat de LID belast is met het houden van toezicht op de naleving van de Wet dieren en krachtens die wet daartoe bevoegd is<sup>160</sup>. Daardoor heeft de LID veel trekken van een overheidsstichting, inclusief de wijze van sturing. Belangrijk hierbij is dat de LID in principe een onafhankelijk opererende private organisatie, maar dat LNV als subsidieverstrekker middels een subsidiebrief bepaalde voorwaarden aan de uitgave van de subsidie kan stellen en recht heeft op het ontvangen van het (concept)jaarplan-, begroting en verslag<sup>161</sup>.

<sup>159</sup> Dierenbescherming. 2021. "Inspectiedienst", <https://www.dierenbescherming.nl/inspectiedienst>

<sup>160</sup> Besluit aanwijzing toezichthouders Wet dieren, 2012

<sup>161</sup> Ministerie van Financiën. 2006. *Kader voor stichtingen*, p. 4

### 5.1.2. Opzet sturing en toezicht door LNV

LNV heeft doordat zij een subsidie aan de LID verstrekt een financiële relatie met de organisatie, maar geen bestuurlijke. LNV heeft de LID doen oprichten, dat wil zeggen dat de LID formeel door derden is opgericht maar dat dit zonder tussenkomst van de overheid (in dit geval LNV) niet zou zijn gebeurd<sup>162</sup>. Om de onafhankelijkheid van de inspecties van de naleving van de wet- en regelgeving aangaande dierenwelzijn te waarborgen heeft de overheid besloten deze taak, die publiekelijk van aard is, te laten uitvoeren door de stichting<sup>163</sup>. LNV heeft geen bestuurlijke relatie met de LID, in die zin dat LNV zich niet bemoeit met de besluitvorming van de organisatie of leden van het bestuur benoemt. LNV verstrekt wel jaarlijks een subsidie, al is deze niet als kostendekkend bedoeld<sup>164</sup>. LNV financiert ongeveer 80% van de werkzaamheden van de LID, de resterende 20% komt voor rekening van de Dierenbescherming<sup>165</sup>. Verantwoording door de LID aan LNV vindt hoofdzakelijk plaats via jaarplannen-, begrotingen- en verslagen. LNV voert jaarlijks meerdere gesprekken met de LID om de voortgang op de jaarplannen en jaarbegroting te bespreken (waaronder de prestatieafspraken). De frequentie waarop dit gebeurt is niet vastgelegd; in 2020 waren dit er vijf<sup>166</sup>. In dit kader is de LID verplicht op vaste momenten over de voortgang aan LNV te rapporteren, op dezelfde momenten als aan de Dierenbescherming (zie volgende paragraaf). Tenslotte stelt het oorspronkelijke handavingsconvenant dat de ministeries van JenV en LNV<sup>167</sup> een passende oplossing dienen te vinden indien capaciteitstekorten bij de LID ontstaan.

### 5.1.3. Opzet sturing en toezicht door de Dierenbescherming

Het beleid, de financiële richtlijnen en de eindverantwoordelijkheid voor de dagelijkse leiding van de LID zijn belegd bij het eigen bestuur<sup>168</sup>. Deze bestaat uit tenminste één persoon. De leden (of lid) van het bestuur van de LID worden benoemd en ontslagen door de Raad van Toezicht<sup>169</sup>. Deze controleert het bestuur, het beleid en de algemene gang van zaken binnen de stichting. Aan de Raad van Toezicht van de LID nemen tussen de vijf en zeven leden deel die daarnaast ook lid zijn van de Raad van Toezicht van de Dierenbescherming<sup>170</sup>. De Raad dient tenminste vier keer per jaar bij elkaar te komen om te vergaderen<sup>171</sup>. Bij minstens één van deze vergaderingen evalueert de Raad het functioneren van het bestuur<sup>172</sup>.

Het bestuur stelt jaarlijks vóór 15 april het jaarverslag en de jaarrekening op en zendt deze ter goedkeuring naar de Raad van Toezicht<sup>173</sup>. Ook dienen deze documenten naar het bestuur van de Dierenbescherming toegezonden te worden. Naast het jaarverslag en de jaarrekening stelt de LID jaarlijks vóór 1 november een jaarplan- en begroting op, welke ook goedgekeurd moeten worden door de Raad van Toezicht<sup>174</sup>. Bij bepaalde besluiten (bijv. een statutenwijziging of het vaststellen van de begroting en het jaarplan) dient het bestuur eerst schriftelijke toestemming te vragen aan de Raad van Toezicht. De LID dient haar activiteiten uit te voeren in overeenstemming met de doelstellingen, de visie en het beleid van de Dierenbescherming<sup>175</sup>.

<sup>162</sup> Rijksoverheid. 2020. *Overzicht stichtingen LNV*.

<sup>163</sup> LID. 2020. Statuten.

<sup>164</sup> Tweede Kamer. 2006. *Kamerstuk 28286 (32)*.

<sup>165</sup> Interview: LID (directie); Dierenbescherming. 2021. "Inspectiedienst", <https://www.dierenbescherming.nl/inspectiedienst>

<sup>166</sup> Interview: LNV (beleidsmedewerker).

<sup>167</sup> Tussen 2010 en 2017 was dit het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

<sup>168</sup> LID. 2020. *Statuten*, art. 12.1.1 D

<sup>169</sup> Idem, art. 7.1.1.

<sup>170</sup> Idem, art. 13.1.1

<sup>171</sup> Idem, art. 18.1.1

<sup>172</sup> LID. 2020. *Bestuursreglement*, art. 6.1

<sup>173</sup> LID. 2020. *Statuten*, art. 21.1.3

<sup>174</sup> Idem, art. 21.1.4

<sup>175</sup> Idem, art. 1.1



## 5.2. Sturing en toezicht in de praktijk

Voorts bespreken wij hoe de sturing en toezicht door respectievelijk LNV en de Dierenbescherming in de praktijk werkt. Ook benoemen wij de nieuwe sturingsrelatie tussen de LID en JenV die ontstaan is doordat JenV een deel van de verhoogde subsidie voor haar rekening neemt.

### 5.2.1. Sturing en toezicht door LNV in de praktijk.

Wij beschrijven de belangrijkste aspecten waarop LNV een sturende rol richting de LID kent.

*Algemene opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie en sturing:* De LID beschouwt het zich moeten verantwoorden richting LNV over de uitgave van de verstrekte subsidie en de routinecontroles die zij moet uitvoeren als vanzelfsprekend<sup>176</sup>. Een belangrijke factor hierin is de duidelijke opdracht ten aanzien van de routinecontroles vanuit LNV die met de subsidie gepaard gaat: ca. 700 routinecontroles op jaarbasis. Respondenten van de LID vinden dat de LID te weinig wordt betrokken door LNV bij het bepalen van het exacte takenpakket en de verwachtingen die LNV daarbij heeft. Het komt bijvoorbeeld voor dat de LID middels de pers op de hoogte wordt gesteld van bepaalde ontwikkelingen en zonder dat dit eerder door LNV is gecommuniceerd aan de LID. Desondanks beschouwt de LID het contact met LNV als heel goed en LNV-medewerkers als goed bereikbaar<sup>177</sup>. LNV-respondenten geven op hun beurt aan eerder betrokken te willen worden bij het opstellen van het definitieve jaarplan, zodat LNV de accenten die worden gelegd kan bespreken. Als LNV op 1 november de conceptversie van het jaarplan ontvangt is hier geen ruimte meer voor. Het gaat hier dan vooral om de politieke prioriteiten waarvoor LNV de opdracht heeft zoveel mogelijk in te passen in activiteiten van de LID.



Met betrekking tot het criterium voor samenwerkend toezicht 'Er is sprake van een doeltreffende opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie' blijkt dat de relatie positief wordt ervaren en van afstemming sprake is. Echter worden sturings- en toezichtsmogelijkheden niet altijd optimaal benut, en in sommige gevallen loopt LNV dan wel LID in de relatie tegen zaken aan die kunnen worden voorkomen met een aangescherpte opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.

*Sturing op werkzaamheden:* LNV heeft zich hoofdzakelijk passief opgesteld bij de verschuiving van de eerstelijnsfunctie. In reactie op het rapport Beke in 2015, waarin de eerstelijnsfunctie van de politie ter discussie werd gesteld, kreeg LNV vanuit de Tweede Kamer de opdracht om scenario's te ontwikkelen voor een nieuwe werkwijze. LNV heeft hierbij (in samenspraak met JenV) het initiatief gelaten bij de uitvoering, namelijk bij de LID en de politie<sup>178</sup>. Sturing vanuit LNV op de verschuiving vond vervolgens plaats door middel van een beleidsreactie op de pilot van 2018. Er is nooit een expliciet besluit geweest vanuit de stuurgroep (of LNV) om over te gaan op de nieuwe werkwijze, al volgde deze impliciet uit de beslissing om verdere afspraken te maken over de financiering.

*Sturing op doelstellingen:* Vanuit de subsidierelatie stuurt LNV hoofdzakelijk op routinecontroles, door middel van de jaarlijkse subsidiebrief. De data laat zien dat de LID sinds 2018 volgens het principe van risicogerichte selectie minder routinecontroles uitvoert dan de afgesproken jaarlijkse 700, maar dat deze wel een hoger slagingspercentage hebben. Dit roept de vraag op of dit getal nog wel relevant is. Volgens een LNV-respondent blijft LNV sturen op dit aantal routinecontroles, niet alleen omdat het aantal te controleren locaties niet is afgenomen maar ook omdat de LID sinds de verschuiving van de eerstelijnsfunctie inmiddels capaciteitsuitbreiding heeft gehad<sup>179</sup>.

*Sturing op capaciteit:* De LID deed in het voorjaar van 2014 een beroep op artikel 5.6 van het handhavingssconvenant toen zij een brandbrief stuurde naar de ministeries van JenV en LNV over

<sup>176</sup> Interview: LID (staf).

<sup>177</sup> Interview: LID (staf).

<sup>178</sup> Interview: LNV (beleidsmedewerker).

<sup>179</sup> Interview: LNV (beleidsmedewerker).

haar capaciteitstekort. De LID stuurde ook meerdere brandbrieven naar LNV over de ondercapaciteit die in 2018 was ontstaan door de verschuiving van de eerstelijnsfunctie. JenV en LNV konden het lange tijd niet eens worden over de werkverschuiving en doordat men in afwachting was van het AEF-rapport (wat langer duurde dan verwacht) verkeerde de LID tot 2020 in onzekerheid. LID-respondenten geven aan dat dit de werkrelatie met LNV echter niet ten negatieve heeft beïnvloed<sup>180</sup>. Volgens een LNV-respondent is LNV van mening dat de verschuiving van de eerstelijnsfunctie niet ten koste mag gaan van de routinecontroles.



Met betrekking tot het criterium voor samenwerkend toezicht '*Er is voldoende sprake van sturing op het departementsoverstijgende thema dierenwelzijn*' blijkt dat voor het realiseren van succesvolle samenwerking op het departementsoverstijgende thema dierenwelzijn (van gezelschapsdieren) landelijke afstemming en regie nodig is. Ook ontbreekt het aan een bredere betrokkenheid bij het bepalen van de strategie, waar andere departementen vanuit hun kennis een rol zouden kunnen vervullen en bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties en kennisinstituten die actief zijn op het thema. Zie in dit kader ook de aanpak in andere landen, zoals beschreven in paragraaf 7.3. Vanuit het principe van *professioneel toezicht* draagt verdere afstemming, voor de LID, bij aan de mogelijkheid om invulling te geven aan een visie die ingaat op de eisen van de omgeving.

### 5.2.2. Sturing en toezicht door de Dierenbescherming in de praktijk

De Dierenbescherming bemoeit zich in principe niet met de uitvoering van de toezichtstaken van de LID, de sturing door de Dierenbescherming op de LID is in de praktijk daardoor minimaal<sup>181</sup>. Er is wel sprake van een zekere verwevenheid op organisatorisch vlak, zoals HR en het gebruik van ICT. Volgens respondenten van de Dierenbescherming verschillen de Dierenbescherming en LNV wat betreft wat zij het belangrijkste vinden bij het werk van de LID; waar LNV vooral waarde hecht aan de routinecontroles is de Dierenbescherming meer gebrand op het snel en adequaat oppakken van meldingen die binnenkomen<sup>182</sup>. Tussen de Dierenbescherming en de LID kan hierdoor ook verschil van mening ontstaan over de inzet van middelen. LNV is echter de enige opdrachtgever en hoewel de Dierenbescherming wel belangrijke documenten zoals het jaarverslag ontvangt heeft zij geen formele instrumenten om te sturen op deze voorkeuren. Dit zou, gezien de positie van de LID als overheidsstichting, ook onwenselijk zijn<sup>183</sup>. Toen de LID in 2018 te maken kreeg met ondercapaciteit vanwege de werkverschuiving heeft de LID (in overleg) besloten om meer focus te leggen op de meldingen dan op de routinecontroles, zolang de verhoogde subsidie uitbleef.



Met betrekking tot het principe '*onafhankelijk toezicht*' blijkt uit de analyse dat LID haar rol als toezichthouder (informatie verzamelen, oordelen en interveniëren) voldoende onafhankelijk uit kan voeren; dat wil zeggen zonder ongeoorloofde beïnvloeding van bijvoorbeeld beleidsmakers en met name de Dierenbescherming, waar de LID wel een financiële en bestuurlijke band heeft.

### 5.3. Toekomstbestendigheid sturing en toezicht

Tenslotte bespreken wij of de sturing en toezicht zoals deze nu is opgezet toekomstbestendig is. Wij bespreken wederom eerst de sturing en toezicht door LNV en vervolgens voor de Dierenbescherming. Ook gaan wij in op de rol van JenV. Wij sluiten af met een korte vooruitblik.

<sup>180</sup> Interview: LID (staf).

<sup>181</sup> Interview: LID (directie).

<sup>182</sup> Interview: Dierenbescherming.

<sup>183</sup> Interview: LID (staf).

### 5.3.1. Sturing en toezicht door LNV

In het voorgaande deel hebben we een aantal punten genoemd waarop de sturing(srelatie), zoals deze in de voorbije jaren heeft plaatsgevonden, kan worden verbeterd. Daarnaast benoemen wij de volgende zaken die bij de toekomstbestendige sturing een rol spelen.

*Mogelijk sturing op eerstelijnsverplichtingen:* Nu de LID een eerstelijnsfunctie vervult in de handavingsketen is de vraag of de financiering door LNV, in de vorm van de subsidie, nog toereikend is of dat deze anders moet worden ingericht. De LID geeft aan op dit moment, dankzij de (door JenV medegefinancierde) verhoogde subsidie, voldoende capaciteit te kunnen bekostigen om zowel de gevraagde hoeveelheid routinecontroles als de binnenkomende meldingen op te pakken<sup>184</sup>. Dat wil niet zeggen dat dit ook zo blijft. Het is niet ondenkbaar dat het zwaartepunt van het werk van de LID verder verschuift van de routinecontroles naar de eerstelijnsfunctie. Respondenten van verschillende partijen geven aan dat naar alle waarschijnlijkheid veel meldingen nog niet bij meldpunt 144 terechtkomen vanwege een gebrek aan publiciteit voor het meldpunt. Indien dit verandert dan zou de hoeveelheid meldingen die de LID moet verwerken ook stijgen. Waar de LID nu steeds vaker gebruik maakt van vrijwilligers zonder toezichthoudende bevoegdheden zullen dan meer buiteninspecteurs nodig zijn.

*Sturing op ketensamenwerking:* Zoals beschreven bestaan er binnen de handhaving op dierenwelzijnsregels verschillende domeinen waarin meerdere partijen samenwerken en raakvlakken hebben. Het is ook niet ondenkbaar dat in de nabije toekomst de hoeveelheid handavingspartners wordt uitgebreid (denk aan gemeenten en gemeentelijke BOA's). Zelfs zonder meer partijen is er noodzaak voor JenV en LNV, als (indirecte) subsidieverstrekking en beleidsverantwoordelijke departementen, om de samenwerking af te stemmen, een gezamenlijk lijn te bepalen en deze uit te dragen. Dit vergt niet alleen een steviger aansturing door LNV, maar ook een bredere die verder gaat dan alleen de besteding van de subsidie. Als de herintrede van de landelijke stuurgroep uitblijft is deze noodzaak des te groter. Wie hierop gaat sturen is op dit moment niet afgestemd.

*Sturing op routinecontroles:* Het is voor LNV een uitgemaakte zaak dat een grotere hoeveelheid meldingen niet ten koste mag gaan van de afgesproken routinecontroles. Het introduceren van een plafond aan deze hoeveelheid is daarom niet ondenkbaar. Een LNV-respondent geeft aan dat LNV op dit moment echter onvoldoende mogelijkheden heeft om te sturen op de routinemeldingen, vooral aan de achterkant<sup>185</sup>. Onder meer in dit kader zijn LNV en de LID de mogelijkheden aan het onderzoeken voor een scherpere invulling van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.

### 5.3.2. Sturing en toezicht door de Dierenbescherming

In de praktijk beïnvloedt de Dierenbescherming de LID noch op beleidsniveau noch in de uitvoering en dit systeem levert geen problemen op. De ontwikkeling lijkt te zijn dat de onafhankelijkheid van de LID van de Dierenbescherming (naar buiten toe) nog duidelijker wordt. Dit terwijl de sturingsrelatie met LNV (ook gezien de ophoging van de subsidie) naar verwachting versterkt wordt. Omdat de LID nog steeds een aanzienlijke bijdrage van de Dierenbescherming ontvangt, aan de Dierenbescherming rapporteert en in de raad van toezicht verbonden is, is het niet evident hoe deze relatie in de toekomst voortgezet wordt. Op de middellange termijn zal over de toekomstige inrichten verder moeten worden nagedacht en invulling aan moet worden gegeven.

### 5.3.3. Sturing en toezicht door JenV

JenV heeft in de door ons onderzochte periode (2015-2020) geen formele sturingsrelatie met de LID gehad. Wel heeft JenV tot 2018 indirect invloed uitgeoefend op de samenwerking door het voorzitten van de landelijke stuurgroepen. Sinds 2020 heeft de LID wel een indirecte financiële relatie met JenV, als gevolg van de structurele bijdrage van 450.000 euro die JenV heeft toegezegd

<sup>184</sup> Interview: LID (staf).

<sup>185</sup> Interview: LNV (beleidsmedewerker).

aan LNV. JenV stuurt om die reden daarom niet op dit bedrag. Volgens een JenV-respondent moet dit echter nog definitief worden afgesproken met LNV<sup>186</sup>.

#### 5.3.4. Afspraken over toekomstige subsidies

De conceptversie van het nieuwe handavingsconvenant bevat geen bepalingen over welk ministerie verantwoordelijk is mocht de LID in de toekomst opnieuw met een gebrek aan capaciteit kampen. Volgens respondenten van JenV is met de structurele bijdrage van 450.000 euro wat betreft JenV de kous af<sup>187</sup>. Zonder nieuwe afspraken blijft hier onzekerheid over en kan er (bijvoorbeeld wanneer meldpunt 144 meer onder de aandacht wordt gebracht) opnieuw een situatie ontstaan waarin de LID voor een periode met onderbezetting te maken krijgt. Volgens een respondent van LNV zal een dergelijke discussie inderdaad niet meer met JenV worden gevoerd<sup>188</sup>.

#### 5.4. Conclusies en aanbevelingen

We eindigen dit hoofdstuk met een opsomming van de conclusies met gerelateerde aanbeveling.

Thema	Conclusie	Aanbeveling
<b>Sturing en toezicht door LNV</b>	<p>De LID en LNV ervaren de sturingsrelatie tussen beide partijen, zijnde opdrachtnemer en opdrachtgever, positief.</p> <p>Middels (concept)jaarplannen-, begrotingen en verslagen legt de LID de uitleg van haar keuzes (bijv. prioriteiten) en toezichtbevindingen voor aan LNV, en legt zij achteraf verantwoording af als het gaat om de besteding van de subsidie. De jaarverslagen worden tevens op de website van de LID gepubliceerd. Vanuit het principe van <i>transparant toezicht</i> is verbetering mogelijk, zie hiervoor paragraaf 2.3.</p> <p>LNV heeft beleidsontwikkelingen in de betreffende periode beperkt kunnen vertalen in sturing op het gevoerde toezicht door de LID. Dit is o.a. het gevolg van de juridische structuur (die weinig ruimte voor sturing geeft buiten de financiële relatie). Van LNV (als verantwoordelijk departement) mag dit wel worden verwacht.</p> <p>Beleidsrelevante informatie dient daarbij tijdig te worden uitgewisseld.</p>	<p>Continueer deze positieve verstandhouding.</p> <p>LNV en de LID voeren meerdere gesprekken per jaar om de voortgang te bespreken. Deze gesprekken vinden niet op gezette momenten of in dezelfde frequentie plaats. Richt vaste momenten in, zodat de LNV de ruimte heeft om tijdig de mogelijkheid te hebben bij te sturen en de LID op de hoogte blijft van de richting waarin beleid zich beweegt.</p> <p>Met de groeiende rol en omvang van de LID (en de bijdrage vanuit het Rijk) ligt het voor de hand dat de opdrachtgever-opdrachtnemer rol meer aandacht en vorm wordt gegeven.</p>
<b>Sturing en toezicht Dierenbescherming</b>	<p>LNV en de Dierenbescherming hebben verschillende prioriteiten als het gaat om de handhaving.</p> <p>De LID lijkt echter zonder inmenging van de Dierenbescherming te kunnen opereren in de drie kernactiviteiten van toezicht (informatie verzamelen,</p>	<p>Er is bewust voor gekozen de LID gescheiden te houden van de Dierenbescherming. Naar de toekomst toe is het belangrijk dit te blijven garanderen. Dit kan er juist ook voor zorgen dat de Dierenbescherming als belangenorganisatie (niet als opdrachtgever), meer op de inhoud mee kan denken over prioriteiten,</p>

<sup>186</sup> Interview: JenV.

<sup>187</sup> Interview: JenV.

<sup>188</sup> Interview: LNV (beleidsmedewerker).

	oordelen en interveniëren) en is daarmee in overeenstemming met het principe 'onafhankelijkheid' <sup>189</sup> .	bijvoorbeeld in de vorm van een dierenwelzijnsraad (zie internationale vergelijking).
<b>Sturing en toezicht door JenV</b>	De sturingsrelatie tussen JenV en de LID naar aanleiding van de structurele bijdrage door JenV is niet ingevuld. Er lijkt m.n. bij JenV geen behoefte aan te zijn, aangezien het dossier voor hen geen prioriteit vormt.	De huidige situatie kan leiden tot onduidelijkheid over de noodzaak om te verantwoorden aan JenV. Maak afspraken expliciet en leg deze vast zodat deze in de toekomst niet tot (onnodige) discussie zullen leiden.
<b>Toekomstige sturing</b>	De LID nam in 2018 de eerstelijnsfunctie van de politie over zonder dat verhoging van de subsidie om in de nieuwe capaciteitsbehoefte te voorzien was geregeld. Gelet op de huidige ontwikkelingen valt het niet uit te sluiten dat de LID op de middellange termijn opnieuw met capaciteitsproblemen zal kampen.	<p>Wees een dreigend capaciteitstekort voor door met LNV duidelijke afspraken te maken hierover, waarbij het bespreken van een meerjarenstrategie en scenario's voor capaciteitsontwikkeling zinvol kan zijn.</p> <p>Onderzoek in de bredere zin mogelijke veranderingen in de sturingsrelatie tussen de LID en LNV, waarbij dit in ogenschouw wordt genomen.</p> <p>De mogelijkheid tot selectief toezicht is een belangrijke voorwaarde voor het zo effectief mogelijk besteden van de beschikbare capaciteit<sup>190</sup>. Weeg daarom ook de voor- en nadelen van het jaarlijkse quotum van 700 routinecontroles af ten opzichte van meer risicogericht optreden. Neem het wenselijke niveau van naleving hierbij als uitgangspunt, waarbij de LID de vertaalslag naar de praktijk maakt.</p>



<sup>189</sup> BZK. 2005. *De zes principes van goed toezicht*, p. 23.

<sup>190</sup> Idem.

## Deel II. Doelmatigheid LID

## 6. Doelmatigheid LID

Volgend op de doeltreffendheid evalueren wij de doelmatigheid van de LID. Zoals gepresenteerd in de evaluatieaanpak, heeft de doelmatigheid betrekking op de input (o.a. financiële middelen, fte, organisatorische capaciteit) in relatie tot de resultaten en effecten. Wij analyseren de doelmatigheid op twee niveaus:

1. De verhouding van de middelen ten opzichte van de directe resultaten van de activiteiten (*doelmatigheid van prestaties*)
2. De verhouding van de middelen ten opzichte van de bereikte effecten voor de doelgroep (direct en indirect) (*doelmatigheid van effecten*)

Wij maken voor zover mogelijk gebruik van kengetallen. Hierbij maken wij de vergelijking over verschillende jaren heen en waar de informatie dit toelaat met andere organisaties (benchmarkinformatie is zoals benoemd beperkt aanwezig).

### 6.1. Doelmatigheid van prestaties

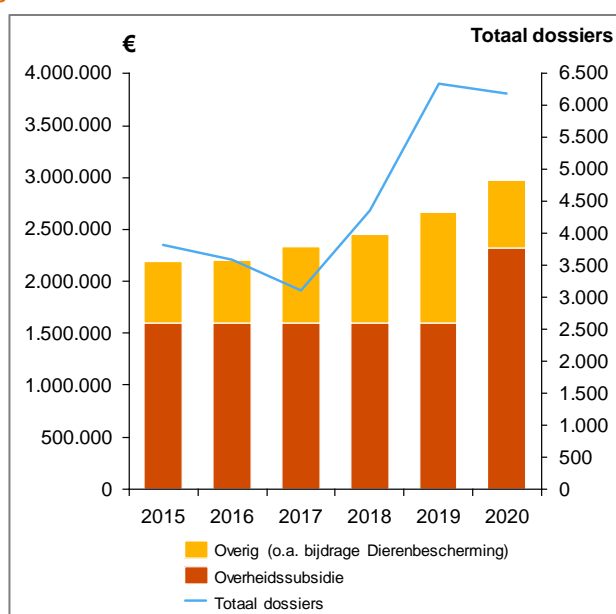
Wij analyseren de volgende aspecten die inzicht geven in de doelmatigheid van de LID.

• Totale overheidssubsidie t.o.v. aantal dossiers
• Ontwikkeling omvang van de organisatie (incl. ziekteverzuim)
• Kosten per fte
• Dossiers en inspecties per fte

#### Totale overheidssubsidie t.o.v. aantal dossiers

De LID ontving in de jaren 2015-2019 jaarlijks een subsidie van €1.600.000<sup>191</sup> van het ministerie van LNV voor de uitvoering van haar taken. De grafiek in *Figuur 6.1* toont dat het totaal aantal dossiers bij de LID sterk toenam vanaf 2018. De overheidssubsidie is per 2020 uitgebreid.<sup>192</sup> Structurele verhoging van de subsidie aan de LID volgde eind 2020, naar aanleiding van een rapport van AEF over de effecten van de verschuiving van de eerstelijnsfunctie van de politie naar de LID op verzoek van het ministerie van LNV en JenV.<sup>193</sup> Met ingang van 2021 ontvangt de LID een aanvullende subsidie van €1.200.000, waaraan het ministerie van JenV structureel gaat bijdragen (€450.000).

De Dierenbescherming en de LID hebben de afspraak dat de Dierenbescherming het eventuele exploitatietekort bij de LID aanvult.<sup>194</sup> In 2017 en 2018 is de bijdrage van de Dierenbescherming al gestegen en in 2019 heeft de Dierenbescherming haar bijdrage aan de LID verder verhoogd (zoals te zien in *Figuur 6.1*), met



Figuur 6.1. Financiering LID en totaal dossiers

<sup>191</sup> Nominaal bedrag.

<sup>192</sup> Voor 2020 is de overheidssubsidie verhoogd naar €2.520.000. Naar aanleiding van verschillende signalen van de LID gericht aan het ministerie van LNV en een Tweede Kamermotie inzake capaciteitstekorten bij de LID.

<sup>193</sup> Bureau AEF. 2020. *Eindrapportage: Werklastverschuiving Politie en LID*.

<sup>194</sup> LID. 2019. *Jaarverslag 2018*.

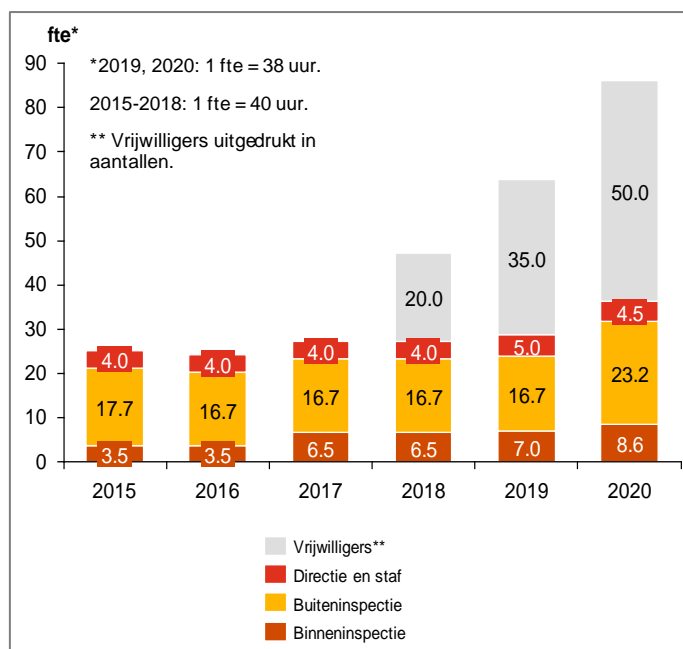
de intentie om weer terug te keren naar de lagere bijdrage vanaf de toekenning van aanvullende overheidssubsidie.

*Door de publiek-private financiering zijn de kosten voor de overheid lager:* Strikt genomen wordt door de gecombineerde financiering, waarbij de overheid een deel bekostigt, gezorgd dat een publieke taak gerealiseerd wordt bij lagere inzet van publieke middelen.<sup>195</sup> Wanneer de taak bij een overheidsinstantie belegd zou zijn zouden de kosten volledig voor rekening van de overheid zijn. In dat opzicht draagt deze constructie bij aan een doelmatige inzet van overheidsmiddelen.

### Ontwikkeling omvang van de organisatie

De LID is een kleine organisatie t.o.v. de ketenpartners. De directie en staf van de LID (4,5 fte in 2020) bestaat uit een Hoofd LID, beleidsmedewerker, jurist, leidinggevende binneninspectie en managementassistent. De uitvoering bestond in 2020 uit ongeveer 32 fte en omvat een buiteninspectie (23,2 fte, voornamelijk districtsinspecteurs en in 2020 ook één toezichthouder-dierenarts<sup>196</sup>) en een binneninspectie (8,6 fte).<sup>197</sup>

*Figuur 6.2* toont dat in de jaren vóór 2020 de formatie van de LID aanzienlijk kleiner was<sup>198</sup> met een totale omvang van tussen de 24 en 29 fte. Het ziekteverzuim bij de LID was in 2019 en 2020 relatief hoog (bijvoorbeeld ten opzichte van eerdere jaren) met 9%.<sup>199</sup> De



*Figuur 6.2. Aantal fte (en vrijwilligers)*

verhouding binneninspectie:buiteninspectie was in 2015 1:5 en liep in de jaren daarna terug tot 1:4,7 (2016), 1:2,6 (2017) en 1:2,7 in 2020. Daarbij moet worden opgemerkt dat in 2017 de LID het Vertrouwensloket<sup>200</sup> van de Dierenbescherming heeft overgenomen (+3 fte)<sup>201</sup>.

*Werken met vrijwilligers draagt mogelijk bij aan efficiëntie:* Daarnaast werd er in 2020 gestreefd naar 50 vrijwilligers, het daadwerkelijke aantal fluctueert sterk over een jaar.<sup>202</sup> In de jaren voor 2018 had de LID geen vrijwilligers (vrijwillig Medewerkers Buitendienst). Voor een kleine organisatie is dit een ingrijpende aanpassing. Hoewel dit de capaciteit aanzienlijk verhoogd en bij kan dragen aan efficiëntie, kan het gezien het belang van (praktijk)ervaring om inspecties (in het kader van licht

<sup>195</sup> Het grootste deel van de inkomsten van de Dierenbescherming is afkomstig van andere bronnen dan de overheid. De middelen die zij van gemeenten ontvangen zijn grotendeels geoormerkt voor specifieke diensten. (Jaarverslag 2019).

<sup>196</sup> De LID constateert dat er nu, meer van voorheen, behoefte is aan (specialistische) veterinaire kennis, bijvoorbeeld vanwege de eisen die de RVO stelt aan een bestuursrechtelijk traject en wanneer de LID voor de vraag staat of een dier is uitbehandeld is of niet. Bij wijze van proef heeft de LID hierom in 2020 een (parttime) toezichthouder-dierenarts aangesteld, om verschillende redenen was dit niet succesvol.

<sup>197</sup> LID. 31-03-2020. *Per e-mail verstrekte informatie.*

<sup>198</sup> Opgemerkt dient te worden dat de extra 7,6 fte in 2020 t.o.v. 2019 pas in mei-juli (en de laatste in september) in dienst zijn getreden (36.3 fte geldt daarmee niet voor het gehele jaar 2020).

<sup>199</sup> In 2019 als gevolg van de verhoogde werklast in combinatie met het ontbreken van een verhoging van de overheidssubsidie om de benodigde capaciteit te kunnen realiseren, in 2020 door een hoge werklast, de benodigde inspanning om nieuwe inspecteurs te werven en op te leiden en de impact van aangepaste protocollen als gevolg van de COVID-19 pandemie. LID. 2020 en 2021. *Jaarverslag 2019 en Concept-Jaarverslag 2020.*

<sup>200</sup> Dit loket verwerkt meldingen over verstoord dierenwelzijn en coördineert de hiervoor benodigde vrijwilligersinzet. Bureau AEF. 2020. *Eindrapportage: Werklastverschuiving Politie en LID (p. 29).*

<sup>201</sup> LID. 11-03-2020. *Per e-mail verstrekte informatie.*

<sup>202</sup> LID. 2020. *Jaarplan 2020.*



verstoord dierenwelzijn) te verrichten en de bestaande druk op het personeel uitdagend zijn deze capaciteit optimaal te benutten.

*Efficiëntie kan nog verder worden vergroot met toepassing technologie:* Met de komst van een nieuw registratiesysteem is het werk voor de binneninspectie vergemakkelijkt, dit heeft bijgedragen aan de efficiëntie.<sup>203</sup> Voor de routinecontroles geldt dat deze relatief veel administratie vergen. Zo wordt er nu gewerkt met een papieren checklist, in de toekomst zou dit bijvoorbeeld via een tabletcomputer kunnen om de administratieve last te beperken. Dit soort ontwikkelingen gaan, vanwege de beperkte capaciteit van de LID, echter langzaam.<sup>204</sup>

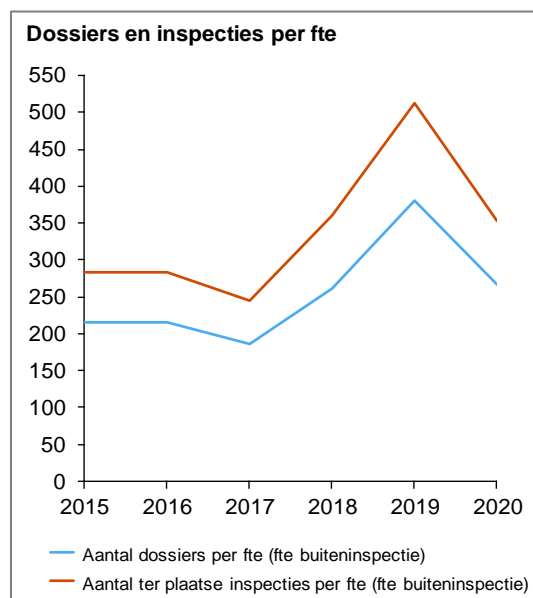
### Kosten per fte

AEF meldt dat er geen noemenswaardig verschil in kosten per fte is tussen de LID (binneninspecteurs en buiteninspecteurs) en de politie (kosten per fte basispolitiezorg medewerker). Het normbedrag bij de LID bedraagt €68.017 (binneninspecteur) of €77.405 (buiteninspecteur), bij de politieliggen de bedragen in de range €66.881 (agent) tot €82.871 (senior BPZ). Het betreft in beide gevallen echter de directe loonkosten en niet de integrale loonkosten (inclusief opslagen voor ICT, huisvesting en vervoer).<sup>205</sup> Daarbij heeft de LID een specifieke taakstelling, terwijl de politie vanuit een bredere taakstelling en organisatie aandacht besteed aan dierenwelzijn (TAH's). Ook dit maakt een goede vergelijking van kosten lastiger. Wij kunnen daarom niet concluderen of de middelen voor in te zetten personeel doelmatig worden gebruikt.

### Dossiers en inspecties per fte

De eerder vermelde verhoogde werklast is terug te zien wanneer het aantal dossiers wordt afgezet tegen het aantal fte (inzet vrijwilligers niet meegenomen), zoals weergegeven in *Figuur 6.3*. Waar een districtsinspecteur in 2015 gemiddeld 280 keer op ter plaatse inspectie ging, lag dit aantal in 2019 aanzienlijk hoger met 510 ter plaatse inspecties per districtsinspecteur. Het aantal dossiers dat de buiteninspectie van de LID behandelde lag in 2015 op 150 dossiers per fte en in 2019 op 220 dossiers per fte. Zowel het aantal dossiers per fte als het aantal ter plaatse inspecties per fte lag in 2020 op een meer vergelijkbaar niveau met 2015.

*De LID is een kleine organisatie, maar heeft een landelijke dekking:* De LID is een kleine, specialistische organisatie. Desalniettemin heeft zij landelijke dekking; de LID heeft in 2020 Nederland verdeeld over 21 gebieden en heeft drie ambulante inzetbare inspecteurs in dienst voor piekmomenten en bij afwezigheid van collega's. De districtsinspecteurs van de LID hebben in 2018, 2019 en 2020 meer ter plaatse inspecties per fte uitgevoerd dan in de periode 2015-2017. De LID heeft haar taken (grotendeels) kunnen verrichten, ondanks beperkte middelen en hieruit volgende druk op de organisatie. Dit geeft het beeld van een organisatie die streeft naar het bereiken van resultaten en die kostenbewuste afwegingen maakt (bijvoorbeeld door de inzet van vrijwilligers).



Figuur 6.3. Dossiers en ter plaatse inspecties per fte buiteninspectie

<sup>203</sup> Interview: LID (inspecteurs)

<sup>204</sup> Interview: LID (inspecteurs)

<sup>205</sup> Bureau AEF. 2020. *Eindrapportage: Werklastverschuiving Politie en LID* (p. 31).

*Dat LID inspecteurs veelal alleen werken kan bijdragen aan de efficiëntie:* Het doelmatig handelen van de LID blijkt ook uit de keus om inspecteurs zoveel mogelijk zelfstandig te laten optreden. Inspecteurs gaan alleen op pad, behalve in situaties waarin op basis van hun eigen risico-inschatting het nodig lijkt om in een tweetal (of met ondersteuning van de politie) ter plaatse te gaan.<sup>206</sup> Wanneer de NVWA op inspectie gaat, doet zij dit meestal in tweetallen – vaak gaat er iemand met diergeneeskundige kennis (bijvoorbeeld een dierenarts) mee. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid is de keus om inspecteurs alleen te laten optreden een logische, de vraag is echter opgeworpen of de LID in voldoende mate (specifieke) expertise betreft om verschillende situaties goed te kunnen beoordelen (heeft zij voor alle verschillende diersoorten voldoende kennis in huis?). De LID zou volgens één van de respondenten, mede hierom, al snel vinden dat het dierenwelzijn in een situatie geschaad is terwijl voldoende (wetenschappelijke) basis hiervoor ontbreekt.<sup>207</sup> Voorgaande opmerking dient te worden beschouwd vanuit de context van (controles op het dierenwelzijn van) exotische diersoorten, welke een zeer klein onderdeel uitmaken van de inspecties van de LID en waarbij het risico op overlap met de verantwoordelijkheden van de NVWA groot is. De LID geeft zelf ook aan te testen met vormen om veterinaire experts te betrekken bij inspecties.

## 6.2. Doelmatigheid van effecten

De doelmatigheid van effecten gaat uit van de analyse van de doeltreffendheid en de gerealiseerde effecten die zijn vastgesteld (beschreven in hoofdstuk 2). Voor de analyse van de doelmatigheid van effecten richten wij ons tot de analyse van de kwalitatieve informatie die wij hebben verzameld met betrekking tot de efficiëntie waarmee effecten worden bereikt.

- *Open normen en bewijslast kunnen efficiëntie in de weg staan:* Open normen in onder meer de Wet dieren kunnen een efficiënte afhandeling van situaties in de weg staan, bijvoorbeeld wanneer de LID er een andere interpretatie dan RVO op na houdt.<sup>208</sup> Een snellere afhandeling van situaties is mogelijk wanneer er sprake is van een meer eenduidige interpretatie van open normen. Voorts kan de bewijslast die in sommige situaties bestuursrechtelijk nodig is voor RVO om in te gaan op een verzoek van de LID een efficiënte afhandeling van situaties via de geprefereerde bestuursrechtelijke weg belemmeren. De LID en RVO proberen op dit punt in de praktijk al te komen tot werkbare oplossingen.
- *Toepassing inbeslagname van dieren leidt tot hogere kosten:* Het aantal dossiers waarin de LID is overgegaan tot een inbeslagname is opgelopen (nader omschreven in hoofdstuk 3). Bij inbewaringneming zijn de kosten voor de eigenaar of houder van het dier, bij inbeslagname worden deze gedragen door de overheid. Dit zou kunnen betekenen dat de kosten voor de overheid die gemoeid zijn met deze maatregelen zijn gestegen (informatie over exacte kostenstijging is echter niet voorhanden). In sommige gevallen is voor inbeslagname gekozen omdat verzoek tot bestuursrechtelijke optreden en inbewaringneming vanuit LID inspecteurs niet werd gehonoreerd (door RVO) en het OM wel akkoord ging met inbeslagname.<sup>209</sup> Een exact beeld hierbij ontbreekt.
- *Afhandeling door middel van het maken van (mondelijke) afspraken bevordert de kosten-effectiviteit.* Dat veel meldingen bij de LID nu door middel van het voeren van gesprekken (maken van afspraken met meewerkende diereigenaren) worden afgehandeld kan een positieve ontwikkeling in het kader van de efficiëntie bij bevordering van het dierenwelzijn worden genoemd. Het beeld dat naar voren komt uit verschillende gesprekken is dat de LID, vanwege haar kennispositie, een goede inschatting kan maken van wanneer en hoe

<sup>206</sup> Interview: LID (directie).

<sup>207</sup> Interview: NVWA (team Natuur).

<sup>208</sup> Interview: LID (staf) en RVO

<sup>209</sup> Interviews: LNV, OM, RVO en LID

diverse type maatregelen (waaronder mondelinge afspraken) ingezet moeten worden om gewenste effecten te bereiken.

## Beperkingen

Onze indruk (mede op basis van gevoerde interviews en gesprekken) is dat analyse van de kosten in relatie tot aantal genomen acties, bestuurlijke maatregelen en aantal inbewaring nemingen en inbeslagnames mede gezien de invloed van externe factoren hierop (veranderende regelgeving, taakverschuivingen, COVID-19 etc.) minder bruikbare indicaties voor de doelmatigheid bieden. Ook ontbreken op dit gebied bruikbare benchmarks van andere organisaties. In nader onderzoek zouden hiervoor bruikbare indicatoren en benchmarks gezocht kunnen worden.

### 6.3. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het onderzoek komt het beeld naar voren dat de LID op een doelmatige manier haar taken uitvoert. De LID stuurt op het bereiken van resultaten (waarborgt de afhandeling van meldingen bij capaciteitsdruk<sup>210</sup>) en maakt kostenbewuste afwegingen (het niet in tweetallen werken, de inzet van vrijwilligers, risicogerichte selectie voor routinecontroles, investeren in een nieuw registratiesysteem, afhandeling meldingen via het maken van afspraken).

In onderstaand overzicht presenteren wij de belangrijkste conclusies en verbinden daaraan aanbevelingen met betrekking tot de doelmatigheid van de LID.

Thema	Conclusie	Aanbeveling
<b>Capaciteit LID</b>	De subsidie aan de LID is uitgebreid per 2020, de capaciteit kon door het uitblijven van een verhoging van de subsidie in 2019 niet voldoende worden uitgebreid in dat jaar. De formatie van de LID was vóór 2020 aanzienlijk kleiner dan in 2020. Het ziekteverzuim in 2019 was hoog (9,0%), vanwege het capaciteitstekort dat jaar. In de periode 2015-2020 was de werklast (dossiers per fte) in 2019 het hoogst.	Met name voor de LID is het belangrijk vinger aan de pols te houden wat betreft het ziekteverzuim en te blijven sturen op de inzet van capaciteit in relatie tot de taakstelling van de LID en de (toekomstige) ontwikkelingen in de handavingsketen dierenwelzijn.
<b>Alleen werken (niet in tweetallen)</b>	Door inspecteurs zoveel mogelijk alleen te laten optreden, realiseert de LID een efficiënte inzet van capaciteit.	Zet dit door waar mogelijk, maar overweeg ook of het in voorkomende gevallen de effectiviteit ten goede komt door in tweetallen te werken. Dat kan gaan om het betrekken van veterinaire kennis, maar zie in dit kader ook de overwegingen beschreven in paragraaf 7.1 (internationale vergelijking).
<b>Inzet van vrijwilligers</b>	Door het betrekken van vrijwilligers vergroot de LID de mogelijkheid efficiënt op te treden door een deel van het (lichte) inspectiewerk door hen te laten uitvoeren.	Continueer de inzet van vrijwilligers in de organisatie. Borg passende inzet en coördinatie.
<b>Afhandeling van meldingen via het maken van (mondelinge) afspraken</b>	Door waar mogelijk afspraken met meewerkende diereigenaren te maken wordt een efficiënte afhandeling van meldingen gerealiseerd.	Continueer deze manier van werken, maar bepaal de effectiviteit om te komen tot een afweging op basis van risico's, kosten en baten.

<sup>210</sup> Voor kanttekeningen hierbij, zie hoofdstuk 2.

# Deel III. Internationale vergelijking

## 7. Internationale vergelijking

We vergelijken de Nederlandse aanpak op het gebied van handhaving van dierenwelzijn (van gezelschapsdieren) globaal met de aanpak in enkele andere landen. Voor deze vergelijking maken wij gebruik van de *Animal Protection Index (API)*. Deze ranglijst, waarin 50 landen worden vergeleken op hun beleid ten aanzien van dierenwelzijn, is ontworpen door een werkgroep geleid door de *World Animal Protection* (een internationale non-profit dierenwelzijnsorganisatie).<sup>211</sup> Een aantal landen, te weten Oostenrijk, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken, scoren op het gebied van de bescherming van gezelschapsdieren op onderdelen (weergegeven in het groen) beter dan Nederland.

Land	Overall score	Laws against causing animal suffering	Protecting companion animals	Protecting animals used for draught and recreation	Government accountability for animal welfare
Nederland	B	B	C	E	B
Oostenrijk	B	C	B	D	A
Zwitserland	B	A	B	C	C
Verenigd Koninkrijk	B	A	B	D	B
Zweden	B	B	B	D	B
Denemarken	B	A	C	E	B
Finland	Geen onderdeel index, wel meegenomen vanwege relevante beschikbare informatie op één punt (werkomstandigheden dierenwelzijnsinspecties)				

Wij richten ons op basis van de beschikbare informatie op de volgende landen en onderwerpen:

Land	Interventies en resultaten	Regeling in beslag- en in bewaringname	Samenwerking	Sturing en toezicht
Oostenrijk	Grondwettelijke status dieren Inspecties verricht door dierenartsen Open normen Verplichte training hondeneigenaren Geen nationaal meldnummer voor meldingen over dieren mishandeling en -verwaarlozing	Open normen Gebruik regeling in principe door één partij Opslag in eigen beheer Doorberekening kosten	Rol deelstaat- autoriteit Institutionalisering	Ombudsman dierenwelzijn op niveau deelstaat
Zweden		Gebruik regeling in principe door één partij	Meldingen Regionaal niveau Vaste overlegstructuur	Institutionele structuur
Finland	Omstandigheden toezicht Uitdagingen bij het verrichten van inspecties Werkgerelateerde stress en vermoeidheid Alleen werken en samenwerking			

<sup>211</sup> World Animal Protection. 2021. "About", <https://api.worldanimalprotection.org/about>

Vanuit de inzichten verkregen met de vergelijkingen formuleren wij een aantal vragen die kunnen worden gesteld ter reflectie op de huidige aanpak bij de LID en in de bredere handhavingssketen dierenwelzijn (paragraaf 7.6).

## 7.1. Interventies en resultaten Oostenrijk

*Zorg voor dieren een verantwoordelijkheid van de staat:* Sinds 2013 heeft dierenwelzijn in Oostenrijk grondwettelijk status; in de Oostenrijkse grondwet staat opgenomen dat de staat het leven en welzijn van dieren dient te beschermen vanwege de “speciale verantwoordelijkheid” die mensen hebben ten aanzien van andere levende wezens. In Nederland is dit niet het geval, hoewel civielrechtelijk is erkend dat dieren ‘geen zaken’ zijn en de intrinsieke waarde van dieren is vastgelegd in de Wet dieren.<sup>212</sup>

*Inspecties op het dierenwelzijn worden verricht door dierenartsen:* In Oostenrijk worden inspecties op het dierenwelzijn verricht door dierenartsen in dienst van de (deel)staat. Dit biedt als voordeel veterinaire expertise, tegelijkertijd wordt benoemd dat het hebben van een diergeneeskundige opleiding nog niet hoeft te betekenen dat iemand kundig en vaardig is in het herkennen en herstellen van schendingen van dierenwelzijn. Zo zijn, in Oostenrijk, sommige dierenartsen van de ‘oude stempel’ terwijl andere – met name jongere – dierenartsen er een breder perspectief op het dierenwelzijn op na houden.<sup>213</sup>

*Gedetailleerde wetgeving vergemakkelijkt de handhaving:* De Oostenrijkse wetgeving op het gebied van dierenwelzijn is op onderdelen gedetailleerd en biedt mogelijkheid tot effectieve handhaving van dierenwelzijn. Een concreet voorbeeld hiervan is dat is vastgelegd dat wanneer men een kat houdt en over een balkon op hoogte beschikt, er voor voldoende balustrade moet worden gezorgd.<sup>214</sup> Zoals besproken bevat de Nederlandse wet- en regelgeving op het gebied van dierenwelzijn open normen, die effectieve handhaving in praktijk bemoeilijken.

*Verplichte training bij aanschaf van een hond:* In deelstaat Wenen (niet in heel Oostenrijk) is het voor hen die niet eerder of niet recent een hond hebben gehouden verplicht om een cursus (van ongeveer 4 uur, kosten 40 euro) over het verantwoord houden van honden te volgen wanneer een hond wordt aangeschaft. De cursussen worden niet verzorgd door willekeurige dierenartsen, maar door dierenartsen die hiervoor een additioneel certificaat hebben behaald. Deze verplichting (voor het behalen van een *proof of expertise*) wordt gezien als een best practice.<sup>215</sup> In Nederland is dit niet verplicht.

*Geen nationaal meldnummer voor meldingen over dierenmishandeling- en verwaarlozing:* In Oostenrijk bestaat geen nationaal meldnummer, zoals meldpunt 144 in Nederland. Meldingen over dierenmishandeling- en verwaarlozing kunnen alleen op gedaan worden via regionale telefoonnummers hiervoor. Een opvallend verschil daarbij is dat melders in Oostenrijk via deze regionale telefoonnummers niet anoniem kunnen melden, dit wordt gedaan om valse meldingen te voorkomen (bijvoorbeeld in het geval van een burenruf zou het nummer anders misbruikt kunnen worden). Anonieme meldingen kunnen via de regionale ombudsman voor dierenwelzijn gedaan worden (zie 1.4.1.).<sup>216</sup>

### Finland: omstandigheden toezicht

In Finland kunnen inspecties op het dierenwelzijn worden uitgevoerd door onder andere “gemeentelijke dierenartsen”.<sup>217</sup> Deze gemeentelijke dierenartsen hebben niet alleen traditionele

<sup>212</sup> Artikel 2a Burgerlijk Wetboek Boek 3 en Artikel 1.3 Wet dieren.

<sup>213</sup> Interview: *Tierschutzombudsstelle Wien*.

<sup>214</sup> Interview: *Tierschutzombudsstelle Wien*.

<sup>215</sup> Interview: *Tierschutzombudsstelle Wien*.

<sup>216</sup> Interview: *Tierschutzombudsstelle Wien*.

<sup>217</sup> Dierenwelzijnswet (Finland), 1996, art. 36.

veterinaire taken, maar zijn ook belast met overheidstaken zoals (het toezicht op) dierenwelzijn.<sup>218</sup> De meeste inspecties naar aanleiding van een vermoeden van een schending van dierenwelzijn worden verricht door gemeentelijke dierenartsen.<sup>219</sup> In 2019 betrof ruim 60% van deze inspecties het toezicht op het welzijn van gezelschapsdieren.<sup>220</sup>

In een recente studie is de werktevredenheid van Finse dierenartsen met toezichtstaken in kaart gebracht via een survey.<sup>221</sup> 86% van de respondenten in deze survey waren gemeentelijke dierenartsen met toezichtstaken op het gebied van dierenwelzijn.

*Uitdagingen bij het verrichten van inspecties:* De auteurs benadrukken dat de omstandigheden waarin de toezichtstaken op het gebied van dierenwelzijn worden uitgevoerd uitdagend zijn. Zo dient het dierenwelzijn maar óók het individuele recht op eigendom (inclusief het eigendom van dieren) te worden beschermd; een dilemma dat voor inspecteurs lastige (ethische) vraagstukken op kan werpen. Bovendien hebben mensen met verschillende achtergronden een verschillende kijk op dieren en hun welzijn, wat kan leiden tot conflicten (bijvoorbeeld omdat niet iedereen tevreden is met het werk van de bevoegde autoriteiten, die misschien niet meer eisen dan de minimumnormen die in de wetgeving zijn vastgelegd). Ook wordt genoemd dat diereigenaren mogelijk geen genoeg nemen met een ongelijke behandeling wanneer normen voor verschillende interpretaties vatbaar zijn (open normen). Goede communicatievaardigheden zijn benodigd omdat het inspectiewerk veel face-to-face interactie vraagt en omdat reacties van diereigenaren vijandig of zelfs agressief kunnen zijn.

*Werkgerelateerde stress en vermoeidheid:* De resultaten van de survey geven een indruk van de uitdagende of negatieve en positieve kanten van het inspectiewerk. Respondenten uit deze studie vinden het werk betekenisvol vanwege de invloed die zij uit kunnen oefenen op het dierenwelzijn, maar tegelijkertijd ervaren zij vaak werkgerelateerde stress en vermoeidheid. Genoemde oorzaken daarvan zijn de bedreigende situaties waarin inspecteurs terecht kunnen komen (onveilige werksituaties), vaak moeten overwerken, een verstoorde werk-privé balans en het ongemak van het alleen (in plaats van in tweetallen) moeten werken. Hoewel de impact van het werken in tweetallen op de effectiviteit van het inspectiewerk nader moet worden onderzocht, wordt als voordeel genoemd dat het werken in tweetallen de mogelijkheid biedt om de gebruikelijke inspectietaken (observeren, foto's en notities maken, communiceren met de houder van het dier, etc.) te verdelen, wat de werklast voor de individuele inspecteur verlicht en de (wettelijke) bescherming van de inspecteur en de diereigenaar vergroot. De dierenartsen kunnen ook te maken krijgen met sociale- en aan gezondheid gerelateerde problematiek (aangezien dit soort problemen vaak ten grondslag liggen aan dierenwelzijnsproblematiek), terwijl zij misschien niet beschikken over de benodigde kwalificaties om dergelijke uitdagende interacties met betrokkenen aan te kunnen gaan.

*Alleen werken en samenwerking:* In deze studie wensten de meeste respondenten maatregelen in het kader van handhaving samen met een collega op te leggen, in ieder geval in moeilijke situaties. Alleen zou men ertoe kunnen neigen om een conflict uit de weg te gaan, door een besluit uit te stellen of door geen maatregelen op te leggen. Deze studie benadrukt dat wanneer inspecties alleen worden uitgevoerd en zelfstandig beslissingen moeten worden genomen in kwesties die voor verschillende interpretaties vatbaar zijn, de rol van collega's voor het geven van steun belangrijk is. Ook het belang van een goede samenwerking met de politie wordt benadrukt, omdat de politie niet alleen van belang is bij het onderzoek naar (dieren)criminaliteit, maar ook bij het verlenen van assistentie tijdens inspecties.

<sup>218</sup> Finlands Dierenartsenverbond. 2021. "The special Features of The Veterinary Profession in Finland", <https://www.sell.fi/english/special-features-veterinary-profession-finland>.

<sup>219</sup> Finse Voedselautoriteit. 2018. "Animal welfare inspections based on suspicion of violation", <https://www.ruokavirasto.fi/en/farmers/animal-husbandry/animal-welfare/animal-welfare-control/animal-welfare-inspections-based-on-suspicion-of-violation/>.

<sup>220</sup> Idem.

<sup>221</sup> Väärikkälä, S., Hänninen, L., & Nevas, M. (2020). Veterinarians Experience Animal Welfare Control Work as Stressful. *Frontiers in Veterinary Science*, 7. <https://doi.org/10.3389/fvets.2020.00077>.

## 7.2. Regeling in bewaring- en in beslagname Oostenrijk

*De deelstaat Wenen heeft een opslag in eigen beheer:* In Oostenrijk hebben de meeste deelstaten, net zoals in Nederland, contracten met particuliere opslaghouders. De kwaliteit van deze opslaglocaties varieert. Echter, de deelstaat Wenen heeft een opslaglocatie in publiek eigendom, welke ook onder toezicht staat van de deelstaatautoriteiten. Dit geeft de mogelijkheid van het zelf inrichten van en toezicht houden op de opslaglocatie, de training van het personeel bepalen, etc. Tevens is deze opslaglocatie enkel gewijd aan in bewaring genomen dieren en als zodanig niet toegankelijk voor particulieren.

*De eigenaar van het dier krijgt altijd de rekening voor de inbewaringneming of inbeslagname gepresenteerd:* Anders dan in Nederland is het in Oostenrijk zo geregeld dat de eigenaar van een in bewaring genomen of inbeslaggenomen dier altijd de kosten van de opslag betaalt<sup>222</sup>. Indien de eigenaar dat niet wil heeft hij de keuze om het eigendom van het dier af te staan. Op deze manier zijn de kosten nooit een factor in de keuze voor een bestuursrechtelijk of strafrechtelijk traject.

*De deelstaatautoriteiten bepalen of er een bestuurlijk of strafrechtelijk traject wordt ingezet:* De deelstaatautoriteiten kunnen zelf beslissen of een situatie vraagt om een bestuursrechtelijk of strafrechtelijk traject. Anders dan in Nederland ligt deze beslissing dus bij één organisatie. Indien er niet sprake is van een noodgeval wordt meestal gekozen voor een bestuursrechtelijke traject, terwijl strafrecht van kracht is bij dierenmishandeling. In het geval van een strafrechtelijk traject heeft de politie enkel een ondersteunende rol, bijvoorbeeld het verzamelen van bewijs.

## Zweden

*De keuze voor het in bewaring nemen of in beslag nemen van dieren en de verantwoordelijkheid voor de afwikkeling daarvan ligt bij het provinciebestuur*

De inspecteurs die belast zijn met de handhaving van de wet- en regelgeving aangaande dierenwelzijn zijn in dienst van het provinciebestuur. Qua werkzaamheden voeren zij vergelijkbare taken uit als de LID: routinecontroles en controles op basis van meldingen. De routinecontroles vinden plaats op basis van risicometing of willekeur en worden aan de hand van nationale checklijsten uitgevoerd. Na de inspectie ontvangt de eigenaar binnen drie weken een rapport. Hierin worden ook indien van toepassing nodig geachte handelingen gericht naar aanleiding van de inspectie. Als bij een hercontrole wordt geconstateerd dat een tekortkoming niet is verholpen, dan kan het districtbestuur overgaan tot een 'dwangbesluit', welke kan worden gecombineerd met een boete. Routinecontroles worden niet in rekening gebracht bij de eigenaar<sup>223</sup>. Als bij een controle naar aanleiding van een melding wordt geconstateerd dat er inderdaad tekortkomingen zijn, dan zijn de gemaakte kosten voor de eigenaar.

Het provinciebestuur kan besluiten tot de inbeslagname van een dier onder bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld als er sprake is van leed dat de eigenaar na een waarschuwing van het provinciebestuur niet heeft opgelost<sup>224</sup>. Een dier kan ook meteen in beslag worden genomen als de politie of het provinciebestuur dat noodzakelijk acht gezien de situatie. Als de politie deze beslissing neemt dient zij het provinciebestuur direct op de hoogte te stellen, waarna het provinciebestuur de verantwoordelijkheid overneemt. Het provinciebestuur bepaalt dan zo snel mogelijk of het dier in kwestie wordt verkocht, ergens ondergebracht of geëuthanaseerd<sup>225</sup>. Kosten die in dit kader gemaakt worden komen altijd voor rekening van de eigenaar<sup>226</sup>.

<sup>222</sup> Interview: *Tierschutzombudsstelle Wien*.

<sup>223</sup> Districtsadministratie Stockholm. 2021. "Our Animal Welfare Work", <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/other-languages/english/animals/animal-care/our-animal-welfare-work.html>.

<sup>224</sup> Dierenwelzijnswet (Zweden), 1988, art. 9.5.

<sup>225</sup> Idem, art. 9.8.

<sup>226</sup> Idem, art. 9.9.



### 7.3. Samenwerking

#### Oostenrijk

*Het zwaartepunt van de handhaving ligt bij de deelstaatautoriteit:* De beleidsverantwoordelijkheid voor dierenbescherming ligt bij de ministeries van Gezondheid en van Landbouw. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij het ministerie van Gezondheid, maar als het gaat om landbouwdieren moeten besluiten in overeenstemming met het ministerie van Landbouw worden genomen. Voor de uitvoering van de Dierenwelzijnswet zijn de districten verantwoordelijk. Oostenrijk bestaat uit negen deelstaten en elke deelstaat is onderverdeeld in een aantal districten. Elk district omvat een aantal gemeentes. Districten hebben een eigen gouverneur maar zijn louter bureaucratische entiteiten zonder eigen regering; de ambtenaren die binnen een district werken zijn officieel in dienst bij de deelstaat. De dierenartsen die de inspecties verzorgen zijn direct bij de deelstaten in dienst. De politie vervult hoofdzakelijk een ondersteunende rol.

*De samenwerking tussen de verschillende partijen in de handhaving en andere stakeholders is geïnstitutionaliseerd in meerdere overheidsorganisaties:* Het Oostenrijkse governance model wat betreft dierenwelzijn bevat drie overheidsorganisaties, die zijn opgenomen in de Dierenwelzijnswet<sup>227</sup>:

- De **Dierenbeschermingscommissie** ('Tierschutzkommission'). Deze commissie bestaat uit een vertegenwoordiger van elke politieke partij in de Nationale Raad ('Nationalrat'), de Oostenrijkse Tweede Kamer, en daarnaast vier door de federale minister van Gezondheid aangewezen experts. De Dierenbeschermingscommissie adviseert het ministerie van Gezondheid over bestaande en toekomstige wet- en regelgeving betreffende dierenwelzijn, ontwikkelt op basis hiervan werkplannen en stelt elke twee jaar een dierenwelzijnsrapport op.
- De **Handhavingsraad** ('Tierschutz Vollzugsbeirat'). Deze raad bestaat uit ieder één vertegenwoordiger van de federale ministeries van Gezondheid, Landbouw en Milieu, vertegenwoordigers van dezelfde ministeries op statelijk niveau en de dierenombudsman van de staat waar de Handhavingsraad samenkomt. De Handhavingsraad heeft als taak het garanderen van cohesie in de handhaving, onder meer door richtlijnen op te stellen.
- De **Dierenwelzijnsraad** ('Tierschutzrat'). Dit is een adviesorgaan van het ministerie van Gezondheid aangaande de Dierenwelzijnswet. Het bestaat uit 22 leden die ofwel uit de wetenschap komen ofwel de grootste belanghebbenden in het dossier vertegenwoordigen: belangengroeperingen (NGO's), de ministeries van Gezondheid en Landbouw, de Kamer van Koophandel, de Kamer van Dierenartsen, de Kamer van Arbeid, de Kamer van Landbouw, drie universiteiten, de Oostenrijkse Dierentuinorganisatie, een federaal onderzoeksinstituut en de negen dierenwelzijnsombudsmannen<sup>228</sup>. De leden bespreken in zes permanente werkgroepen verschillende onderwerpen, zoals de bescherming van landbouwdieren en de bescherming van hobbymatig gehouden dieren.

#### Zweden

*Meldingen dienen te worden gedaan bij het provinciebestuur of bij noodgevallen bij de politie:* Anders dan Nederland heeft Zweden geen centraal meldpunt voor dierenleed; in plaats daarvan dienen meldingen bij het provinciebestuur te worden gedaan of, in dringende gevallen en als het districtsbestuur niet bereikbaar is, bij de politie via het nummer 11414<sup>229</sup>. Dit nummer is voor niet-noodgevallen. De Landbouwwaad stelt jaarlijks een rapport op over de inspecties van de districtbesturen. Het begin van de handhavingketen, namelijk de plek waar de meldingen binnenkomen, is op deze manier ondergebracht bij het orgaan dat ook primair verantwoordelijk is voor de handhaving.

<sup>227</sup> European Enforcement Network. 2021. "Austria", <https://www.lawyersforanimalprotection.eu/country-profile/austria/>.

<sup>228</sup> Euro Fawc. 2021. "Austria", <http://www.eurofawc.com/home/12>.

<sup>229</sup> Zweedse Landbouwwaad. 2021. "Dierenwelzijn in Zweden", <https://jordbruksverket.se/djur/djurskydd-smittskydd-djurhalsa-och-folkhalsa/djurskyddet-i-sverige>.

*De handhaving is georganiseerd op regionaal niveau:* In tegenstelling tot de Nederlandse aanpak is de handhaving van dierenwelzijnsregels in Zweden regionaal geregeld. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij het provinciebestuur. Zweden is onderverdeeld in 21 provincies die elk lokaal worden bestuurd door een provinciebestuur ('länsstyrelse'). Een provinciebestuur wordt voorgezeten door een gouverneur (landshövding), die door de rijksoverheid wordt aangewezen. Het provinciebestuur werkt bij het uitvoeren van haar toezichthoudertaken aan de ene kant preventief, door voorlichtingen aan dierenbezitters te verzorgen en routinecontroles uit te voeren, en aan de andere kant reactief op basis van meldingen die zij binnenkrijgt. Routinecontroles zijn hoofdzakelijk gericht op landbouwdieren. Artikel 16 van de Zweedse Dierenwelzijnswet bepaalt dat de controlerende autoriteit (meestal het provinciebestuur) een beroep mag doen op de politie bij het uitvoeren van toezichts- of handhavingstaken, maar alleen wanneer dit noodzakelijk is. Zowel de politie als de provinciebesturen mogen een houdverbod opleggen, waarvan beide elkaar op de hoogte moeten brengen.

*De verschillende handhavende partijen hebben een vaste en formele overlegstructuur op strategisch niveau:* De Landbouwwaad, de provinciebesturen en de Nationale Voedseladministratie zijn vertegenwoordigd in de Raad voor Dierenwelzijnscontrole. De Nationale Voedseladministratie (de Zweedse NVWA) is verantwoordelijk voor het toezicht op de slachthuizen, inclusief of deze zich houden aan de Dierenwelzijnswet<sup>230</sup>. De Raad moet ervoor zorgen dat de deelnemers continue dezelfde strategische lijnen voeren en samenwerken bij de handhaving<sup>231</sup>. De Raad voor Dierenwelzijnscontrole wordt voorgezeten door de Landbouwwaad.

#### 7.4. Sturing en toezicht Oostenrijk

*Een onafhankelijke ombudsman maakt onderdeel uit van de institutionele structuur:* Oostenrijk kent sinds de invoering van de Dierenwelzijnswet in 2005 zogenoemde 'Tierschutzombudsstellen'; op het niveau van de deelstaat maakt een Dierenwelzijnsombudsman (organisatie) onderdeel uit van de institutionele structuur. De ombudsman van een deelstaat wordt gekozen of benoemd, afhankelijk van de deelstaat.

De reden voor de oprichting van de 'Tierschutzombudsstellen' is de behoefte aan een onafhankelijke institutie die op kan komen voor de rechten van het dier en het dierenwelzijn; een institutie tussen de overheid en het dier. Elke deelstaat heeft een ombudsman voor dierenwelzijn, in omvang verschillen zij.<sup>232</sup> De ombudsman in Wenen houdt zich, onder meer, bezig met<sup>233</sup>:

- Het behartigen van de belangen van dieren als onafhankelijk orgaan van de deelstaat Wenen (zonder daarbij aan instructies onderworpen te zijn);
- Het pleiten voor een verantwoorde omgang met dieren en bijbehorende wet- en regelgeving;
- Het deelnemen in juridische procedures. De ombudsorganisatie heeft een procesbevoegdheid in alle juridische procedures aangaande dierenrechten en ziet erop toe dat dieren worden behandeld en gehouden overeenkomstig hun behoeften en passend bij hun soort.
- Het grote publiek, en in het bijzonder kinderen en jongeren, bewustmaken van het belang van dierenwelzijn;
- Het vertegenwoordigen van de deelstaat Wenen in de Raad voor de Dierenbescherming. Deze raad van deskundigen heeft onder meer de volgende taken: het adviseren van de wetgever over dierenbeschermingsvraagstukken, het opstellen van richtsnoeren voor een uniforme

<sup>230</sup> Dierenwelzijnsverordening (Zweden), 2010, art. 8.9.

<sup>231</sup> Idem, art. 8.11.

<sup>232</sup> Interview: *Tierschutzombudsstelle Wien*.

<sup>233</sup> Dierenwelzijnsombudsman Wenen. 2021. "Welcome tot he Ombuds Office for Animal Protection of the City of Vienna", <https://www.tieranwalt.at/de/Information-in-English.htm>.

handhaving van de wet op de dierenbescherming in alle deelstaten en het toezicht op de handhaving.

De ombudsman als onderdeel van de institutionele structuur wordt gezien als een *best practice* en heeft een duidelijke toegevoegde waarde voor het dierenwelzijn, voor individuele gevallen (via de procesbevoegdheid van de ombudsman) maar ook voor het bredere dierenwelzijn (via lobby voor betere regelgeving voor en vanuit het oogpunt van dierenwelzijn).

Een concreet voorbeeld van een situatie waarin de ombudsman kan optreden is een situatie waarin, volgens de ombudsman, een houdverbod moet worden opgelegd. Meestal is hier dan nog niet door de bevoegde autoriteiten om gevraagd en dus komt de ombudsman in actie.<sup>234</sup>

## Zweden

*Een agentschap van de Zweedse LNV speelt een belangrijke rol bij de handhaving*

De bestuurlijke verantwoordelijkheid op het gebied van dierenwelzijn ligt bij de Zweedse Landbouwwaad ('Jordbruksverket'), een agentschap onder het ministerie van Landbouw. De leden van deze raad ontwikkelen meerjarenstrategieën met daarin de prioriteiten voor dierenwelzijn. Dit gebeurt op basis van de instructie- en regelgevingsbrief van de Landbouwwaad, de Dierenwelzijnswet en andere nationale overheidsdocumenten, maar ook op basis van de standpunten van relevante branche- en belangenorganisaties, de input van andere autoriteiten en de adviezen van academici en veterinaire organisaties. De Landbouwwaad is daarnaast verantwoordelijk voor de verdere uitwerking van de Dierenwelzijnswet naar gedetailleerde regelgeving. Tevens coördineert de Landbouwwaad de controlewerkzaamheden van de provinciebesturen van Zweden, door middel van trainingen en richtlijnen.

### 7.5. Conclusie en vragen ter reflectie

Hoewel de taken en bevoegdheden op het gebied van handhaving van dierenwelzijn (van gezelschapsdieren) in de vergeleken landen duidelijk anders zijn verdeeld dan in Nederland, kunnen uit deze studie enkele ook voor de Nederlandse context relevante vragen worden afgeleid. Het trekken van lessen uit een internationale vergelijking vraagt om een zuivere vergelijking waarbij ook onder meer de verschillen tussen landen als het gaat om de inrichting van het openbaar bestuur worden meegewogen. Binnen de scope van dit onderzoek is hier geen ruimte voor en wij adviseren dan ook om dit specifieke onderdeel in eventuele additionele onderzoeken verder uit te bouwen. Op basis van de door ons uitgevoerde globale vergelijking geven wij graag een aantal denkrichtingen mee, deze hebben wij opgenomen in de onderstaande tabel.

Onderdeel	Vragen ter reflectie
<b>Interventies en resultaten</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Is het nodig en nuttig om dierenartsen nauwer te betrekken voor toezicht op dierenwelzijn van gezelschapsdieren?</li><li>• Hoe ervaren de inspecteurs van de LID het alleen werken?</li><li>• Is er voldoende mogelijkheid om, indien dat wordt gewenst, in tweetallen te werken?</li><li>• Kunnen er winsten (op het gebied van stress en vermoeidheid onder inspecteurs maar ook voor het dierenwelzijn) worden geboekt wanneer ter plaatse inspecties in paren worden verricht?</li></ul>
<b>Regeling in bewaring- en in beslagname</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wat zijn de mogelijkheden voor opslaglocaties in publiek beheer?</li><li>• Wat zijn de juridische mogelijkheden om de kosten van de inbeslagname bij een strafrechtelijk traject op de eigenaar te verhalen?</li></ul>

<sup>234</sup> Interview: *Tierschutzombudsstelle Wien*.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat zijn de voor- en nadelen van het beleggen van de beslissing om tot een bestuursrechtelijk of strafrechtelijk traject over te gaan bij één (handhavings)organisatie, zoals de LID?</li> </ul>
<b>Samenwerking</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waar ligt het primaat van de handhavingen wat zijn de voor- en nadelen om daar ook 'het meldpunt' onder te brengen?</li> <li>• Is een nieuwe, geïnstitutionaliseerde, vorm voor een strategisch overleg mogelijk waarin de handhavingpartners samenkomen en/of waarin andere belanghebbenden worden betrokken (brede commissie)?</li> <li>• Wat is de toegevoegde waarde van het organiseren van de handhaving op regionaal niveau, bijvoorbeeld een provinciebestuur?</li> </ul>
<b>Sturing en toezicht</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is het ook in Nederland wenselijk een speciale Ombudsman voor dieren als extra sturingslaag aan de ketensamenwerking toe te voegen?</li> </ul>

## **Deel IV. Overkoepelende conclusies en aanbevelingen**

## 8. Conclusies en aanbevelingen

Voor deze evaluatie zijn door LNV een hypothese en twee deelhypotheses vastgesteld die met deze evaluatie getoetst dienen te worden. In dit concluderende hoofdstuk bespreken we de bevindingen gepresenteerd in de voorgaande delen in relatie tot de hypothesen. Daarnaast geven we de overkoepelende aanbevelingen op basis van de uitgevoerde evaluatie.

### 8.1. Discussie en beantwoording (deel)hypothesen

**Deelhypothese 1: De LID draagt bij aan de bestuurs- en strafrechtelijke afhandeling van meldingen (o.a. via 144 en de politie) van mishandeling en verwaarlozing van gezelschapsdieren.**

In principe klopt de gestelde hypothese en draagt de LID bij aan de bestuurs- en strafrechtelijke afhandeling van meldingen van mishandeling en verwaarlozing van gezelschapsdieren.

De LID heeft sinds 2018 de eerstelijnsfunctie voor de later-meldingen over nalatingsvergrepen vanuit meldpunt 144. Toen de LID in 2018 deze eerstelijnsfunctie van de politie overnam kwam er niet direct meer subsidie beschikbaar om de verhoogde werklast in te vullen. De LID kampte tussen 2018 en 2020 daardoor met ondercapaciteit. In 2020 is de jaarlijkse subsidie verhoogd naar 2,52 miljoen euro en vanaf 2021 naar 2,8 miljoen euro. Met deze extra bijdrage is de LID erin geslaagd om de ondercapaciteit weg te werken en lijkt ook een stijgende lijn te zijn ingezet in het aantal routinecontroles, hoewel de met LNV afgesproken hoeveelheid routinecontroles nog niet wordt bereikt (in 2020 voornamelijk door de COVID-19 pandemie). Onder de huidige omstandigheden heeft de LID ook genoeg capaciteit om de eerstelijnsmeldingen in behandeling te nemen.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat een (groot) deel van de meldingen door melders niet bij meldpunt 144 worden gemaakt (door beperkte bekendheid) maar bij de politie wordt gemeld (bijvoorbeeld via 112). Ook als deze meldingen later-meldingen betreffen worden deze niet structureel doorgezet naar de LID. Of en hoe deze meldingen door de politie worden opgevolgd is niet bekend, maar dit betekent dat de LID bij de handhaving hierop niet bijdraagt tenzij zij hierdoor door de politie bij betrokken worden (wat beperkt aan te orde lijkt te zijn).

De LID is bij gezelschapsdieren en bepaalde hobbymatig gehouden landbouwdieren de aangewezen partij om de bestuursrechtelijke handhaving te verzorgen. Ter plaatse maakt de LID-inspecteur een inschatting van of en dan welke bepalingen binnen de Wet dieren worden overtreden. Vanwege de ontwikkeling van de jurisprudentie is de RVO sinds 2015 kritischer geworden als het gaat om de situaties waarin inbewaringneming plaats dient te vinden; inbewaringneming is op die manier het laatste redmiddel geworden. Bij inbeslagname (door de LID) is een omgekeerde trend zichtbaar, waardoor in 2020 de LID ongeveer even vaak heeft aangestuurd op inbewaringneming als op inbeslagname. Hoewel de LID en de RVO van mening kunnen verschillen hierover wordt in verreweg de meeste gevallen een verzoek voor het inzetten van een bestuursrechtelijk traject vanuit de LID door de RVO geaccepteerd. Wel valt op dat de rol van de LID nadat een dier in bewaring genomen is ophoudt terwijl de LID wel de contactpersoon is voor de eigenaar. Daarnaast wordt de expertise van de LID niet gebruikt in de aanbestedingsprocedure voor nieuwe opslaghouders. Hier ligt potentie voor de handhaving.

**Deelhypothese 2: De LID draagt eraan bij dat het Besluit houders van dieren voor (bedrijfsmatig) gehouden gezelschapsdieren wordt gehandhaafd**

Deze hypothese is te beantwoorden vanuit de rol van de LID alsook vanuit de samenwerking in de handhavingketen, aangezien het Besluit houders van dieren betrekking heeft op de werkverdeling. Wij beantwoorden deze hypothese positief – de LID draagt bij aan het handhaven van het Besluit

– met de opmerking dat met name de samenwerking aandacht behoeft om te komen tot een effectievere handhaving.

Het Besluit houders van dieren voor (bedrijfsmatig) gehouden gezelschapsdieren is een uitwerking van de Wet dieren. Het biedt op veel onderdelen van de Wet dieren een concrete invulling. Ook maakt het Besluit onderscheid tussen het hobbymatig en bedrijfsmatig gehouden van dieren en bevat het eisen waaraan men als houder van dieren moet voldoen. Als toezichthouder is de LID verantwoordelijk voor de handhaving van het Besluit als het gaat om gezelschapsdieren en bepaalde hobbymatig gehouden landbouwdieren. Hiertoe voert de LID bepaalde taken uit, waarbij de routinecontroles en het afhandelen van meldingen uit de eerste lijn inmiddels het vaakst voorkomen. Op dit eerste type acties wordt de LID gestuurd door LNV.

De LID voert haar functie niet uit in isolatie maar als deel van de handavingsketen, wat intensieve samenwerking met vooral de NVWA en de politie vereist. De scheidslijn tussen hobbymatig en bedrijfsmatig gehouden dieren is niet altijd even scherp en in dat kader bestaat er een grijs gebied tussen de werkzaamheden van de LID en de NVWA. De LID zorgt er door middel van werkafspraken en regelmatig overleg met de NVWA voor dat dit grijze gebied in de praktijk relatief weinig problemen veroorzaakt in de handhaving. Daarbij moet worden opgemerkt dat er overlap blijft bestaan. De goede onderlinge verhoudingen, vooral op operationeel niveau, maken dat waar problemen ontstaan deze snel worden opgelost en ondersteuning wordt geboden. Met de politie zijn de verhoudingen op operationeel vlak ook goed, alhoewel dit per regio kan verschillen.

De samenwerking tussen de LID, de NVWA en de politie verloopt over het algemeen goed maar er zijn ook verbeterpunten. De moeilijkheid zit hem vooral in het 'dezelfde kant op krijgen van de neuzen' van organisaties die vanuit hun verschillende rollen ook verschillende prioriteiten ten aanzien van en perspectieven op de handhaving van dierenwelzijn hebben. Dit brengt vooral spanningen met zich mee in de samenwerking met de politie, voor wie dierenwelzijn één van de vele portefeuilles is. Op dit moment vindt geen structureel overleg op strategisch en tactisch niveau plaats waarmee één gezamenlijke lijn binnen de samenwerking kan worden bewaakt. Op operationeel niveau vindt men elkaar wel, maar een belangrijke effectiviteitsslag op ketenniveau kan worden geslagen door de informatiedeling goed in te richten. Niet alleen betekent dit een feedbackloop bij de behandeling van meldingen, maar ook het doorgeven van observaties waar een andere partij wat aan heeft, zoals bijvangst.

### Hypothese: De jaarlijkse subsidie van 1,6 miljoen euro die het ministerie van LNV uitkeert aan de LID wordt doeltreffend en doelmatig gebruikt.

Op basis van het voorgaande concluderen wij dat de LID de jaarlijkse subsidie die zij van LNV ontvangt (en welke inmiddels is uitgebreid naar 2,8 miljoen euro) hoofdzakelijk op een doeltreffende en doelmatige manier gebruikt. Desalniettemin hebben wij op de verschillende principes van effectief toezicht verbetermogelijkheden geïdentificeerd die kunnen bijdragen aan een nóg doeltreffendere (en mogelijk ook doelmatigere) handhaving op dierenwelzijn. Vooral op het gebied van samenwerking binnen de handavingsketen kunnen belangrijke slagen worden gemaakt, m.n. op het gebied van regelmatig overleg en het overdragen van signalen. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid en de benodigde verbeteringen kunnen niet door de LID alleen worden bewerkstelligd. De LID heeft getoond actief initiatieven te ondernemen om de afstemming en samenwerking op verschillende niveaus vorm te geven en gaande te houden, en heeft op het gebied van samenwerking als toezichthouder bijgedragen aan doeltreffendheid in de handavingsketen. De verschuiving van de eerstelijnsfunctie in 2018 is een belangrijk moment geweest waarmee de rol van de LID is veranderd. De jaren daarna zijn nodig geweest om deze wijzigingen goed in te regelen in de organisatie. Dit maakt het lastiger over deze verandering uitspraken te doen, wat betreft de gevolgen voor de effectiviteit en efficiëntie de komende tijd. Om dit te bepalen zal het nodig zijn binnen enkele jaren een vervolgonderzoek uit te (laten) voeren.

## 8.2. Overkoepelende aanbevelingen

Met betrekking tot de **interventies en resultaten** heeft de LID met name op het gebied van de routinecontroles stappen te maken, om te zorgen dat de met LNV overeengekomen doelstelling wordt bereikt. Gezien de ontwikkeling op het gebied van risicogerichte selectie van routinecontroles, is het aan te raden naast het uitbreiden van de controles ook het gesprek met LNV te voeren over de effectiviteit van deze aanpak en mogelijke bijstelling van de doelstelling (op de korte termijn). Ook in het registreren van de routinecontroles kan de LID een slag maken om te zorgen dat zij zicht krijgen op de dekkingsgraad van de uitgevoerde controles. Met een groeiende verantwoordelijkheid en omvang ligt een uitdaging bij de LID bij het garanderen van de kwaliteit van de dienst naar de toekomst toe. Wij raden daarom aan het werken met vrijwilligers en het gebruik van afspraken met houders als actie (geïntroduceerd in 2018) verder te evalueren op effectiviteit.

De mate waarin en de manier waarop de LID gebruik maakt van de **regeling inbewaringneming en inbeslagname** behoeft op dit moment geen grote verbetering. Afhankelijk van de situatie heeft de LID-inspecteur de keuze voor een bestuursrechtelijke- of strafrechtelijk afhandeling. De regeling zelf kan wel effectiever worden ingericht. Het belangrijkste knelpunt daarbij is dat het toezicht op en de communicatie met de opslaghouders op dit moment onvoldoende met de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke procedures is afgestemd. Een multidisciplinaire aanpak, waarin de expertise van de verschillende handhavingspartijen wordt benut en de verschillende behoeftes worden afgestemd, ontbreekt hierbij vooralsnog.

Ten aanzien van de **samenwerking** is het van belang om een nieuw structureel overleg op strategisch niveau te organiseren. Deze wens heeft de LID al kenbaar gemaakt en handen en voeten aan gegeven door een voorstel voor een nieuwe overlegstructuur te doen als aanvulling op het nieuwe handhavingsconvenant. De verschillen in prioriteiten en perspectieven die wij tussen de handhavingspartners observeren kunnen middels die weg beter worden gemitigeerd. Op het niveau van de uitvoering is er geen centrale regie over de meldingen betreffende dierenmishandeling- en verwaarlozing en er zijn nog te weinig feedbackloops aanwezig tussen de partners, waardoor integraal zicht op de meldingen ontbreekt. Een belangrijke vraag voor de nabije toekomst die al in het Beke-rapport naar voren kwam is wat er in dit kader van meldpunt 144 verwacht moet en kan worden. Wij raden aan om met de andere handhavingspartners het gesprek aan te gaan over hoe meldpunt 144 meer een centraal voorportaal kan worden. Een werkvorm waarin alle handhavingspartners vertegenwoordigd zijn kan hierbij helpen.

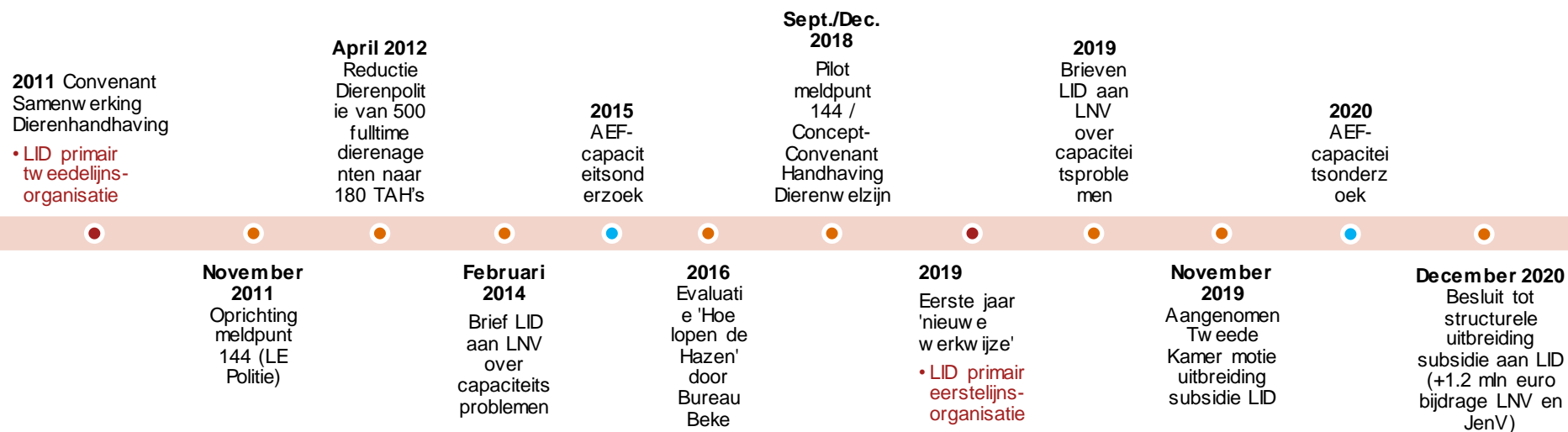
Wat betreft **sturing en toezicht** bevelen wij een versterking en formalisering van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie aan tussen LNV en de LID. Dit betekent aan de ene kant dat LNV meer handvatten moet krijgen om te sturen op het beleid van de LID, bijvoorbeeld door in een eerder stadium inspraak te kunnen geven in de jaarplannen. Als subsidieverstrekker en beleidsverantwoordelijke heeft LNV verantwoordelijkheid om de samenwerking tussen de LID en de andere partijen af te stemmen en zo een gezamenlijke lijn te bepalen en deze te blijven bewaken. Dit vergt niet alleen de 'bescherming' van de prioriteiten van de LID binnen de handhavingsketen, maar ook een steviger sturende rol op de keten als geheel. LNV zal dit in samenspraak moeten doen met het ministerie van JenV.



# Bijlagen

## A. Tijdslijn: relevante ontwikkeling LID en bredere handhavingsketen

Relevante ontwikkelingen LID en bredere handhavingsketen dierenwelzijn, periode 2010-2020



## B. Evaluatiekader: 6 principes van toezicht

De basis voor ons evaluatiekader is de 'Kaderstellende Visie op Toezicht' uit 2005. Dit kader bestaat uit zes principes waaraan goed maatschappelijk toezicht moet voldoen. Per principe hebben wij relevante criteria geselecteerd, in relatie tot de onderwerpen voor dit onderzoek, en toegepast om de bevindingen aan te meten. Deze principes en gekozen criteria zijn nader toegelicht in onderstaande tabel.

Toezichtsprincipe	Criteria
<i>Selectief</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Toezicht (vormen omvang) op basis van een afweging van risico's, kosten en baten.</li><li>• Er worden prioriteiten gesteld, aangaande inzet van capaciteit op activiteiten.</li></ul>
<i>Slagvaardig</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Er wordt passend gebruik gemaakt van interventiebevoegdheden.</li><li>• Het toezicht is zacht waar het kan, maar hard waar het moet.</li><li>• Het toezicht stimuleert burgers om zelf het gewenste resultaat te bereiken.</li></ul>
<i>Samenwerkend</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Er is sprake van goede relaties en verhoudingen in de keten.</li><li>• Er gelden meerjarenafspraken over de vorm en inhoud van samenwerking.</li><li>• Overlap wordt voorkomen.</li><li>• Informatie wordt tussen ketenpartners voldoende gedeeld.</li><li>• Er is voldoende sprake van sturing op het departementoverstijgende thema dierenwelzijn en de rol van de LID binnen dit thema.</li><li>• Er is sprake van een doeltreffende opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.</li></ul>
<i>Onafhankelijk</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het toezicht (rol en werkwijze) wordt op een onafhankelijke wijze uitgevoerd, de maatschappij kan vertrouwen op een onafhankelijk oordeel. Dit geldt voor het verzamelen van informatie, het oordelen en interveniëren.</li></ul>
<i>Transparant</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Er wordt voldoende uitgelegd waarom en hoe toezicht wordt gehouden.</li></ul>
<i>Professioneel</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De toezichthouder blijft zich ontwikkelen en draagt zorg voor kennisontwikkeling en -overdracht.</li></ul>

## C. Werkwijze LID & maatregelen

### C.1. Inspecteurs en vrijwilligers

De LID heeft voor inspecties twee type inspecteurs in dienst: districtsinspecteurs en binneninspecteurs. Districtsinspecteurs, onderdeel van de buiteninspectie en werkend binnen een vast gebied bestaande uit meerdere gemeenten, zijn Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) en toezichthouder waardoor zij onder meer bevoegd zijn om inspecties uit te voeren, een beperkt aantal strafbare feiten op te sporen, een proces-verbaal op te maken en dieren in bewaring of in beslag te nemen<sup>235</sup>.

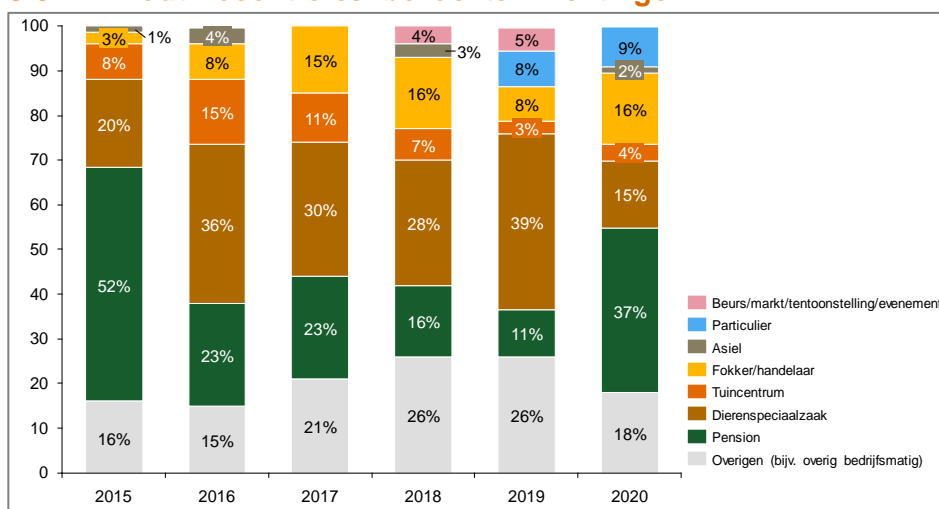
Binneninspecteurs hebben ook een BOA-bevoegdheid en zijn ook toezichthouder, maar zij hebben de screening van eerstelijnsmeldingen, kwaliteitsbewaking, backoffice en administratie als belangrijkste taken. Wanneer beide categorieën inspecteurs bestuursrechtelijk optreden vallen zij onder de verantwoordelijkheid van RVO en bij strafrechtelijk optreden onder die van het OM.

Een deel van de meldingen, namelijk meldingen van "licht verstoord dierenwelzijn", wordt opgepakt door vrijwilligers zonder bevoegdheden ("Vrijwillig Medewerkers Buitendienst" (MBD)), dit kan een mentaliteitsgesprek, vooronderzoek of nacontrole betreffen.<sup>236</sup> De medewerkers binneninspectie verzorgen de screening, registratie en (eventueel) afhandeling van meldingen en hebben een rol in de coördinatie en ondersteuning van vrijwilligers en binneninspecteurs.<sup>237</sup>

### C.2. Werkwijze routinecontroles

Zoals opgenomen in de Werkinstructie routinecontroles 2021-2026 verstuurt de LID-inspecteur, wanneer deze tijdens een routinecontrole een tekortkoming signaleert, in eerste instantie altijd een bevindingbrief niet akkoord aan de betrokkene(n) en bespreekt deze<sup>238</sup>. Alleen bij uitzondering wordt meteen bestuurs- en of strafrechtelijk opgetreden; het uitgangspunt is dat bestuursrecht pas wordt ingezet bij evidente misstanden. Er wordt dan ook geen bevindingenbrief verstuurd maar een checklist die door de inspectie is ingevuld. Bij tekortkomingen met betrekking tot dierenwelzijn wordt nog geen bestuursrechtelijk traject ingezet maar vindt er een hercontrole binnen zes maanden plaats. Bij andere soorten tekortkomingen (bijv. administratief) vindt hercontrole binnen twaalf maanden plaats.

### C.3. Routinecontroles: bezochte inrichtingen



Procentuele verdeling bezochte inrichtingen bij routinecontroles.

<sup>235</sup> Besluit aanwijzing toezichthouders Wet dieren art. 2g.; Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Stichting Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming 2017 art. 2.

<sup>236</sup> LID. 2020. *Algemeen Beleid*.

<sup>238</sup> LID. 2021. *Werkinstructie routinecontroles 2021-2026*, p. 3.

#### C.4. Maatregelen: Vervolging en afhandeling

Wij geven hier voor de volledigheid een overzicht van de afspraken die gemaakt zijn over de bestuursrechtelijk en strafrechtelijke vervolging en afhandeling van overtredingen en misdrijven.

**Het handhavingsconvenant, het afwegingskader en de handhavingskaders:** Handhaving van de wet- en regelgeving omtrent dierenwelzijn vindt plaats via het bestuursrecht en het strafrecht. Volgens het handhavingsconvenant is het OM belast met de vervolging van strafrechtelijke zaken, terwijl de RVO verantwoordelijk is voor de bestuursrechtelijke handhaving. In het handhavingsconvenant is tevens opgenomen dat indien een overtreding met betrekking tot dieren wordt vermoed de handhavingspartners een door het OM opgesteld afwegingskader hanteren die bepaalt of strafrecht, bestuursrecht dan wel een combinatie van beide van toepassing is. Het afwegingskader, dat nog vóór het handhavingsconvenant in 2010 was opgesteld, is in 2015 vervangen door een handhavingskader, welke elk half jaar wordt herzien. Het document dient als leidraad voor de functionarissen van de handhavingspartners bij het opstellen van besluiten en het beoordelen van ontvangen processen-verbaal of begeleiding van de BOA in het opsporingsonderzoek. Per artikel is beschreven welke mogelijk acties ingezet kunnen worden. Aangezien het een leidraad is kan ervan worden afgeweken. Een belangrijke rode draad die loopt tussen het afwegingskader en de daaropvolgende handhavingskaders is de afspraak dat waar bestuursrechtelijke afhandeling mogelijk is deze wordt geprefereerd boven strafrechtelijke afhandeling.

**Bestuursrechtelijke afhandeling:** De LID verzorgt in opdracht van de RVO bestuursrechtelijke handhavingstaken die betrekking hebben op door zichzelf of door andere partijen geconstateerde overtredingen aangaande gezelschapsdieren en de hobbymatig gehouden landbouwhuisdieren die onder haar gezag vallen<sup>239</sup>. Als de politie naar aanleiding van een eerstelijns melding waarbij zij optreedt op een situatie stuit die vraagt om bestuursrechtelijke afhandeling dan wordt zij geacht de LID (of de NVWA) in te schakelen als tweedelijns organisatie.

Het beslissingsrecht om een bestuursrechtelijk traject in te zetten ligt bij de RVO<sup>240</sup>. Voor alle overtredingen kan de minister van LNV (die deze bevoegdheid heeft gedelegeerd aan de RVO)

1. een **last onder bestuursdwang opleggen**<sup>241</sup>. Indien de overtreder de overtreding (bijvoorbeeld het niet goed schoonhouden van de leefomgeving van het dier) niet terugdraait doet de RVO dit zelf en berekent de kosten door. Een dergelijke sanctie is gericht op herstel, dat wil zeggen het zo snel mogelijk laten terugkeren van de situatie naar zoals deze was voor de overtreding of het afdwingen van feitelijk handelen.
2. een **last onder dwangsom opleggen**. Hierbij moet de overtreder een geldsom betalen als deze niet binnen een vooraf bepaalde termijn de overtreding beëindigt of deze herhaalt. Het staat de RVO vrij om te kiezen tussen een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom.
3. **Spoedbestuursdwang toepassen** indien de situatie om direct ingrijpen vraagt wordt deze meteen hersteld op kosten van de overtreder of de RVO gaat over tot inbewaringneming van het dier.
4. een **bestuurlijke boete opleggen** bij de overtreding van een aantal voorschriften, waarmee de bestuursrechtelijke handhaving een punitief karakter krijgt<sup>242</sup>.

De LID voert in opdracht van de RVO deze sancties uit.

**Strafrechtelijke afhandeling:** Het strafrechtelijk optreden ligt voornamelijk in de handen van de TAH's; zo kunnen zij onder meer dieren in beslag nemen, boetes uitschrijven of een proces-verbaal

<sup>239</sup> Handhavingspartners dierenwelzijn. 2011. Convenant Samenwerking Dierenhandhaving, art. 4.2

<sup>240</sup> Idem., art. 6.

<sup>241</sup> Art. 8.5 Wet dieren.

<sup>242</sup> Art. 8.6.1 Wet dieren.

opmaken. Daarnaast dient de politie zich proactief toe te leggen op het opsporen van strafbaar gestelde overtredingen van de Wet dieren. Hierbij gaat het voornamelijk om de volgende delicten:

- Dierenmishandeling;
- Dierenverwaarlozing;
- Ontuchtige handelingen met dieren (inclusief dierenporno);
- Het doden of mishandelen van een dier dat aan iemand anders toebehoort;
- Het aanhitsen of niet voldoende in toom houden van een dier.

LID-inspecteurs zijn Buitengewone Opsporingsambtenaren (BOA's) en hebben als zodanig ook strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden<sup>243</sup>. Zo kan een LID-inspecteur indien deze op een strafrechtelijk vergrijp stuit ook een proces-verbaal opmaken, wat bijvoorbeeld kan leiden tot inbeslagname van het dier (zie hoofdstuk 6.1). Het OM gaat over de vervolgstappen na constatering.

**Samenloop bestuursrecht en strafrecht:** Beide kunnen ook in combinatie worden opgelegd. Omdat de overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd ook strafbaar zijn gesteld bevat de Wet dieren een samenloopbepaling, waarbij de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder deze is begaan bepaalt welk spoor wordt gevolgd<sup>244</sup>. Het is vooral van belang om afstemming te laten plaatsvinden over de keuze voor een bestuurlijke boete of een strafrechtelijk proces-verbaal omdat men niet voor hetzelfde vergrijp zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kan worden gestraft<sup>245</sup>.

---

<sup>243</sup> Besluit aanwijzing toezichthouders Wet dieren, 2012, art. 2g

<sup>244</sup> Art. 8.10 Wet dieren

<sup>245</sup> Handhavingspartners. 2020. *Handhavingskader*, p. 1

## D. Toelichting regeling in beslag en in bewaring nemen

*Inbewaringneming:* Het in bewaring nemen van dieren is een bestuursrechtelijke maatregel die haar legaliteit vindt in de Algemene wet bestuursrecht (Awb)<sup>246</sup>. In tegenstelling tot inbeslagname is het meevoeren en opslaan van voorwerpen (inclusief dier- en plantensoorten) een herstelsanctie, wat niet ziet op bestraffing maar op een zo spoedig mogelijk einde van de overtreding, het voorkomen van herhaling of het beperken dan wel wegnemen van de gevolgen van de overtreding<sup>247</sup>. Voor gezelschapsdieren geldt dat de LID de toezichthouder is die een overtreding kan constateren en hercontroles uitvoert. RVO is de partij die, via het bestuursrecht, handhavend kan optreden. De NVWA doet zelf het handhavingstraject van begin tot en met de inbewaringneming. Omdat bestuursrechtelijke handhaving op herstel ziet wordt inbewaringneming beschouwd als een laatste redmiddel. Indien wordt geconstateerd dat het dier ernstig ziek is dan kan de RVO opdracht geven tot spoedbestuursdwang<sup>248</sup>. Als de bestuursrechter bepaalt dat er sprake is van een overtreding, dan worden de kosten van het proces en de herstelactie in rekening gebracht bij de eigenaar.

*Inbeslagname:* De inbeslagname van voorwerpen (inclusief dier- en plantensoorten) is een strafrechtelijke maatregel die geregeld is in het Wetboek van Strafvordering<sup>249</sup> en de Wet op de Economische Delicten (WED). In het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen is bepaald dat het ministerie van EZK een dienst moet aanstellen die verantwoordelijk is voor de bewaring van voorwerpen<sup>250</sup>. EZK wees hiervoor in 2005 de Dienst Landelijke service bij regelingen aan, welke in 2014 met het Agentschap NL fuseerde tot de RVO<sup>251</sup>. Inbeslagname kan alleen worden opgelegd om een strafbaar feit te kunnen aantonen (waarheidsvinding), om strafbare voorwerpen uit het verkeer te onttrekken of als er de verdenking is dat geld is verdiend met strafbare handelingen, waarbij de inbeslaggenomen goederen als het ware dienst doen als zekerstelling voor toekomstige boetes of inbeslagnames<sup>252</sup>. Het OM moet de opdracht geven voor inbeslagname en is verantwoordelijk voor het vervolgingstraject.

---

<sup>246</sup> Art. 5:29 Awb.

<sup>247</sup> Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken. 2021. "Bestuursrechtelijke handhaving en sancties", <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61-2?cookie=yes.1618250463865-680785280>

<sup>248</sup> Interview: RVO.

<sup>249</sup> Art. 94 t/m 123 Sv.

<sup>250</sup> Besluit inbeslaggenomen voorwerpen, 1995, art. 1b.

<sup>251</sup> Aanwijzing Dienst Landelijke service bij regelingen (LASER) als bewaarder inbeslaggenomen voorwerpen, 2005.

<sup>252</sup> Art. 94 Sv.

## E. Nadere uitwerking samenwerkingsafspraken LID, NVWA en politie

Hier volgt een nadere uitwerking van de in hoofdstuk 4.1 beschreven samenwerkingsafspraken tussen de LID, de NVWA en politie wat betreft het beschermen van het dierenwelzijn van gezelschaps- en hobbydieren. Dit onderdeel van de bijlage is daarmee ook een uitgebreidere beantwoording van de onderzoeksvraag: “Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden van de LID, de NVWA en de politie als toezichthouders voor het beschermen van het dierenwelzijn van gezelschaps- en hobbydieren verdeeld?”.

### E.1. Handhavingsconvenant Dierenwelzijn

De samenwerkingsafspraken tussen de partijen die toezichthoudende taken vervullen op het gebied van dierenwelzijn zijn geformaliseerd in het handhavingsconvenant uit 2011. Van dit document is een nieuwe conceptversie opgesteld in 2019, welke nog niet is bekrachtigd. Wij beschrijven hier kort de overkoepelende inhoud van beide documenten.

*Het Convenant Samenwerking Dierenhandhaving (2011):* Op 24 oktober 2011 hebben de LID, de NVWA en de politie samen met het Openbaar Ministerie (OM) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) het handhavingsconvenant opgesteld waarin zij afspraken vastlegden over de onderlinge taakverdeling betreffende de handhaving en verzoeken om (nood)hulp. Zoals uit het handhavingsconvenant zelf blijkt trachten de partijen hiermee te verduidelijken “welke partij in enige situatie verantwoordelijk is voor de aanpak en afhandeling van de handhaving”<sup>253</sup>. Het handhavingsconvenant bevat generieke taakafspraken over de juridische afhandeling en welke partij in welke situatie moet optreden, specifieke taakafspraken per partij, aparte samenwerkingsafspraken en diverse losse afspraken tussen de handhavingspartners. Afspraken betreffende dierenhulpverlening die buiten de strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving vallen zijn in een apart convenant vastgelegd: het Convenant Dierenhulpverlening (2011). De LID en de andere handhavingspartners maken hier geen deel van uit. Het handhavingsconvenant heeft een looptijd van drie jaar waarna deze schriftelijk dan wel stilzwijgend voor één of meerdere jaren kan worden verlengd. Sinds de invoering is het handhavingsconvenant meerdere malen stilzwijgend verlengd en momenteel is het nog steeds van kracht.

*Het vernieuwde handhavingsconvenant (concept):* Het oorspronkelijke handhavingsconvenant is inmiddels op een aantal punten gedateerd, in belangrijke mate vanwege de verschuiving van de eerstelijnsfunctie wat betreft de meldingen betreffende gezelschapsdieren van de politie naar de LID in 2018. De ketenpartners besloten in 2019 om deze nieuwe werkwijze vast te leggen in een nieuw handhavingsconvenant. Inmiddels hebben de ketenpartners een conceptversie hiervan voorbereid, maar deze is nog niet getekend. De vertraging valt deels te verklaren door de nieuwe afspraken die LNV en JenV moesten maken over de verhoogde subsidie aan de LID naar aanleiding van de verschuiving van de eerstelijnsfunctie. Of de conceptversie van het nieuwe convenant in de nabije toekomst door alle partijen wordt getekend is onzeker, omdat er verschil van mening bestaat tussen de partijen over de toegevoegde waarde van een nieuw convenant. LNV geeft er de voorkeur aan dit besluit in de landelijke stuurgroep te laten maken. Volgens een LNV-responent is LNV voor het formaliseren van het nieuwe convenant, niet alleen omdat dit is toegezegd aan de Tweede Kamer maar ook omdat het zorgt voor een ordentelijke inrichting van de keten<sup>254</sup>. Wel wordt uit de interviews duidelijk dat de handhavingspartners zich in de praktijk al aan het nieuwe conceptconvenant houden<sup>255</sup>.

<sup>253</sup> Handhavingspartners dierenwelzijn. 2011. *Convenant Samenwerking Dierenhandhaving*, preambule, para. 10

<sup>254</sup> Interview: LNV (beleidsmedewerker).

<sup>255</sup> Interview: Dierenbescherming.



## E.2. Meldpunt 144 en de opvolging van eerstelijnsmeldingen

Meldpunt 144 heeft een belangrijke functie om de ketensamenwerking goed te laten verlopen. Dit beschrijven wij hieronder met specifieke aandacht voor de verschuiving van de eerstelijnsfunctie in 2018.

*Situatie voor 2018:* In de preambule van het handavingsconvenant wordt onder meer de oprichting van een apart meldpunt voor dieren in nood aangekondigd voor november 2011, in navolging van de bepaling daartoe in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I<sup>256</sup>. Dit speciale meldpunt, meldpunt 144, werd ondergebracht bij de Landelijke Eenheid (LE) van de politie. Sinds de inwerkingstelling van meldpunt 144 heeft de LID geen eigen meldpunt meer. De NVWA heeft haar eigen meldpunt wel behouden<sup>257</sup>. Het grootste gedeelte van de meldingen voor noodhulp en niet-noodhulp aangaande dierenwelzijn komt binnen bij meldpunt 144. De LID, de NVWA en de politie maken daarnaast gebruik van andere kanalen. De centralisten bij meldpunt 144 bepalen aan de hand van een matrix waar zij de meldingen naartoe sturen ('routeren')<sup>258</sup>. De matrix onderscheidt drie soorten meldingen:

- spoed nu-meldingen, die binnen vijf minuten bij de politie moeten zijn beland;
- nu-meldingen, welke binnen 30 minuten tot 60 minuten of in ieder geval op dezelfde dag door de politie moeten zijn ontvangen; en
- later-meldingen, welke binnen 48 uur dienen te worden opgepakt.

Vóór de werkverschuiving in 2018 werden meldingen vanuit meldpunt 144 over niet-noodhulp (later-meldingen) die betrekking hebben op gezelschapsdieren en in klein aantal gehouden hobbydieren als eerste door de politie in behandeling genomen<sup>259</sup>. Deze kwamen, in overeenstemming met het handavingsconvenant, pas in de tweede lijn bij de LID terecht. Na de pilot in 2018 is dit veranderd.

*Situatie na 2018:* In het laatste kwartaal van 2018 onderzocht de LID in samenwerking met de politie en meldpunt 144 of de later-meldingen met betrekking tot gezelschapsdieren, die volgens het handavingsconvenant eerst bij de politie terecht dienden komen, direct naar de LID kon worden uitgezet<sup>260</sup>. De aanleiding hiervoor is tweeledig, te weten de knelpunten uit het rapport van Bureau Beke op het gebied van samenwerking tussen verschillende partners en de door de LID geconstateerde trendbreuk in de hoeveelheid vanuit de politie doorgezette meldingen.<sup>261</sup> Het doel van deze 'pilot 144' was om te bepalen wat het effect van de werklastverschuiving zou zijn op de "werkwijze, het werkaanbod, de informatiepositie en de samenwerking tussen LID en de politie"<sup>262</sup>. De meldingen die voor deze pilot in aanmerking kwamen zagen in grote lijnen toe op nalatingsvergrijpen: overtredingen van artikelen 1.6 tot en met 1.8 van het Besluit houders van dieren over het houden, de verzorging en de behuizing van dieren, verwaarlozing en onthouding van zorg van huisdieren<sup>263</sup>. Wanneer later-meldingen een indicatie bevatten van mogelijk verstoord dierenwelzijn of verwaarlozing van gezelschapsdieren en bepaalde hobbymatig gehouden landbouwhuisdieren (zie paragraaf 4.1.3. voor nadere toelichting van deze termen). In dit geval sturen de centralisten van meldpunt 144 de meldingen door naar de LID<sup>264</sup>. De politie zou zich blijven ontfemen over de (later) meldingen over handelingsvergrijpen zoals dierenmishandeling. Na de pilot is deze nieuwe werkwijze standaard geworden. Deze verdeling is ook vastgelegd in de conceptversie van het nieuwe handavingsconvenant<sup>265</sup>.

<sup>256</sup> Rijksoverheid. 2010. Gedoogakkoord VVD-CDA-PVV, p. 14.

<sup>257</sup> Handavingspartners dierenwelzijn. 2011. *Convenant Samenwerking Dierenhandhaving*, para. 4

<sup>258</sup> Interview: politie (meldpunt 144).

<sup>259</sup> Idem., art. 3.2

<sup>260</sup> LID en politie. 2018. Projectplan pilot 144, p. 1.

<sup>261</sup> Idem.

<sup>262</sup> Idem.

<sup>263</sup> Besluit houders van dieren, 2014, art. 1.6 t/m 1.8.

<sup>264</sup> LID. 2020. *Algemeen Beleid*, p. 3.

<sup>265</sup> Handavingspartners. 2018. *Afgestemd Convenant Dierenwelzijn*, art. 5.5.

### E.3. Taken en verantwoordelijkheden van de handhavingpartners in relatie tot de LID

Vervolgens beschrijven wij de taakafbakening tussen de LID, de NVWA en de politie als het gaat om gezelschapsdieren en hobbymatig gehouden landbouwhuisdieren.

*NVWA:* Het handhavingsconvenant voorziet in een taakafbakening tussen de NVWA en de LID als het gaat om het type dier waarvoor één van de twee organisaties verantwoordelijk is. Zo staat opgenomen dat de NVWA het in behandeling nemen van de meldingen die zij binnenkrijgt over niet-noodhulpsituaties met betrekking tot bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdieren en bepaalde hobbymatig gehouden landbouwhuisdieren als basistaak heeft<sup>266</sup>. De NVWA is verantwoordelijk voor meldingen aangaande hobbymatig gehouden schapen, geiten, varkens en runderen. De LID is de aangewezen partij bij paarden, pony's, ezels, kippen of ander pluimvee. Gezelschapsdieren, waarvoor de verantwoordelijkheid bij de LID ligt, zijn daarentegen dieren die "gewoonlijk in en bij woningen gehouden worden voor gezelschap, sport of liefhebberij" (inclusief door fokkers)<sup>267</sup>.

*Achternvang:* Ook is bepaald dat de NVWA en de LID voor elkaar een achternvangfunctie vervullen in het geval van onvoldoende menskracht bij één van beide of wanneer er behoefte is aan ondersteuning<sup>268</sup>. Zo kan in het geval van een dierziektecrises de LID eventueel taken van de NVWA overnemen.

*Vernieuwde convenant (concept):* De afspraken tussen de LID en de NVWA zoals deze in het oorspronkelijke handhavingsconvenant zijn vastgelegd zijn hetzelfde gebleven in de conceptversie van het nieuwe handhavingsconvenant. Wel is specifiek opgenomen dat de NVWA de primaire toezichthouder is waar het hondenhandel betreft<sup>269</sup>. Ook is opgenomen dat de LID en de NVWA over de details van de toezichttaken "nadere afspraken" ofwel werkafspraken maken<sup>270</sup>.

*Politie:* In het gedoogakkoord van 30 september 2010 dat ten grondslag lag aan het kabinet-Rutte I spraken de VVD, het CDA en de PVV af om 500 dierenagenten aan te stellen om de verwaarlozing en mishandeling van dieren steviger aan te pakken<sup>271</sup>. De minister van Veiligheid en Justitie gaf in 2011 de opdracht aan de politie om met de formatie te starten, met de bedoeling om deze agenten fulltime als dierenpolitie in te zetten<sup>272</sup>. Op 17 april 2012 (vlak voor de val van het kabinet) nam de Tweede Kamer de motie Berndsens/Kuiken aan en werd besloten in plaats van fulltime dierenagenten aan te stellen 180 agenten de taakaccent dierenwelzijn te geven<sup>273</sup>. Wat in de volksmond de 'dierenpolitie' wordt genoemd bestaat dus in feite uit agenten met een brede taakstelling die daarnaast ook belast zijn met het specifieke taakaccent dierenwelzijn; formeel heten deze agenten 'Taakaccenthouders handhaving dierenwelzijn en opsporing dierenleed' (TAH's)<sup>274</sup>. TAH's krijgen aan de Politieacademie een gerichte opleiding. Een lid van de korpsleiding is verantwoordelijk voor de portefeuille dierenpolitie<sup>275</sup>.

*Vernieuwde convenant (concept):* In de conceptversie van het nieuwe handhavingsconvenant staat opgenomen dat hoewel de politie er wettelijk toe bevoegd is zij in beginsel de primaire toezichttaak aan de NVWA en de LID over laat<sup>276</sup>. Ook is vastgelegd dat bij het uitvoeren van opsporingstaken de politie zich in beginsel richt op dierenmishandeling (handelingsvergrijpen) en de LID op verwaarlozing (nalatingsvergrijpen) en welzijnsaantasting van gezelschapsdieren en hobbydieren<sup>277</sup>. Als de politie ter plaatse komt en de situatie volgens de specifieke taakafspraken toch naar de LID had moeten gaan, dan handigt de politie de melding over. Alhoewel de politie sinds de pilot dus geen later-meldingen voor nalatingvergrijpen meer krijgt via meldpunt 144,

<sup>266</sup> Handhavingspartners dierenwelzijn. 2011. *Convenant Samenwerking Dierenhandhaving*, art. 4.3.

<sup>267</sup> Idem, art. 1f

<sup>268</sup> Idem, art. 6.1

<sup>269</sup> Handhavingspartners. 2018. *Afgestemd Convenant Dierenwelzijn*, art. 4.5

<sup>270</sup> Idem, art. 4.7.

<sup>271</sup> Rijksoverheid. 2010. *Gedoogakkoord VVD-CDA-PVV*, p. 12.

<sup>272</sup> Tweede Kamer. 2011. *Kamerstuk 29628 (275)*, p. 1.

<sup>273</sup> Nationale Politie. 2012. *Inrichtingsplan*, p. 50.

<sup>274</sup> Politie. 2021. "Dierenpolitie", <https://www.politie.nl/themas/dierenpolitie.html>

<sup>275</sup> Nationale Politie. 2012. *Inrichtingsplan*, p. 50.

<sup>276</sup> LID. 2020. *Voorstel overlegstructuur Convenant Handhaving dierenwelzijn*, art. 4.2.

<sup>277</sup> Handhavingspartners. 2018. *Afgestemd Convenant Dierenwelzijn*, art. 5.2

kunnen deze nog wel via andere kanalen bij de politie terecht komen. In dat geval zet zij die volgens het convenant door naar de LID<sup>278</sup>.

*Achtervang en ondersteuning:* Wanneer inspecteurs van de LID of de NVWA tijdens het uitvoeren van hun werkzaamheden ter plaatse tot de conclusie komen dat er sprake is van een noodsituatie, dan kunnen zij een beroep doen op de politie voor ondersteuning. Tevens verleent de politie ondersteuning aan de NVWA en de LID bij hun handhavingstaken als er een bekend risicoprofiel bestaat betreffende het subject van toezicht of opsporing<sup>279</sup>. Andersom kan de politie bij de behandeling van een noodsituatie assistentie vragen aan de NVWA en de LID.

#### E.4. Informatiedeling en overleg

Naast bovenstaande afspraken staan in het convenant enkele overige afspraken benoemd, welke betrekking hebben op de verdeling van informatie, de overlegstructuur tussen de partijen en de kwestie van woordvoering.

*Informatie:* Het oorspronkelijke handhavingsconvenant bevat één deelartikel over informatiedeling, welke betrekking heeft op een landelijk informatiepunt van de politie over noodhulp waar de rest van de handhavingspartners in overleg gebruik van kan maken. In de conceptversie van het nieuwe handhavingsconvenant is dit element vervangen door twee elementen: informatieverstrekking dient plaats te vinden in overeenstemming met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de Wet Politiegegevens (Wpg) en de Wet Justitiële en Strafvorderlijke Gegevens (Wjsg) en de Verstrekkingwijzer – het uitvoeringsdocument bij de Wpg – en de Verstrekkingwijzer wordt door de politie beheerd<sup>280</sup>.

*Overlegstructuur:* In het handhavingsconvenant staat opgenomen dat LID, de NVWA en de politie in ieder geval één keer per jaar overleggen op landelijk niveau in een stuurgroep waarin alle convenantpartners zijn vertegenwoordigd<sup>281</sup>. Hoewel niet als zodanig bepaald in het convenant werd er in de praktijk een projectgroep opgericht ter ondersteuning van de stuurgroep, waarin ook alle handhavingspartners waren/zijn vertegenwoordigd. Deze projectgroep kwam tot 2018 vier à vijf keer per jaar samen (zie paragraaf 4.2.3). Daarnaast volgt uit het convenant dat de drie partijen ook op operationeel niveau in de regio overleg dienen te hebben over de staat van de samenwerking<sup>282</sup>. Hierbij ligt het initiatief en de regie bij de politie.

*Vernieuwde convenant (concept):* In de conceptversie van het nieuwe handhavingsconvenant staat opgenomen dat alle handhavingspartners gemandateerde gesprekspartners dienen te hebben op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau<sup>283</sup>. Daarnaast worden alle handhavingspartners geacht deel te nemen aan een Breed Landelijk Strategisch Overleg ter bevordering van de samenwerking op tactisch en operationeel niveau, een nieuwe incarnatie van de stuurgroep en bijbehorende projectgroep die de voortgang van de doelstellingen van het convenant moeten beoordelen en een niet nader gespecificeerd halfjaarlijks initiatief georganiseerd door de NVWA en de LID<sup>284</sup>.

*Voorstel LID overlegstructuur:* In februari 2020 stelde de LID een voorstel op voor de concrete invulling van de overlegstructuur, waarin zij deze afspraken concretiseerde door de frequentie, de organisatie en het resultaat van de overleggen verder in te vullen<sup>285</sup>. Ook heeft de LID voorgesteld om daarnaast op operationeel niveau lokale werkoverleggen tussen de politie en LID-inspecteurs te organiseren.

<sup>278</sup> Idem, art. 3.7

<sup>279</sup> Idem, art. 3.3

<sup>280</sup> Idem, art. 8

<sup>281</sup> Handhavingspartners dierenwelzijn. 2011. *Convenant Samenwerking Dierenhandhaving*, art. 8.2.

<sup>282</sup> Idem, art. 7.2.

<sup>283</sup> Idem, art. 11.1.

<sup>284</sup> LID. 2020. *Voorstel overlegstructuur Convenant Handhaving dierenwelzijn*, art. 11.2

<sup>285</sup> LID. 2020. *Voorstel overlegstructuur Convenant Handhaving dierenwelzijn*, p. 1.

## F. Sturing en toezicht op overheidsstichtingen

Indien de overheid een bepaalde publieke taak wil uitvoeren om de daarmee samenhangende belangen te behartigen dan kiest zij in beginsel voor een publiekrechtelijke organisatie, zoals een dienstonderdeel van een ministerie<sup>286</sup>. Het kan echter voorkomen dat een private (en dus onafhankelijke) partij beter toegerust is om de taak in kwestie uit te voeren, bijvoorbeeld door de bundeling van kennis. De overheid kan er dan voor kiezen om een wettelijke taak aan een private rechtspersoon toe te bedelen. Rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) zijn geen publiekrechtelijke entiteiten maar zelfstandige organisaties op afstand van de rijksoverheid die een taak uitvoeren die in de wet geregeld is en wordt gefinancierd met publiek geld. Een voorbeeld van zo'n rwt is een overheidsstichting<sup>287</sup>. Dit is een rwt zonder leden die met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de wet bepaald doel tracht te verwezenlijken. Vereist is dat de overheid een dergelijke overheidsstichting opricht, mede opricht of doet oprichten. Om de onafhankelijkheid van overheidsstichtingen te waarborgen stelt de overheid voor zichzelf dat het zo min mogelijk betrokkenheid moet hebben<sup>288</sup>. In principe blijft de relatie van de overheid tot een overheidsstichting daarom beperkt tot het verstrekken van financiële bijdrages, in de vorm van subsidies. Verantwoording over de uitgave van deze subsidies kunnen wel worden opgenomen in subsidievoorwaarden.

Als verstrekker van de subsidie heeft het desbetreffende overheidsorgaan (LNV in het geval van de LID) een aantal bevoegdheden, die geregeld zijn in de Awb. Zo kan het orgaan bepalen dat zij alleen haar subsidie verstrekt als de rest van het benodigde budget ook ingevuld kan worden. Ook kan het orgaan afdwingen dat de stichting de activiteiten uitvoert waarvoor de subsidie wordt verstrekt en bepaalde standaardverplichtingen opleggen. Belangrijk bij de sturing zijn ook het recht op toezending van de jaarrekening<sup>289</sup>, de bevoegdheid tot het opstellen van interne regels over de inrichting van de begroting<sup>290</sup> en het vetorecht bij de wijziging van de statuten, ontbinding en fusie<sup>291</sup>. Indien nodig kunnen ook aanvullende bevoegdheden worden geregeld in de statuten, al moeten die bevoegdheden dan wel een lange termijn karakter hebben.

---

<sup>286</sup> Ministerie van Financiën. 2006. *Kader voor stichtingen*, p. 4.

<sup>287</sup> Tweede Kamer. 2011. *Zicht op Overheidsstichtingen; Achtergrondstudie*, p. 5.

<sup>288</sup> Ministerie van Financiën. 2006. *Kader voor stichtingen*, p. 4

<sup>289</sup> Art. 4:64 Awb

<sup>290</sup> Art. 4:69 Awb

<sup>291</sup> Art. 4:71 Awb

## G. Informatiebronnen

### Wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht, 1994

Aanwijzing Dienst Landelijke service bij regelingen (LASER) als bewaarder inbeslaggenomen voorwerpen, 2005

Besluit houders van dieren, 2014

Besluit aanwijzing toezichthouders Wet dieren, 2012

Besluit inbeslaggenomen voorwerpen, 1995

Dierenwelzijnsverordening (Zweden), 2010

Dierenwelzijnswet (Zweden), 1988

Dierenwelzijnswet (Finland), 1996

Wetboek van Strafvordering, 1921

Wet dieren, 2011

### Secundaire bronnen

Bureau AEF. 2015. Onderzoek capaciteitsbehoefte LID.

Bureau AEF. 2020. Eindrapportage: Werklastverschuiving Politie en LID.

Berenschot. 2020. Evaluatie Wet dieren.

Bureau Beke. 2016. Hoe lopen de Hazen?.

Handhavingpartners dierenwelzijn. 2011. Convenant Samenwerking Dierenhandhaving.

Handhavingpartners. 2018. Afgestemd Convenant Dierenwelzijn.

Handhavingpartners. 2020. Handhavingskader.

LID en politie. 2018. Projectplan pilot 144.

LID, Politie, & meldpunt 144. 2018. Evaluatie gezamenlijke pilot politie, LID en meldpunt 144.

LID (2015-2019), jaarverslagen.

LID (2015-2020), jaarplannen.

LID (verschillende datums), per e-mail verstrekte informatie.

LID. 2018. Evaluatie Routinecontroles (interne evaluatie).

LID. 2020. Algemeen Beleid.

LID. 2020. Bestuursreglement.

LID. 2020. Statuten.

LID. 2020. Voorstel overlegstructuur Convenant Handhaving dierenwelzijn.

LID. 2021. Concept-Jaarverslag 2020.

LID. 2021. Werkinstructie routinecontroles 2021-2026.

Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2005. De zes principes van goed toezicht.  
Ministerie van Financiën. 2006. Kader voor stichtingen.  
Nationale Politie. 2012. Inrichtingsplan.  
Rijksoverheid. 2010. Gedoogakkoord VVD-CDA-PVV.  
Rijksoverheid. 2020. Overzicht stichtingen LNV.  
Tweede Kamer. 2006. Kamerstuk 28286 (32).  
Tweede Kamer. 2011. Zicht op Overheidsstichtingen; Achtergrondstudie.  
Tweede Kamer. 2011. Kamerstuk 29628 (275).  
Tweede Kamer. 2019. Motie Van den Berge c.s. over uitbreiding van de subsidie voor de LID. (2019, 35300 VI, nr. 45).  
NVWA. 2019. Verantwoordingsrapportage 2019.

### Websites

Dierenbescherming. 2021. "Inspectiedienst", <https://www.dierenbescherming.nl/inspectiedienst>

Dierenbescherming. 2021. "Meld dierenleed", <https://www.dierenbescherming.nl/contact/dier-in-nood/meld-dierenleed>

Dierenbescherming. Zonder datum. "ANBI registratie Stichting LID." <https://www.dierenbescherming.nl/anbi/inschrijving-anbi-gelieerde-stichtingen#Stichting-Landelijke-Inspectiedienst-Dierenbescherming>

Dierenbescherming. 2021. "Meld dierenleed", <https://www.dierenbescherming.nl/contact/dier-in-nood/meld-dierenleed>

Dierenwelzijnsombudsman Wenen. 2021. "Welcome to the Ombuds Office for Animal Protection of the City of Vienna", <https://www.tieranwalt.at/de/Information-in-English.htm>

Districtsadministratie Stockholm. 2021. "Our Animal Welfare Work", <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/other-languages/english/animals/animal-care/our-animal-welfare-work.html>

European Enforcement Network. 2021. "Austria", <https://www.lawyersforanimalprotection.eu/country-profile/austria/>

Euro Fawc. 2021. "Austria", <http://www.eurofawc.com/home/12>

Finlands Dierenartsenverbond. 2021. "The special Features of The Veterinary Profession in Finland", <https://www.sell.fi/english/special-features-veterinary-profession-finland>

Finse Voedselautoriteit. 2018. "Animal welfare inspections based on suspicion of violation", <https://www.ruokavirasto.fi/en/farmers/animal-husbandry/animal-welfare/animal-welfare-control/animal-welfare-inspections-based-on-suspicion-of-violation/>

Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken. 2021. "Bestuursrechtelijke handhaving en sancties", <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61-2?cookie=yes.1618250463865-680785280>

Politie. 2021. "Dierenpolitie", <https://www.politie.nl/themas/dierenpolitie.html>

Väärikkälä, S., Hänninen, L., & Nevas, M. (2020). Veterinarians Experience Animal Welfare Control Work as Stressful. *Frontiers in Veterinary Science*, 7. <https://doi.org/10.3389/fvets.2020.00077>

World Animal Protection. 2021. "About", <https://api.worldanimalprotection.org/about>

Zweedse Landbouwraad. 2021. "Dierenwelzijn in Zweden", <https://jordbruksverket.se/djur/djurskydd-smittskydd-djurhalsa-och-folkhalsa/djurskyddet-i-sverige>

## H. Overzicht van interviews

Organisatie	Aantal medewerkers	Aantal gesprekken	(gecombineerd)
Stichting Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) (inclusief één oud-jurist)	6	4	1
Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren (NVBD)	2	1	
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	3	3	
Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)	2	1	
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)	3	1	
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)	3	2	
Politie	5	4	
Openbaar Ministerie (OM)	1	1	
Gemeente Amsterdam namens Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	1	1	
Vereniging Koninklijke Hondenbescherming	1	1	
Stichting Comité Dieren noodhulp	2	1	
Stichting DierenLot	1	1	
<i>Tierschutzombudsstelle Wien (Oostenrijk)</i>	2	1	
<b>Totaal</b>	<b>32</b>	<b>23</b>	