Versterking rol van gemeentelijke boa's in handhaving dierenwelzijn
Plan van Aanpak

Inleiding

In september 2020 stuurde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een brief[1] naar de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). In de brief kaartte de VNG de beperkte mogelijkheden van gemeenten aan om beleid rondom dierenwelzijn te kunnen bepalen en benoemde ze dat "handhavende instanties als de NVWA en de LID op dit moment te weinig capaciteit/tijd hebben om signalen van dierenleed in gemeenten op te volgen". Ze vroeg o.a. om meer bevoegdheden om sneller en effectiever te kunnen optreden bij signalen van dierenleed en ziet een rol hierin weggelegd voor buitengewoon opsporingsambtenaren die een gemeente als werkgever hebben (gemeentelijke boa's). Zij zijn de "dagelijkse ogen en oren op straat". De VNG verzocht boa's een rol te geven in de handhavingsketen dierenwelzijn om zo de handhavingsketen te versterken.

Kort hierna, in december 2020, heeft de Tweede Kamer de motie Futselaar[2] aangenomen, waarin lid Futselaar vraagt om een plan van aanpak voor versterking van de rol van gemeentelijke boa's op het gebied van dierenwelzijn.

Hieronder volgt een korte achtergrond van het veronderstelde probleem, staat de verkenning van de voorgestelde versterking beschreven en volgt de aanpak om de uitbreiding van de signaleringsfunctie van gemeentelijke boa's vorm te geven.

Achtergrond

Buitengewoon opsporingsambtenaren

Buitengewoon opsporingsambtenaren zijn werknemers van een publiekrechtelijke en soms privaatrechtelijke organisatie aan wie, om specifieke redenen, opsporingsbevoegdheid is toegekend door de minister van Justitie en Veiligheid (J&V)[3]. Nederland kent ongeveer 21.000 boa's, die werken voor honderden werkgevers. Het werk van boa's is opgesplitst in zes domeinen, te weten openbare ruimte, milieu, welzijn en infrastructuur, onderwijs, openbaar vervoer en generieke opsporing. Een boa werkt meestal slechts binnen een van deze domeinen en houdt zich binnen dit domein vaak bezig met een specifieke taak. Ze vullen de politie aan door taken uit te voeren die de politie niet wenst te doen (vanwege andere prioritering) of niet kan doen (vanwege beperkte capaciteit of deskundigheid).

De ruim 4.000 boa's die de gemeente als werkgever hebben, de gemeentelijke boa's, werken in de regel in de openbare ruimte (domein I) en houden zich bezig met overtredingen die de 'leefbaarheid' in wijken en buurten aantasten. Ze patrouilleren op straat en hebben hiermee veel zicht op wat zich in de wijk afspeelt. Hierdoor komen ze vermoedelijk regelmatig in aanraking met signalen van dierverwaarlozing en -mishandeling, maar omdat dierenwelzijn niet hun primaire aandachtsgebied is, zal voor gemeentelijke boa's niet altijd duidelijk zijn hoe ze het best met deze signalen kunnen omgaan.

De handhaving voor zaken omtrent dierenwelzijn behoort tot het terrein van boa's uit domein II (milieu, welzijn en infrastructuur), die op hun beurt werken onder toezicht van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de politie en de Landelijke Inspectiedienst Dierenwelzijn (LID). Deze 'dierenboa's' gaan op meldingen af en voeren inspecties uit. Meldingen komen o.a. binnen via 144, het landelijk meldpunt van de politie voor hulp aan dieren in nood. 144 zet meldingen vervolgens uit naar de juiste handhavende instantie. Dierenwelzijn beslaat echter maar 9% van het takenpakket van de NVWA[4]. Meer bevoegdheden voor gemeentelijke boa's op het gebied van dierenwelzijn zou de NVWA kunnen ontlasten en kan leiden tot meer kwalitatief goede meldingen, zo is de gedachte. Desgevraagd geeft de NVWA aan dat er sinds 2020, toen de brief van de VNG verstuurd is, door de toekenning van regeerakkoordmiddelen meer inspectiecapaciteit

[1] 200908-brfvngmeerbevoegdheden.pdf
[2] Kamerstuk 28286, nr. 1155
[3] Buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) | Justis
[4] NVWA in cijfers | Over de NVWA | NVWA

is gegenereerd bij de NVWA. Er komen in de afgelopen jaren echter ook meer meldingen binnen bij de NVWA, o.a. over rabiës. Inspecteurs worden risicogericht ingezet afhankelijk van de prioriteit van de signalen en meldingen die ontvangen worden. Tevens wordt onderzocht hoe ook op andere wijze dan met inspecties toezicht n.a.v. meldingen kan worden uitgevoerd. De LID geeft voorts aan de weergave van zaken zoals gesteld in de brief van de VNG niet te herkennen.

Uitbreiden bevoegdheden versus uitbreiden signaleringsfunctie

Naar aanleiding van de brief van de VNG en de motie van Kamerlid Futselaar heeft voormalig minister Schouten de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) gevraagd om te bekijken welke mogelijkheden er zijn om gemeenten meer bevoegdheden te geven en welke rol gemeentelijke boa's in de handhaving zouden kunnen hebben. Dit leidde tot de zienswijze 'Dieren in het huis van Thorbecke'[5]. Hierin raadt de RDA het uitbreiden van bevoegdheden van gemeentelijke boa's om verschillende redenen af en verkiest ze in plaats daarvan versterking van de signaalfunctie van boa's.

Een juridische toets waarin de mogelijkheden voor het uitbreiden van bevoegdheden van gemeentelijke boa's werden verkend, wees voorts uit dat de juridische implicaties van zo'n uitbreiding groot zijn. Zo zou voor het verleggen van strafrechtelijke handhaving naar het domein van gemeentelijke boa's een wijziging van domeinlijsten nodig zijn door de minister van Justitie en Veiligheid. Dit gaat in tegen de eerder gekozen verdeling van specialisaties van verschillende boa's en de taakverdeling met de politie. Het uitbreiden van bestuurlijke handhavingsbevoegdheden naar het domein met gemeenten als toezichthouder zou een stelselwijziging vergen met een aanpassing van de Wet dieren.

N.a.v. het advies van de RDA en met het oog op de vergaande juridische implicaties die bij het uitbreiden van bevoegdheden van gemeentelijke boa's komen kijken, heeft voormalig minister van LNV in januari 2023 aangegeven om in te zetten op het uitbreiden van de signaleringsfunctie van gemeentelijke boa's[6]. De minister neemt de aanbeveling in de zienswijze van de RDA over door dit te doen middels een landelijke handreiking die gemeentelijke boa's kunnen gebruiken om signalen van dierverwaarlozing en -mishandeling door te geven aan handhavende instanties.

Nadere beschouwing boa-bestel

In de bijlage van het eerste halfjaarbericht politie 2024 kondigt de minister van J&V een traject aan waarin het boa-bestel diepgaander tegen het licht zal worden gehouden[7]. De wens van boa-werkgevers om boa's in te kunnen zetten ten aanzien van andere situaties of feiten dan waar de boa's nu voor bevoegd zijn heeft bijgedragen aan dit plan. De beschouwing van de minister van J&V kan op termijn leiden tot een uitbreiding of wijziging van bevoegdheden van boa's, wat ook gevolgen kan hebben voor hoe signalen van dierenverwaarlozing en -mishandeling worden opgepakt.

Stand van zaken

Overleg met de handhavingsketen

Omdat het doorzetten van signalen van gemeentelijke boa's voor extra druk kan zorgen op de werklast van boa's uit domein II, is bij instanties uit de handhavingsketen, te weten de NVWA, LID, politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), uitgevraagd wat de verwachte impact zal zijn, wanneer gemeentelijke boa's meldingen over dierverwaarlozing en -mishandeling structureler zouden doorzetten.

In het algemeen zouden de instanties uit de handhavingsketen een uitbreiding van de signaleringsfunctie van gemeentelijke boa's verwelkomen. De instanties verwachten dat dit niet zozeer zal leiden tot méér meldingen bij 144, maar verwachten eerder kwalitatief betere meldingen, een betere doorstroming van informatie in de keten en daardoor ook betere interventies. Gemeentelijke boa's kunnen de problematiek beter duiden, mits ze goed geïnformeerd zijn over waar ze op moeten letten bij het doorgeven van het signaal. Verder dient nader te

[5] RDA Zienswijze Dieren in het huis van Thorbecke | Zienswijze | Raad voor Dierenaangelegenheden
[6] Kamerstuk 28 286, nr. 1287
[7] pdf (overheid.nl), blz. 9

worden bepaald of boa's de signalen het beste via 144 kunnen doorgeven, of dat ze dit ook direct bij de instanties zelf kunnen doen.

Instanties in de handhavingsketen zijn bereid hun kennis en expertise aan te bieden bij het ontwikkelen van een handreiking.

Input vanuit het boa-platform

Om na te gaan hoe gemeentelijke boa's omgaan met signalen van dierverwaarlozing is het boa-platform[8] gevraagd een enquête uit te zetten onder gemeentelijke boa's. In de enquête is uitgevraagd hoe vaak gemeentelijke boa's signalen van dierverwaarlozing tegenkomen en hoe ze met die signalen omgaan. Van de 61 respondenten krijgt 49% minstens maandelijks te maken met signalen van dierverwaarlozing of dierenmishandeling. Deze signalen worden vervolgens meestal doorgezet naar verschillende handhavende autoriteiten, zoals de (dieren)politie, de NVWA of de LID[9].

Hoewel het goed is dat gemeentelijke boa's vrijwel allemaal actie ondernemen n.a.v. signalen, bevestigen de uitkomsten van de enquête het nut van een handreiking, omdat daarmee signalen in het vervolg op een eenduidige manier kunnen worden doorgezet naar de juiste instantie.

Overleg met de VNG

Uit overleg met de VNG komt naar voren dat de VNG geholpen zou zijn met een handreiking voor gemeentelijke boa's over hoe ze kunnen omgaan met signalen van dierverwaarlozing en dierenmishandeling. Veel gemeenten geven aan niet goed te weten hoe deze signalen het best kunnen worden doorgezet.

Aanpak

Hieronder volgen de benodigde stappen voor het opstellen van de handreiking. Met deze handreiking kunnen gemeentelijke boa's in heel Nederland signalen van dierenverwaarlozing en -mishandeling herkennen en weten ze waar ze terecht kunnen wanneer ze deze signalen tegenkomen.

1. <u>Ophalen input landelijke handreiking</u>

De gemeente Rotterdam maakte eerder een handreiking signalering dierenmishandeling en -verwaarlozing voor gemeentelijke boa's, in samenwerking met de Dierenbescherming. Deze handreiking is een mooie basis voor een landelijke handreiking. De handreiking bevat een overzicht van signalen waarmee dierenmishandeling en -verwaarlozing kunnen worden herkend. Deze signalen worden overgenomen in de landelijke handreiking. Daarnaast bevat de handreiking de instanties waarnaar de signalen kunnen worden doorgezet. Dit zijn lokale instanties, dus deze informatie kan niet een op een worden ingezet voor gebruik op landelijk niveau. Bij de handhavende instanties wordt uitgevraagd wat gemeenteoverstijgend de meest efficiënte manier van doorzetten van signalen is en of de informatie die hierover is opgenomen in de handreiking van gemeente Rotterdam hiermee strookt. Daarnaast wordt input opgehaald bij DierVizier, het kennisplatform voor diergerelateerde vraagstukken voor gemeenten. Alle input wordt vervolgens doorgezet naar de VNG, die de concepthandreiking grafisch zal vormgeven.

2. <u>Afstemming met het boa-platform en definitief maken handreiking</u>

De concepthandreiking wordt, conform afspraak met het boa-platform, voor akkoord doorgenomen met het boa-platform. Indien akkoord wordt de concepthandreiking definitief gemaakt.

3. <u>Verspreiden handreiking</u>

---

[8] Binnen het boa-platform worden ontwikkelingen en knelpunten m.b.t. boa's benoemd en worden oplossingen verkend met zo'n 20 verschillende partijen die met boa's (samen)werken. Samenwerkingspartners zijn onder meer de VNG, het OM, het ministerie van J&V en de politie. Het boa-platform heeft het boa-expertisecentrum opgericht. Dit is een plek waar o.a. kennis en informatie gedeeld wordt met boa's (zie boa-expertisecentrum).

[9] Partner in criminaliteitspreventie (hetccv.nl)

Het boa-platform verspreidt de definitieve handreiking intern binnen het platform en via het boa-expertisecentrum naar boa's. Daarnaast zal de VNG de handreiking doorzetten naar gemeenten en zal LVVN hem ook publiceren.

Planning

Naar verwachting kan de landelijke handreiking in het vierde kwartaal van 2024 worden verspreid.