



Dier&Recht

VOORTDURENDE VERWAARLOZING VAN DIEREN OP PROBLEEMBOERDERIJEN



“We moeten goed voor onze dieren zorgen. Ze verdienen aandacht en bescherming. Daarom is het belangrijk dat we zo snel en effectief mogelijk optreden als het misloopt. Dierenleed moeten we aanpakken.”

- Ferdinand Grapperhaus, minister van Justitie en Veiligheid

VOORTDURENDE VERWAARLOZING VAN DIEREN OP
PROBLEEMBOERDERIJEN

*Interventiebeleid van NVWA en overheid schiet tekort terwijl
dieren creperen*

*Stichting Dier&Recht
Juni 2019*

INHOUD

Samenvatting	5
De aandachtsbedrijven	7
249 inspecties in 14 maanden.....	7
Diersoorten	7
Overzicht van overtredingen	8
Huisvesting	8
Geen voer, geen drinkwater	14
Dierenarts nodig.....	16
Dode dieren.....	19
Van kwaad tot erger	22
Meerdere overtredingen.....	22
Veehouder niet in staat juiste zorg te leveren	24
Interventie door NVWA	27
Algemeen interventiebeleid.....	27
Ernst van overtredingen.....	28
Specifiek interventiebeleid dierenwelzijn	28
Ondanks aandacht NVWA jarenlang welzijnsproblemen	30
Naleving op aandachtsbedrijven is laag.....	30
aandachtsbedrijven kosten de NVWA veel capaciteit	31
Waarom kan dierverwaarlozing jaren doorgaan?.....	31
Aanbevelingen	36
Bronnen	38

Bij veehouderijen waarvan bekend is dat ze zich niet aan dierenwelzijnsregels houden, leven dieren vaak jarenlang onder ellendige omstandigheden. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) inspecteert en deelt soms een boete uit, maar aan de verwaarlozing wordt te vaak geen einde gemaakt.

Magere kalfjes die niet bij te hoog opgehangen drinkbakken kunnen, koeien met ingescheurde klauwen vol maden, schapen die rondscharrelen tussen de ontbindende lichamen van kuddegenoten – inspecteurs van de NVWA treffen dergelijke misstanden steeds opnieuw en vaak gedurende vele jaren aan bij zogenoemde ‘aandachtsbedrijven’.

Tussen januari 2017 en februari 2018 voerde de NVWA 249 inspecties uit op 131 van de ongeveer 300 aandachtsbedrijven. Bij 62 procent werden overtredingen vastgesteld. Dier&Recht vroeg de inspectierapporten op. Daaruit blijkt dat niet adequaat wordt ingegrepen. Een houdverbod of inbeslagname van dieren komt vrijwel nooit voor, ook niet bij de meest ernstige overtredingen. Boeren krijgen lang de tijd om de situatie te verbeteren, wat bij herhaling zinloos blijkt.

Per controle werden gemiddeld bijna drie overtredingen geconstateerd. Het gaat om zware vergrijpen: het ontbreken van drinkwater (bij 23 procent van de inspecties), sterk vervuilde stallen zonder geschikte ligplaats (bij 29 procent), ernstig vermagerde dieren (12 procent), zieke dieren die geen veterinaire zorg krijgen en soms ter plekke moeten worden geëuthanaseerd (18 procent), dode dieren in stal of wei (10 procent), gevaarlijke huisvesting (14 procent). Meestal gaat het om koeien, soms om schapen of geiten. Foto's die inspecteurs aan rapporten toevoegen maken pijnlijk zichtbaar dat het gaat om ernstige en langdurige verwaarlozing.

Financiële en psychische problemen bij boeren zijn vaak de oorzaak. Dikwijls verklaren NVWA-dierenartsen, en soms ook de veehouder zelf, dat deze niet (meer) in staat is voor dieren te zorgen. Deze signalen worden niet of nauwelijks omgezet in acties die het dierenleed, en mogelijk ook het mensenleed, doen ophouden.

Bij aandachtsbedrijven is sprake van overtreding van *artikelen 2.1 leden 1 en 6 Wet dieren*: mishandeling van dieren en het niet geven van noodzakelijke verzorging. Voor dierenmishandeling is opzet overigens geen voorwaarde. Overtreding van *artikel 2.1 lid 6*, dus het onthouden van nodige zorg, kan niet alleen boeren maar ook de NVWA en overheid verweten worden.

De overheid dient ervoor te zorgen dat dieren beschermd worden tegen excessen. Dat kan door de NVWA meer bevoegdheden te geven voor inbeslagname van dieren en het opleggen van beroepsverboden, en door de NVWA de opdracht te geven deze bevoegdheden in de praktijk in te zetten.

25 procent van de inzet van de NVWA gaat naar slechts 1 procent van de veehouderijen. Dat levert volgens de inspecteur-generaal van de NVWA weinig tot niets op. Dier&Recht berekende dat bij 54 procent van de herinspecties de eerdere maatregelen geen verbetering hadden opgeleverd. Volgens de NVWA-factsheet uit 2018 is slechts “een enkele keer een houdverbod opgelegd”.

Komen zaken voor de rechter, dan is deze vaak coulant. Het belang van de veehouder om zijn beroep te kunnen voortzetten lijkt zwaar genoeg te wegen voor NVWA en rechtbank,

dat dieren jarenlang verwaarloosd mogen worden. Dieren creperen daardoor op bedrijven van boeren die structureel de wet overtreden en niet in staat zijn voor dieren te zorgen.

DE AANDACHTSBEDRIJVEN

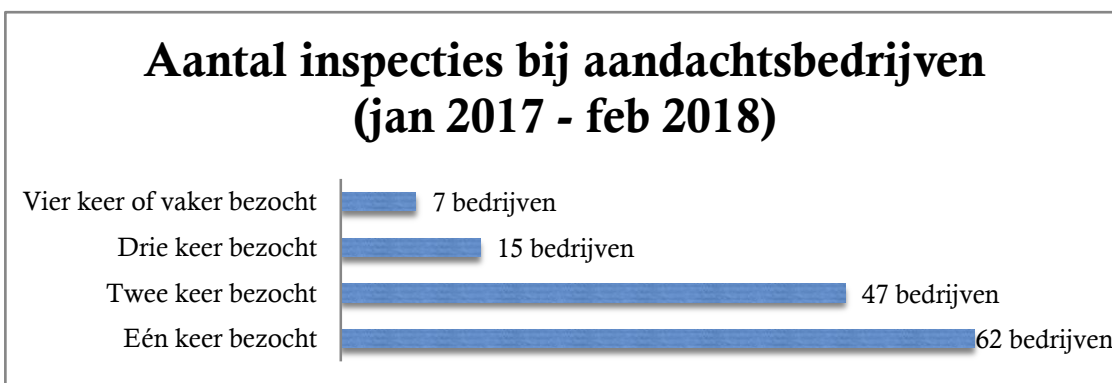
De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) krijgt jaarlijks duizenden meldingen van verwaarlozing van landbouwhuisdieren.¹ Naast inspecties naar aanleiding van meldingen voert de organisatie sinds 2009 jaarlijks risicogerichte inspecties uit bij een gedeelte van de zogenoemde 'aandachtsbedrijven', bedrijven waar herhaaldelijk ernstige overtredingen zijn aangetroffen.² Aandachtsbedrijven worden frequent geïnspecteerd. De inzet is volgens de NVWA om deze bedrijven weer 'op de rit' te krijgen en dus de veehouder weer goed voor de dieren te laten zorgen.³

Hierbij gaat het om zo'n 300 veebedrijven die al langer in beeld zijn bij de NVWA. Het zijn bedrijven met ernstige of herhaalde tekortkomingen als het gaat om naleving van de dierenwelzijnsregels. Er is op deze bedrijven bijna continu sprake van ernstige dierverwaarlozing. Dieren hebben bijvoorbeeld geen schone of geschikte huisvesting, de dierenarts wordt niet tijdig ingeschakeld of dieren krijgen geen of onvoldoende geschikt water of voer.

249 INSPECTIES IN 14 MAANDEN

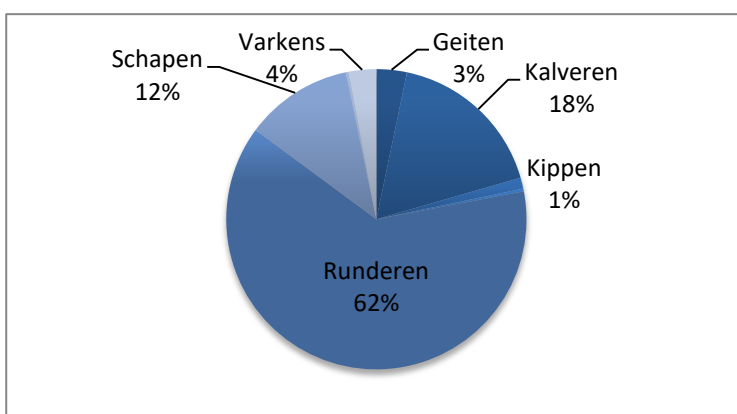
In de periode januari 2017 t/m februari 2018 deed de NVWA 249 inspecties op 131 aandachtsbedrijven. Gemiddeld werden bedrijven in deze periode 1,9 keer geïnspecteerd. In totaal zijn 22 bedrijven (17 procent) drie keer of vaker bezocht.

Figuur 1: overzicht
aantal inspecties



DIERSOORTEN

Verreweg het grootste gedeelte (80 procent) van de inspecties vond plaats op rundveehouderijen (62 procent runderen en 18 procent kalveren). Nog eens 15 procent van de inspecties betrof kleine herkauwers (schapen en geiten). Overige diersoorten komen veel minder voor.



Figuur 2: overzicht
diersoorten in de
periode januari
2017- februari
2018

OVERZICHT VAN OVERTREDINGEN

HUISVESTING

In de Wet dieren en het Besluit houders van dieren wordt in meerdere artikelen voorgeschreven dat dieren een geschikte en veilige huisvesting moeten hebben. Tijdens 37 procent van de onderzochte inspecties voldeed de huisvesting niet aan de wet.* Zo moesten dieren in de mest liggen, was de huisvesting vaak gevaarlijk of stonden dieren volledig in het donker.

GEEN SCHONE EN DROGE LIGPLAATS

De meest voorkomende wetsovertreding op het gebied van huisvesting was het ontbreken van een schone en droge ligplaats. Bij 29 procent van alle inspecties hadden de dieren geen schone, droge ligplaats. Dit is verboden op grond van het Besluit houders van dieren.

Besluit houders van dieren Artikel 1.7 - Verzorgen van dieren

Degene die een dier houdt, draagt er zorg voor dat een dier:

d. een toereikende behuizing heeft onder voldoende hygiënische omstandigheden.

Besluit houders van dieren Artikel 2.34, lid 2 (over kalveren)

Indien kalveren in een stal met ligboxen worden gehouden, is het aantal ligboxen ten minste gelijk aan het aantal kalveren.

Een koe dient tenminste twaalf uur, maar liever nog veertien uur, per dag te liggen.^{4,5} Als er onvoldoende ligplaatsen zijn, of de ligplaatsen niet comfortabel zijn, zullen koeien langer blijven staan. Dit levert stress op, wat resulteert in een verminderde weerstand en meer gezondheidsproblemen. Bovendien treden klauwaandoeningen vaker op.

links: sterk
vervuilde ligboxen

rechts: ernstig
vervuild rund door
laag mest op
ligplaats



GEVAARLIJKE HUISVESTING

Tijdens 14 procent van de inspecties stonden de dieren in verblijven die gevaarlijk voor ze waren, door de aanwezigheid van scherpe randen waaraan ze zich kunnen snijden of verwonden of door ongeschikte stalinrichting waarover dieren kunnen struikelen of waarin ze klem kunnen raken. Dit is verboden.

Artikel 1.8 lid 2 en lid 3 van het Besluit houders van dieren

Behuizingen, waaronder begrepen de vloer, waarin een dier verblijft en inrichtingen voor de beschutting voor een dier zijn op zodanige wijze ontworpen, gebouwd en onderhouden dat bij de dieren geen letsel of pijn wordt veroorzaakt en bevatten geen scherpe randen of uitsteeksels waaraan het dier zich kan verwonden.

Artikel 2.1 Lid 1 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.

Het belang van veilige huisvesting wordt regelmatig benadrukt in de inspectierapporten en in de veterinaire verklaringen die worden opgemaakt door dierenartsen van de NVWA:

“Onveilige situaties kunnen lijden tot pijn en verwondingen. De laatste zijn een porte d’entree voor allerlei ziektekiemen. Daarbovenop komt de onhygiënische situatie voor veel dieren. Door goede hygiënische huisvesting wordt de infectiedruk verlaagd en daarmee ziektes voorkomen. Schone hokken met schone materialen zijn daarbij een vereiste.”

*“Wij zagen dat de bodembedekking van de oplegger bestond uit balken waar de dieren over zouden **kunnen struikelen en waaraan ze zich zouden kunnen verwonden**. Wij zagen de scherpe delen van de u balken bij de toegang tot de oplegger. Wij zagen de punten van de U balken, **zijnde scherpe delen, waarover de dieren zouden kunnen struikelen en waaraan de dieren zich zouden kunnen verwonden**. Wij zagen een ton met daarom heen gewikkeld **scherpe draad**. We zagen delen van een wand en houten balken op de grond liggen.”*

scherpe delen en
struikelblokken



“Ik zag dat de uitloop voor deze runderen was afgezet met **kapotte en verbogen hekken** die schuin stonden. Ik zag dat de runderen zich konden verwonden aan de **scherpe uitstekende delen** van deze hekken en ik zag dat deze runderen gemakkelijk in deze hekken tussen de kromme spijlen in konden stappen en zo **min of meer klem konden komen te zitten** in deze hekken.”

“Wij zagen dat de schapen **nog steeds toegang hadden tot alle percelen net zoals tijdens de voorgaande controles**. Wij zagen dat de schapen toegang hadden tot **meerdere scherpe delen**. Dit zijn onder andere kapotte buizen, kapotte hekken, wagens vol met oud ijzer, machines welke kennelijk niet meer werken, **houten palen met schroeven en spijkers erin, ijzerdraad en karren met verroeste onderdelen en scherpe randen**. Wij zagen dat dit veel **scherpe en uitstekende delen bevat waar de schapen zich aan kunnen verwonden**.”



hoogteverschil,
losse tegels,
scherpe randen

Een inspecteur treft de volgende situatie aan op een rundveebedrijf, oktober 2017:

“Na de controle van de ligboxenstal zagen wij dat op een perceel naast de ligboxenstal **3 kalveren werden gehouden tussen materialen met uitsteeksels en scherpe randen waaraan de kalveren zich konden verwonden**. Ik, toezichthouder zag oude landbouwmachines, houten planken met uitstekende spijkers, rollen gaas met metalen scherpe uitsteeksels, losse stenen en een betonnen plaat met daaraan een metalen hengel en een gat in de betonnen plaat waarin de kalveren de klauwen konden verwonden. Dit waren allen materialen waaraan de kalveren zich konden verwonden en hierdoor niet beschermd werden tegen gezondheidsrisico's.”

De dierenarts verklaart over hetzelfde bedrijf:

“De gezondheid van de dieren is benadeeld omdat **de dieren voortdurend onder te vuile en oncomfortabele omstandigheden moeten leven**. Hierdoor is de infectiedruk op de dieren **hoog en de kans op verwondingen groot**. Te hoge infectiedruk is nadelig voor onder meer de uiergezondheid en klauwgezondheid. Ongelijke en gladde vloeren kunnen kneuzingen en verwondingen geven.”

afgebroken buizen
en scherpe randen
op de ligplaats van
runderen



OVERBEZETTING

Bij 5 procent van de inspecties stonden de dieren met te veel in een te kleine ruimte of stonden ze in een stal met onvoldoende ligplekken voor alle dieren.

Enkele voorbeelden uit inspectierapporten:

Een dierenarts constateert tijdens een inspectie op een melkveebedrijf in maart 2017: *“De melkkoeien liepen in een gedateerde loopstal met ligboxen. Op de roosters en in de ligboxen bevonden zich **ongeveer 124 volwassen runderen terwijl er ten tijde van deze inspectie 84 ligboxen waren. Dit is een ernstige vorm van overbezetting (40 dieren te veel).**”*

*“In Jongveeststal in hok met (mest bevulde) ligboxen grote overbezetting. In Ligboxenstal **54 (met mest bevulde) ligboxen en 145 runderen.** Voer door overbezetting en rivaliteit onvoldoende beschikbaar voor rang-lagere runderen.”*

Het is duidelijk dat dit zelfs bij herinspecties nog voorkomt:

*“**Nog steeds was er sprake van overbezetting met als gevolg dat een deel van de volwassen runderen op de roosters moest liggen of niet tegelijk met de rest van de koppel kon liggen.**”*

Interventie

Hoewel in de wet niet letterlijk is vastgelegd dat ieder dier zijn eigen ligplaats dient te hebben, is het duidelijk dat de NVWA de wet wel zo interpreteert. Enige overbezetting lijkt daarbij nog geaccepteerd te worden, dus we kunnen ervan uitgaan dat alleen de gevallen met een sterke overbezetting worden gerapporteerd. Zie de volgende voorbeelden uit de inspectierapporten:

*“Met u is besproken dat u de bevindingen op de volgende manier gaat oplossen: De bezettingsgraad bij de melkkoeien wordt uiterlijk 1 juli 2017 **teruggebracht tot maximaal 110 procent. Maar het beste is om een bezettingsgraad van 100 procent te hanteren.**”*

*“Indien er in een ligboxenstal **overbezetting is van het aantal dieren ten opzichte van het aantal ligplaatsen**, is het welzijn van de aanwezige dieren niet gewaarborgd zoals dat is omschreven in artikel 1.3 van de Wet dieren (W.d. 1.3) 2. Fysiek en fysiologisch (thermaal) ongerief.”*

“De dieren ondervinden **fysiek ongerief van elkaar doordat er te weinig ligplaatsen/ligboxen ter beschikking zijn**. De dieren ondervinden fysiologisch ongerief (W.d.1.3.b) door een hogere infectiedruk als gevolg van meer dieren.⁶ Door **chronische stress** als gevolg van meer interacties met elkaar en het zich niet kunnen onttrekken aan confrontaties met koppelgenoten. De chronische stress leidt tot weerstandsvermindering die, in een omgeving van hogere infectiedruk, leidt tot meer en ernstigere ziektegevallen.”

“In het Besluit houders van dieren artikel 1.6 lid 2 wordt gesteld dat er voldoende ruimte wordt gelaten voor fysiologische en ethologische behoeften. Artikel 1.6 lid 1 geeft aan dat de bewegingsvrijheid niet op zodanige wijze beperkt mag worden dat het dier daardoor onnodig lijden of letsel wordt toegebracht. Dieren die in hun liggedrag worden beperkt door een tekort aan ligplaatsen, worden in hun bewegingsvrijheid beperkt ondanks dat ze ruimte hebben om te kunnen lopen. Dit leidt tot onnodig lijden in de vorm van welzijnsaantasting en mogelijk letsel in de vorm van onder andere klauwaandoeningen. **Bewegingsvrijheid houdt niet alleen in dat een dier kan bewegen maar ook de vrijheid om zich te bewegen naar een plek waar het dier wil zijn, om er bijvoorbeeld te gaan liggen.**”



overbezetting in
een ligboxenstal

IN HET DONKER

Tijdens drie inspecties stonden de dieren in het donker. Dit is verboden op grond van:

Artikel 1.8 lid 1 Besluit houders van dieren.

Een ruimte waarin een dier wordt gehouden, wordt voldoende verlicht en verduisterd om aan de ethologische en fysiologische behoeften van het dier te voldoen.

Artikel 2.5 lid 1 en lid 2 Besluit houders van dieren.

Lid 1) Een dier wordt niet permanent in het duister of in kunstlicht gehouden zonder dat dit voor een passende periode wordt uitgeschakeld en is, indien het beschikbare natuurlijke licht niet voldoende is voor de ethologische en fysiologische behoeften van het dier, in de ruimte waarin het dier wordt gehouden geschikt kunstlicht aanwezig.

Lid 2) In een ruimte waarin dieren worden gehouden is voldoende verlichting aanwezig voor een grondige controle van die dieren op elk willekeurig tijdstip.



*kalf gehuisvest in
volledig donkere
stal*

GEEN VOER, GEEN DRINKWATER

Schoon drinkwater en voldoende, schoon en geschikt voer zijn basisbehoeften. Bij een tekort aan (geschikt) voer en water zal de weerstand van dieren dalen en lopen ze een hoger risico om ziek te worden en te sterven. Het aanbieden van voer en water is de meest basale voorwaarde in de zorg en is dan ook vastgelegd in het Besluit houders van dieren.

Besluit houders van dieren Artikel 1.7 - Verzorgen van dieren

Degene die een dier houdt, draagt er zorg voor dat een dier:

- e) een voor dat dier toereikende hoeveelheid gezond en voor de soort en de leeftijd geschikt voer krijgt toegediend op een wijze die past bij het ontwikkelingsstadium van het dier;
- f) toegang heeft tot een toereikende hoeveelheid water van passende kwaliteit of op een andere wijze aan zijn behoefte aan water kan voldoen.

GEEN DRINKWATER

Bij 23 procent van alle inspecties beschikten de dieren niet over voldoende geschikt drinkwater. Bij 10 procent van alle inspecties (25 inspecties) hadden de dieren zelfs helemaal geen water: emmers waren leeg of de waterleiding was afgesloten.

Voldoende drinkwater is essentieel voor de gezondheid en het welzijn van een dier. Zeker voor koeien, die dagelijks wel 100 liter water kunnen drinken.⁷

GEEN VOER

Tijdens 20 procent van de visites hadden de dieren geen beschikking over schoon en geschikt voer. Bij 12 procent van alle inspecties hadden de dieren helemaal geen voer tot hun beschikking.

Goede voeding is van essentieel belang voor de weerstand, vruchtbaarheid en algehele gezondheid van dieren. Vervuild of beschimmeld voer dat bij gebrek aan beter toch door dieren wordt gegeten kan hun gezondheid ernstig benadelen. De pens en darmen kunnen overstuur raken en dit kan zelfs tot sterfte leiden.⁸

In een veterinaire verklaring uit een inspectierapport in juli 2017 verwoordt een dierenarts dit als volgt:

“Als dieren onvoldoende toegang hebben tot goed voer en schoon water zal de weerstand van die dieren dalen. Door onhygiënische huisvesting zal de infectiedruk of ziektedruk stijgen. Deze 2 aspecten afzonderlijk, maar zeker de combinatie van die twee aspecten zullen er toe lijden dat dieren een verhoogd risico lopen ziek te worden en/of te sterven.”



vervuild en zwart
beschimmeld kuil-
voer

*een dode koe in het
voer van de andere
dieren*



ERNSTIGE VERMAGERING

Als gevolg van een tekort aan voer en water of bij langdurige gezondheidsproblemen kunnen dieren sterk vermageren. Bij 12 procent van alle inspecties, tijdens 29 verschillende inspecties, zijn ernstig vermagerde dieren aangetroffen.

Uit verschillende inspectierapporten blijkt dat dit soms kan gaan om tientallen magere runderen die niet op passende wijze worden verzorgd.

*ernstig vermagerd
rund*



*sterk vermagerde
kalveren*



DIERENARTS NODIG

Bij 18 procent van de inspecties bleek dat niet tijdig veterinaire hulp was verleend aan zieke, gewonde of verzwakte dieren. Er werden zieke of gewonde dieren aangetroffen waarvoor een dierenarts had moeten worden geraadpleegd, maar waar de veehouder die zorg niet heeft geboden.

Dit is in strijd met verschillende wettelijke bepalingen:

Artikel 2.1 lid 6 Wet dieren

Een ieder verleent een hulpbehoevend dier de nodige zorg.

Artikel 2.2 lid 8 Wet dieren

Het is de houders van dieren verboden de nodige verzorging te onthouden.

Besluit houders van dieren Artikel 1.7 - Verzorgen van dieren

Degene die een dier houdt, draagt er zorg voor dat een dier:

c. dat ziek of gewond lijkt onmiddellijk op een passende wijze wordt verzorgd.

KLAUWPROBLEMEN EN KREUPELHEID

Tijdens 13 procent van alle inspecties zijn kreupel dieren aangetroffen waar niet tijdig een dierenarts voor is ingeschakeld.

*rund met ernstig
ontstoken klauw
en doorligwonden*



In het geval van het rund op bovenstaande afbeelding moesten de aanwezige inspecteurs direct een dierenarts inschakelen om het dier te laten euthanaseren. De klauw was zodanig ontstoken dat het dier er absoluut niet meer op kon staan. Ook had het dier aan beide kanten op de heupen doorligplekken. Na het euthanaseren bleken er maden in de open wond te zitten.

*close-up van de
ingescheurde
klauw na
euthanasie van de
koe*



Een dierenarts constateerde tijdens de inspectie op dit melkveebedrijf in juni 2017:

“Ik betwijfel ten zeerste of X beschikt over de nodige kennis en vaardigheden om zoveel dieren van verschillende soorten goed te kunnen verzorgen. X ging ongevraagd de dieren voeren en water geven. Blijkbaar weet hij dus wel waar hij in tekort schiet maar heeft hij er voor gekozen het niet goed te doen. Ook geeft X meermalen aan het niet eens te zijn met onze zienswijze. Hij zegt onder andere: “Wat is er mis met mijn dieren ze zien er toch goed uit? Ik doe het al jaren zo. Ik weet niet hoe ik aan zoveel dode dieren kom”. Ik concludeer dat hij geen blijk geeft van inzicht in de huidige eisen die aan dierenwelzijn worden gesteld.”

De NVWA-inspecteur constateerde ook dat de bedrijfseigen dierenarts de veehouder niet langer wilde begeleiden vanwege de toestanden die hij telkens aantrof op het bedrijf:

“Ik, toezichthouder heb maandag 22 januari 2018, omstreeks 11.30 uur, telefonisch contact opgenomen met dierenarts van X. Deze verklaarde desgevraagd dat hij in december 2017 het bedrijf van bezocht voor het invullen van het koekompas. Ter plaatse had hij echter aan aangegeven het koekompas niet in te vullen omdat hij klaar was met de toestanden die hij

telkens aantrof op het bedrijf. Dierenarts vertelde ook dat hij aan X had gevraagd; “wanneer hij nu eens ging stoppen met dierenbeulen.” Hierna had X hem weggestuurd.”

Op een ander bedrijf geeft een inspecteur aan:

“Wij zagen zeker 10 runderen in de boxen liggen die een zodanig gevulde uier hadden dat ze de melk hier uitdrukten bij het liggen. Kennelijk stelden deze runderen de gang naar de melkrobot voor de stal te lang uit. Toen ik (toezichthouder XX) enkele van deze kreupel lopende runderen na het opjagen belette om terug te gaan liepen ze wel door naar de melkrobot.”

*overvol uier
doordat kreupele
koe niet naar
melkstal kan/wil
lopen*



UIERONTSTEKING

Bij vijf inspecties zijn uierontstekingen aangetroffen die diergeneeskundige zorg nodig hadden. Uierontsteking is een van de meest voorkomende gezondheidsproblemen in de melkveehouderij. Het welzijn van het dier wordt er ernstig door geschaad omdat de aandoening zeer pijnlijk is.⁹ Een ernstige ontsteking die niet wordt behandeld kan leiden tot bloedvergiftiging en zelfs de dood.¹⁰

*koe met ernstig
ontstoken uier*



KALVERDIARREE

Bij 5 procent van de inspecties werden kalveren met ernstige diarree aangetroffen, waarvoor diergeneeskundige hulp noodzakelijk was.

verzwakt kalf met
ernstige diarree



DODE DIEREN

Bij 10 procent van de inspecties zijn dode dieren aangetroffen, die niet waren aangemeld, niet op de daarvoor bestemde kadaverplaats waren neergelegd of niet afgedekt waren. Dit is verboden op grond van Artikel 3.22. Kadavers zijn in de wet omschreven als 'bijproducten'.

Artikel 3.22 Regeling dierlijke producten, onder Aangifte- en ophaalplicht

De houder van aangewezen dierlijke bijproducten doet zo spoedig mogelijk na het ontstaan daarvan aangifte bij de ondernemer, maar uiterlijk op de eerste werkdag, volgend op de dag waarop die bijproducten zijn ontstaan.

Een inspecteur rapporteert over een dergelijke situatie op een rundvee- en schapenbedrijf, in juni 2017:

"85 schapen werden onder onvoldoende hygiënische omstandigheden gehouden doordat in hun leefruimte kadavers en delen van kadavers werd aangetroffen. Deze kadavers en delen van kadavers waren voor een gedeelte ook aan het ontbinden en gedeeltelijk niet afgedekt"

De aanwezigheid van kadavers is dus niet alleen in strijd met artikel 3.22, maar volgens de inspecteur ook een gevaar voor de nog levende dieren.

Op een melkveebedrijf werd in januari 2018 een massagraf van kadavers aangetroffen. De boer verklaarde: "Ik heb de kadavers begraven en daar neergelegd. [...] Hoeveel kadavers er precies lagen weet ik niet." De veehouder geeft als reden aan dat bij te hoge sterftecijfers

de melkfabriek de melk niet meer komt ophalen. Hij was bang dat dat zou gebeuren.

Op een schapen- en rundveebedrijf in april 2017 troffen de inspecteurs drie volle kadavertonnen, één dood lam onder een trailer en een blauwe (onafgedekte) klike gevuld met meerdere kadavers van lammeren aan. Toen de overtreder werd gevraagd of hij iets wilde verklaren over de aangetroffen situatie, zei hij het volgende:

“Er is geen geld om Rendac te betalen.”*

*niet afgedekte
kadaverton met
lammetjes*



*kadaver van een
kalf op perceel van
eigenaar die
Rendac niet kon
betalen*



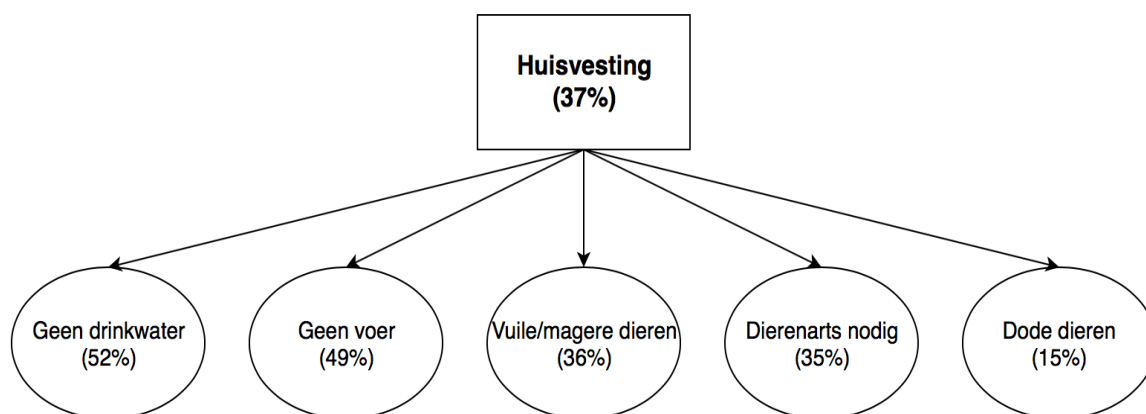
VAN KWAAD TOT ERGER

MEERDERE OVERTREDINGEN

Bij 37 procent van de inspecties is meer dan één overtreding geconstateerd. Het gemiddelde lag in totaal op 2,9 overtredingen per inspectie.

Bij 16 procent van alle inspecties hebben de dieren geen schone en droge ligplek én geen (schoon) drinkwater. Bij 11 procent van de inspecties hebben de dieren geen schone en droge ligplek, geen schoon drinkwater of helemaal geen drinkwater én geen schoon voer of helemaal geen voer.

Onderstaand figuur is een overzicht van de samenhang van overtredingen. De huisvesting voldoet in 37 procent niet aan de wet. Van die 37 procent, hebben de dieren in 52 procent van de gevallen ook geen (schoon) drinkwater. 49 procent heeft geen (geschikt) voer. 36 procent heeft geen (geschikt) voer. 36 procent is vermagerd of vervuild. 35 procent heeft veterinaire zorg nodig en op 15 procent van de inspecties zijn dode dieren aangetroffen.



Figuur 3: overzicht samenhang van overtredingen

Zo verklaart een dierenarts over een rundveebedrijf in februari 2018:

*“Er was 1 drinkbak, die op hoogte voor volwassen runderen aangebracht was. **Kleinere dieren zoals jongvee en kalveren konden de drinkbak niet bereiken.** Ik zag dat in deze ligboxenstal losse planken, kapotte ligboxenafscheidingen en andere delen met scherpe punten aanwezig waren waaraan de **dieren zich konden verwonden.** Ik zag dat in het voorste gedeelte de mest boven de roostervloer uitkwam. De dieren stonden met de **klaauwen in de natte mest.** De roostervloer en de ligboxen waren vervuild met natte verse en oude mest. De **dieren konden niet over een schone en droge ligplaats beschikken.** Ik zag dat de vachten van de runderen vervuild waren met oude en verse mest. Ik zag meerdere dieren **kreupel** lopen. Ik zag dat meerdere dieren in een **slechte voedingsconditie** waren. De heupen, ribben en overige beenderen van deze dieren staken duidelijk uit. **Een vervuilde koe kon niet in de benen komen en was zeer mager. Een koe liep met haar kalf op de voergang. Het voer werd door deze dieren verontreinigd.**”*

*magere, kreupele
en vervuilde dieren
in een stal met
meerdere
wetsovertredingen*



VEEHOUDER NIET IN STAAT JUISTE ZORG TE LEVEREN

In de rapporten van meerdere inspecties wordt duidelijk aangegeven dat de veehouder niet (meer) in staat wordt geacht om de dieren de wettelijk verplichte zorg te bieden. Hier volgen enkele voorbeelden.

Voorbeeld 1

Een klauwbad voor koeien kan worden ingezet om klauwproblemen te voorkomen, maar bij verkeerd gebruik kan het juist een bron van infectie worden.¹¹ Hierover rapporteerde de inspecteur op een melkveebedrijf, januari 2018:

“Op mijn, toezichthouder, vraag aan X waarom hij de voetenbaden niet op deze door zijn dierenarts geadviseerde wijze uitvoerde antwoordde hij dat dat te veel werk was voor hem alleen.”



*onhygiënische
situatie, waardoor
het klauwbad, dat
infecties moet
voorkomen, juist
een bron van
infecties wordt*

Voorbeeld 2

Bij het hoofdstuk over kreupelheden zagen we al dat er een bedrijf was waar de eigen dierenarts niet langer het bedrijf wilde bezoeken vanwege de herhaaldelijk aangetroffen welzijnsproblemen. De dierenarts van de NVWA constateert tijdens de inspectie op dit melkveebedrijf in juni 2017:

“Ik betwijfel ten zeerste of X beschikt over de nodige kennis en vaardigheden om zoveel dieren van verschillende soorten goed te kunnen verzorgen. [...] Ik concludeer dat hij geen blijk geeft van inzicht in de huidige eisen die aan dierenwelzijn worden gesteld.”

Voorbeeld 3

Tijdens een bezoek aan een rundveebedrijf geeft een inspecteur aan:

“Nog steeds 24 runderen aanwezig. [...] Houder is 86 jaar. Kan intensieve verzorging van zoveel dieren niet meer aan.”

Voorbeeld 4

In een diergeneeskundige verklaring staat:

“Sinds 2015 wordt dit bedrijf door de NVWA bezocht als aandachtsbedrijf. M.i. is er sindsdien onvoldoende verbetering: de huisvesting en verzorging van de dieren zijn onvoldoende. Het management van de veehouder is hier de belangrijkste factor. Ik adviseer de veehouder zijn dieren tijdig te verkopen en zo veel dieren te houden als hij goed kan verzorgen.”

Voorbeeld 5

Na een bezoek aan een schapenhouderij rapporteert een inspecteur:

“X is naar mijn mening absoluut niet meer in staat om voor dieren te zorgen. X had een maatschap met een kleinzoon. Hieronder vielen ook de schapen. De kleinzoon had aangegeven, toen hij daar naar gevraagd werd, dat hij geen tijd had om voor de schapen te zorgen.”

Voorbeeld 6

Een inspecteur verklaart na een inspectie op een rundveebedrijf in november 2017:

“Minimaal 6 van de aanwezige koeien waren ernstig vermagerd. Ik zag dit aan de sterk uitstekende ruggenwervels, ribben en heupbeenderen. Er was bij deze runderen nauwelijks bespiering aanwezig. Ik zag dat de body conditie score van deze 6 runderen als 1 op een schaal van 1 t/m 5, waarbij 1 zeer mager, 3 normaal en 5 te dik is.”

Waarop de veehouder reageerde: *“Ik ben volledig verantwoordelijk voor de verzorging van de dieren op het bedrijf. Ik heb het financieel heel moeilijk.”*

De inspecteur concludeert: *“Veehouder beschikt kennelijk niet over voldoende kennis en vaardigheden voor een goede verzorging van zijn runderen. Ook lijkt hij door al zijn problemen (fysiek, sociaal en financieel) niet in staat tot de verzorging van de runderen. Dit blijkt uit het feit dat de runderen bij herhaling niet goed verzorgd worden, meerdere runderen een groei- en ontwikkelingsachterstand hebben. Tevens geeft veehouder zelf aan, zie de opmerking op 7 december omstreeks 13:10 uur, dat er niets meer aan de hand is terwijl wij zien dat er niets is opgelost.”*

Voorbeeld 7

Uit de verklaring van een dierhouder op een melkveebedrijf, september 2017:

“De melk wordt nog steeds niet opgehaald - gaat niet akkoord, maar we weten niet wat we moeten doen om wel weer melk te kunnen leveren. De financiën raken ondertussen wel op. De voerleverancier levert geen brok meer.”

Voorbeeld 8

Op een geitenhouderij, augustus 2017:

“Ik kan niet alles tegelijk en ik moet tijd hebben. Ik heb nog geen actie ondernomen.”

Voorbeeld 9

Bij een schapenhouder, april 2017:

“Ik heb veel stress, het zit me tot hier. Steeds als het weer net een beetje gaat, komt er weer een boete of een rekening.”

Voorbeeld 10

Bij een varkenshouder, februari 2018:

“Ik ben bezig geweest, maar kan niet alles. Heb een paar afdelingen schoongemaakt. Voor de rest is er niets veranderd.”

Deze verklaringen tonen aan dat dierhouders op de aandachtsbedrijven vaak niet in staat zijn voor hun dieren te zorgen door onkunde, door fysieke of psychische problemen of door een slechte financiële situatie. Ze tonen ook aan dat de veehouder zelf vaak ook psychische problemen heeft, mogelijk mede door de slechte situatie op het bedrijf. Er is waarschijnlijk sprake van een vicieuze cirkel van dieren- en mensenleed.

INTERVENTIE DOOR NVWA



Op de aandachtsbedrijven worden veel overtredingen geconstateerd. Bij overtredingen dient de inspecteur van de NVWA in te grijpen. Daarvoor zijn meerdere maatregelen beschikbaar.

ALGEMEEN INTERVENTIEBELEID

De NVWA heeft een algemeen interventiebeleid (AIB). Hierin worden de maatregelen beschreven die de NVWA kan toepassen om geconstateerde overtredingen van wet- en regelgeving op te heffen en herhaling te voorkomen.¹²

Direct oplossen

De NVWA-inspecteur meldt zijn bevindingen altijd bij de veehouder. Als er geen sprake is van bewuste niet-naleving of ernstige overtredingen kan de inspecteur aanwijzingen geven om de veehouder te helpen met het direct naleven van de regels.

Waarschuwing

De inspecteur kan ook een mondelinge waarschuwing geven (opgevolgd door een schriftelijke bevestiging). Een waarschuwing leidt tot een herinspectie.

Rapport van Bevindingen

De inspecteur stelt een Rapport van Bevindingen op waarin overtredingen worden vastgelegd die in principe bestuursrechtelijk kunnen worden afgehandeld. Dit rapport is de basis voor het opleggen van een bestraffende of corrigerende bestuurlijke interventie (maatregel).

Proces-verbaal

Ten slotte kan er in het geval van strafbare feiten ook een proces-verbaal worden opgemaakt. Alleen algemene en buitengewone opsporingsambtenaren¹³ (dus politie, dierenpolitie en boa's) zijn bevoegd om overtredingen strafrechtelijk op te sporen en daarvan een proces-verbaal ten behoeve van strafrechtelijke vervolging op te maken.

ERNST VAN OVERTREDINGEN

Overtredingen worden ingedeeld in de klassen A, B, C of D met daarbij passende interventies.

Bij klasse A gaat het om goed verholde en moeilijk vast te stellen overtredingen, waarbij het kan gaan om een complexe samenstelling van feiten. Om de inhoud en omvang van de overtreding vast te kunnen stellen is opsporing nodig. Overtredingen in deze klasse worden voorgelegd aan het Openbaar Ministerie (OM). In overleg met het OM kan ook gelijktijdig een bestuurlijke interventie worden gepleegd en een strafrechtelijk onderzoek lopen bij de Inlichtingen en Opsporingsdienst (IOD).

Bij klasse B betreft het ernstige overtredingen waarop bestuursrechtelijk of strafrechtelijk gehandhaafd wordt. Er kan een sanctionerende interventie en/of een corrigerende interventie worden opgelegd. Ook vindt er een follow-up plaats na overtreding, een herinspectie (streefdatum herinspectie: binnen drie maanden). Indien bij een of meer herinspecties herhaalde en/of meerdere overtredingen worden vastgesteld wordt overgegaan tot een gerichte aanpak – zoals verscherpt toezicht, wat het geval is bij de aandachtsbedrijven – om de overtredingen op te heffen. Naast corrigerende of sanctionerende interventies, is een overgang naar klasse A mogelijk.

Bij klasse C is de handeling of gedraging dusdanig ongewenst dat herhaling van de overtreding moet worden voorkomen, mede ter voorkoming van het ontstaan van een ernstigere overtreding. Er wordt een waarschuwing gegeven. Zo nodig wordt een corrigerende interventie opgelegd. Passende nalevingshulp wordt geboden en er wordt een herinspectie uitgevoerd.

Bij klasse D ten slotte gaat het om een overtreding met een gering karakter, die pas bij voortdurend of herhaling van de overtreding kan leiden tot een risico en derhalve voorkomen moet worden. Ter plekke wordt een mededeling gedaan. Een herinspectie wordt niet uitgevoerd. Tijdens de volgende reguliere inspectie wordt beoordeeld of de geringe overtreding is opgeheven.

De in de vorige hoofdstukken genoemde wetsovertredingen uit de inspectierapporten vallen allemaal onder categorie (B): ernstige overtreding of categorie (C): overtreding waarbij een waarschuwing wordt gegeven.

Een voorbeeld van een ernstige overtreding (B) is het onthouden van de nodige zorg aan dieren, zoals wanneer dieren zonder voer of drinkwater stonden, of ernstig zieke dieren waar geen dierenarts bij was geroepen. Een voorbeeld van een overtreding (C) is wanneer een houder niet zorgt voor toereikende behuizing onder voldoende hygiënische omstandigheden, zoals bij de vele inspecties waarbij geen schone en droge ligplaatsen waren.

SPECIFIEK INTERVENTIEBELEID DIERENWELZIJN

Met betrekking tot dierenwelzijn heeft de NVWA een specifiek interventiebeleid.¹⁴ Bij het vaststellen van een overtreding neemt de NVWA een of meer van de maatregelen die in het interventiebeleid beschreven worden.¹⁵ Echter, welke maatregel moet worden genomen bij welke overtreding is niet vastgelegd. Het is dus aan de inspecteur van de NVWA welke maatregel hij of zij oplegt.

SANCTIONERENDE MAATREGEL

Een sanctionerende interventie beoogt bestraffend en afschrikwekkend te werken. Bij een sanctionerende maatregel gaat het om een bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking of een straf opgelegd door de strafrechter. Een strafrechtelijk traject wordt gestart door middel van een proces-verbaal, dat bij het OM wordt ingediend.¹⁶

CORRIGERENDE MAATREGEL

Bij een lichte overtreding volgt een herstelbrief waarin de geconstateerde overtreding wordt gemeld. In deze brief staat ook de termijn waarin de veehouder moet zorgen dat het probleem is verholpen. Nadien volgt een herinspectie.

LAST ONDER BESTUURSDWANG OF LAST ONDER DWANGSOM

Wanneer dan nog niet aan de eisen is voldaan, gaat het Rapport van Bevindingen naar de Rijkdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Aan de hand van dit rapport legt RVO een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op. Bij de eerste worden de maatregelen op kosten van de houder in opdracht van RVO uitgevoerd, bij de tweede wordt een dwangsom geïnd op het moment dat de maatregelen na een bepaalde termijn niet door de veehouder zijn uitgevoerd. De dwangsom is een berekening van het aantal dieren waarop de overtreding van toepassing is, maal het bedrag dat nodig is om de aanpassing door te voeren. “Een dwangsom is bedoeld om de veehouder te bewegen actie te ondernemen, wanneer de dwangsom te laag is zal hij deze liever betalen dan het doen van een duurdere aanpassing”, vertelt NVWA-inspecteur Goossens.¹⁷

HOUDVERBOD OF INBESLAGNAME

Bij ernstige overtredingen en schrijnende gevallen van dierverwaarlozing is het volgens het interventiebeleid mogelijk in te grijpen.¹⁸ Indien direct ingrijpen geboden is, bijvoorbeeld door een dierenarts te laten komen om de zieke dieren te behandelen of euthanaseren, kan de NVWA spoedbestuursdwang toepassen.

Maar bij ingrijpende maatregelen zoals het in beslag nemen van de dieren of een verbod op het houden van dieren moet er voldoende juridische dossieropbouw zijn. Bij ernstige overtredingen maken inspecteurs een proces-verbaal op, waardoor een zaak strafrechtelijk kan worden behandeld. De officier van justitie kan dan een houdverbod opnemen in de strafeis. Dit kan alleen via het strafrecht. Een houdverbod wordt gezien als een zeer zware maatregel, omdat de bedrijfsvoering van de ondernemer (veehouder) wordt stilgelegd.

Het is onduidelijk hoe ernstig de situatie moet worden, om tot een houdverbod te komen. Afgaande op de voortdurende schrijnende situaties op vele aandachtsbedrijven wordt hiertoe nauwelijks overgegaan.

ONDANKS AANDACHT NVWA JARENLANG WELZIJSPROBLEMEN

Op de aandachtsbedrijven worden herhaaldelijk ernstige overtredingen geconstateerd. Er wordt veel tijd gestoken in het controleren van de kleine groep aandachtsbedrijven en toch blijven sommige bedrijven jarenlang aandachtsbedrijf.

NALEVING OP AANDACHTSBEDRIJVEN IS LAAG

De NVWA werkt sinds 2009 met aandachtsbedrijven. Het aantal aandachtsbedrijven blijft met zo'n tweehonderd tot driehonderd bedrijven vrij stabiel.^{19,20}

NALEVING BIJ INSPECTIES 2016-2017

In november 2018 publiceerde de NVWA een factsheet over de inspectieresultaten op aandachtsbedrijven in de jaren 2016-2017.²¹ Hieruit blijkt dat in de periode juli 2016 tot juli 2017, 229 eerste inspecties en 144 herinspecties zijn uitgevoerd op 195 verschillende bedrijven. Op 22 bedrijven zijn meer dan vijf inspecties geweest in een jaar tijd.

Over deze periode zijn 113 bestuurlijke maatregelen aangezegd en 62 processen-verbaal, 4 bestuurlijke boetes en 38 waarschuwingen/herstelbrieven opgemaakt voor deze bedrijven.

De resultaten van deze factsheet worden weergegeven in tabel 1:

Tabel 1: resultaten aandachtsbedrijven over 2016-2017

Resultaten Aandachtsbedrijven	Aantal	Akkoord	Niet akkoord
Aantal geïnspecteerde bedrijven	195		
Aantal eerste inspecties	229	33 procent	67 procent
Aantal herinspecties	144	55 procent	45 procent

67 procent van de eerste inspecties bij de aandachtsbedrijven was niet akkoord; daarbij zijn overtredingen geconstateerd. Bij de herinspecties, waarvan veehouders weten dat die zullen plaatsvinden, was 45 procent nog steeds niet akkoord.

De wet wordt op deze bedrijven dus extreem slecht nageleefd, zelfs nadat waarschuwingen zijn gegeven en eventuele andere maatregelen zijn opgelegd. Onder 'eerste inspecties' worden inspecties verstaan die plaatsvinden na een periode van rust. Bedrijven staan wel al op de lijst aandachtsbedrijven en weten dus in principe dat de NVWA langs zou kunnen komen. Ook de eerste inspectie komt dus niet altijd volkomen onverwacht.

NALEVING BIJ INSPECTIES 2017-2018

Uit ons onderzoek blijkt dat in de periode van januari 2017 tot en met februari 2018 de NVWA per aandachtsbedrijf gemiddeld 1,9 inspecties heeft uitgevoerd. Bij 62 procent van deze inspecties zijn overtredingen geconstateerd. Het gemiddeld aantal overtredingen per inspectie was 2,9. Het onderscheid tussen eerste inspecties en herinspecties is aan de hand van de inspectierapporten niet goed te maken.

AANDACHTSBEDRIJVEN KOSTEN DE NVWA VEEL CAPACITEIT

Veel veehouderijen blijven jarenlang een aandachtsbedrijf, blijkt uit de resultaten van de inspectierapporten. Sommige aandachtsbedrijven worden al sinds 2006 bezocht, waarvan bepaalde bedrijven meerdere malen per jaar.

In het rapport 'Hoe lopen de hazen'²² zijn onder andere gegevens omtrent de naleving van de wet door aandachtsbedrijven geanalyseerd over de jaren 2012-2015. Tabel 2 is overgenomen uit dit rapport en toont het totale aantal bezoeken aan bedrijven door de NVWA per jaar, en de verdeling tussen aandachtsbedrijven en overige bedrijven.

Tabel 2: overzicht aantal bezoeken door de NVWA over de jaren 2012-2015.

	2012		2013		2014		2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Aandachtsbedrijf	594	35	611	25	501	21	403	20
Overig	1.112	65	1.851	75	1.865	79	1.628	80
Totaal	1.706	100	2.462	100	2.366	100	2.031	100

N = totaal aantal bezoeken aan bedrijven door de NVWA

De NVWA besteedt dus gemiddeld over deze jaren 25 procent van haar inspectietijd aan aandachtsbedrijven. In 2017 zei Rob van Lint, secretaris-generaal van de NVWA, hier het volgende over:

“Er zijn zorgen over de naleving van dierenwelzijnsregels bij bedrijven met een meervoudige problematiek, de zogenaamde ‘aandachtsbedrijven’. Dit zijn bedrijven met ernstige of herhaalde tekortkomingen als het gaat om de naleving van de dierenwelzijnsregels. Deze bedrijven, circa 1 procent van de melkveehouderbedrijven, lijken ondanks het toezicht van de NVWA niet of nauwelijks te bewegen tot naleving van de dierenwelzijnsregels. Ik vind dit een onwenselijke situatie en ik nodig ketenpartijen, beleid en maatschappelijke organisaties dan ook uit om op korte termijn met voorstellen te komen om deze situatie te verbeteren. Ik vind het in deze context nodig om na te gaan wat de haalbaarheid is van het instellen van een houdverbod van dieren als sanctie-instrument voor de NVWA.”²³

25 procent van de aandacht voor 1 procent van de bedrijven

Hoewel het in bovenstaand citaat slechts om melkveebedrijven gaat, klopt het wel dat het aantal aandachtsbedrijven (zo'n driehonderd stuks) ongeveer 1 procent van de Nederlandse veebedrijven (totaal ongeveer dertigduizend) beslaat.²⁴

Ongeveer 25 procent van de aandacht voor welzijnsinspecties gaat naar 1 procent van de bedrijven, die volgens de NVWA niet of nauwelijks te bewegen zijn richting naleving. Op deze bedrijven is, volgens de NVWA-factsheet uit 2018, slechts “een enkele keer een houdverbod opgelegd.”

WAAROM KAN DIERVERWAARLOZING JAREN DOORGAAN?

Er gaat erg veel tijd zitten in het herhaald inspecteren van aandachtsbedrijven en erg vaak blijkt dat de naleving achterblijft. Toch blijft het deze bedrijven toegestaan om dieren te houden. Waar ligt dit aan?

INSPECTEREN IS “MENSENWERK”

In het interventiebeleid wordt beschreven wat de mogelijke interventies zijn bij overtredingen. Toch heeft een overtreding in het ene geval grotere gevolgen dan in het andere. Dit zorgt voor onduidelijkheid. In een interview uit 2015 wordt een verklaring gegeven voor het verschil in maatregelen die inspecteurs opleggen:²⁵ *“Het inspecteren van een veehouderij is mensenwerk en daarom verschillen de maatregelen”*. Het is een grijs gebied, stelt een NVWA-inspecteur.

“Ontbrekend afleidingsmateriaal in één hok kan op het ene bedrijf een herstelbrief opleveren, op het andere bedrijf blijft het bij een mondelinge waarschuwing. Niet alleen de staat van de rest van het bedrijf, ook de inspecteur die je treft, kan het verschil maken.”

DUUR VAN MAATREGEL ‘LAST ONDER DWANGSOM’ TE LANG

Een ander probleem is dat bedrijven soms erg lang de tijd krijgen om concrete problemen op te lossen. Zo blijkt uit de inspectierapporten dat een ‘last onder dwangsom’ meerdere malen geldig was voor twee jaar. Dit houdt in dat de veehouder twee jaar de tijd krijgt om een of meerdere overtredingen te verhelpen. Is het probleem na twee jaar niet verholpen, dan moet het bedrijf de vooraf opgestelde geldsom betalen. De dieren kunnen dus nog twee jaar langer in dezelfde dierenvriendelijke situatie leven voordat de problemen zijn opgelost. Mogelijk blijkt zelfs na twee jaar dat de overtreding nog steeds voortduurt.

MOGELIJKE VERSCHILLEN TUSSEN HANDHAVERS

Het rapport ‘Hoe lopen de hazen’ omschrijft de aanpak van dierverwaarlozing vanuit de beleving van diverse handhavers.²⁶ De bevindingen die worden beschreven, zijn gebaseerd op interviews met alle betrokken partijen, observaties ten tijde van het meelopen van diensten en de analyse van dertig dierenwelzijnsrechtszaken. In het rapport wordt gesteld dat de NVWA zich vooral richt op het belang van de veehouder en op het papierwerk (Hoe is de boer weer op het rechte pad te krijgen? Kloppen zijn papieren?), terwijl de politie meer gefocust is op het in bescherming nemen van de dieren.

Echter, uit de onderzochte rapporten uit 2017 en 2018 blijkt duidelijk dat veel inspecteurs en dierenartsen van de NVWA de overtredingen wel degelijk constateren en daar ook rapport van opmaken. Ook wordt regelmatig omschreven dat volgens de dierenarts van de NVWA de betreffende veehouder niet in staat is om nog langer voor dieren te zorgen.

BESTUURSRECHTER

Uit onderzoek van Mulder²⁷ in 2017 blijkt dat de verklaring van een toezichthoudend dierenarts in beginsel wel zwaar weegt en voor juist wordt gehouden. Toch blijkt ook uit een voorbeeld van ernstige overbezetting dat wel gebruik is gemaakt van deskundigenverklaringen, maar dat deze de bestuursrechter onvoldoende hebben kunnen overtuigen. In het rapport van Mulder staat ook:

“Echter het lijkt erop dat de bestuursrechter voor de beoordeling van de spoedeisendheid niet zozeer toetst aan de ernst van de overtreding, maar dat de inschatting dat deze door de appellant kan worden opgeheven (legalisering) prevaleert. De ernst kan in sommige gevallen groot zijn - in die zin dat er sprake kan zijn van sterfgevallen in vergelijking tot situaties waarin slechts sprake was van slechte huisvesting - maar het zicht op herstel door appellant draagt kennelijk in grotere mate bij aan de rechtmatigheid van de beslissing tot spoedeisendheid.”

Mulder concludeert dat de resultaten aansluiten bij de zorg die in het veld is uitgesproken dat “het steeds moeilijker lijkt om de bestuursrechter van de overtreding te overtuigen”.

De bestuursrechter lijkt in vrijwel alle gevallen de veehouder het voordeel van de twijfel te geven en erin te geloven dat de problemen door de veehouder verbeterd kunnen worden. Ook als de overtredingen ernstige, herhaalde dierverwaarlozing betreffen. Ook als toezichthouders aangeven dat het niet waarschijnlijk is dat verbetering zal optreden.

STRAFRECHTER EN HOUDVERBOD

Iemand die zich schuldig maakt aan dierenmishandeling of dierverwaarlozing kan strafrechtelijk worden vervolgd. Het Openbaar Ministerie (OM) draagt in dat geval een zaak voor aan een strafrechter, het lot dat op 3 mei jl. een veehouder uit Steenwijkerland ten deel viel.²⁸ Naast de hoofdstraf (gevangenisstraf, hechtenis, taakstraf of geldboete) kan de rechter voorwaardelijk of onvoorwaardelijk een bijkomende straf opleggen. Het strafrechtelijk houdverbod kan als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf worden opgelegd. Het houdverbod houdt in dat het voor personen verboden is om gedurende een vastgestelde periode dieren te houden. Wordt het houdverbod overtreden dan gaat alsnog de voorwaardelijke straf in. Sinds 2012 bedraagt de maximale periode voor het houdverbod tien jaar, daarvoor gold een maximale periode van drie jaar.

Houdverbod zeldzaam

Uit jurisprudentie en uit berichten in de media blijkt dat een houdverbod voor veehouderijen maar een enkele keer is opgelegd in de afgelopen jaren.²⁹

Ook uit het rapport ‘Dieren Verboden’ blijkt dat het strafrechtelijk houdverbod niet vaak wordt opgelegd.³⁰ Tot 2009 was dit nauwelijks het geval. In de periode van 2010 tot en met 2015 zijn er 2.017 dierenwelzijnszaken voor de strafrechter gekomen, waarbij er in totaal 67 keer een houdverbod is opgelegd. Jaarlijks zijn dat gemiddeld dertien houdverboden. Het is niet duidelijk hoe vaak dit om gezelschapsdieren gaat en hoe vaak om landbouwhuisdieren.

Ongeveer een zesde van de dierenwelzijnszaken betrof waarschijnlijk bedrijfsmatig gehouden dieren, omdat die zaken door het Functioneel Parket zijn behandeld. Dat zijn in vijf jaar dus ongeveer 335 zaken met bedrijfsmatig gehouden dieren. Deze zaken zijn aangeleverd door de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Ruim een derde van de 67 houdverboden is behandeld door het Functioneel Parket en betreft dus waarschijnlijk ook bedrijfsmatig gehouden dieren. Zowel bedrijven met gezelschapsdieren (denk aan hondenfokkerijen) als veehouderijen vallen daaronder.

Mogelijk kennishiaat OM en strafrechter

Een van de mogelijke redenen dat een houdverbod niet vaak wordt opgelegd, is dat het OM en de strafrechter veel minder kennis hebben van dierenwelzijn dan de dierenwelzijnsinspecteurs. Dit lijkt ertoe te leiden dat de belangen van ouders zwaarder worden gewogen dan de belangen van dieren. Volgens sommige ondervraagden uit het rapport ‘Dieren Verboden’ lijken rechters er bijvoorbeeld meer moeite mee te hebben dieren weg te halen bij veehouders dan bij particulieren, omdat bedrijfsmatig gehouden dieren inkomsten genereren voor de eigenaar.³¹ Het inkomen van de veehouder weegt dan zwaarder dan de aantasting van dierenwelzijn.

Daarnaast lijkt het erop dat het OM in veel gevallen weinig ervaring heeft met het opleggen van een houdverbod en dat de kennis daarover vooral bij de handhavende partijen aanwezig is:

“Omdat officieren van justitie het voorstel tot een straf doen, is het vooral van belang dat binnen het Openbaar Ministerie de kennis aangaande het houdverbod goed geborgd is. Binnen de handhavende partijen leeft het houdverbod sterker dan bij de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie. Voor de toezichthouders van de NVWA geldt dat zij voldoende op de hoogte zijn omdat dierenwelzijn hun expliciete werkterrein is.”³²

Het komt regelmatig voor dat handhavende partijen (LID, NVWA) in het proces-verbaal toewerken naar een houdverbod, omdat de ervaring is dat de kennis van het OM over de mogelijkheid van een houdverbod beperkt is.

Dit wordt overigens niet altijd gewaardeerd door het OM. “Als verbalisant mag je niet op de stoel van de officier gaan zitten, vaak zitten ze daar niet op te wachten”, is de indruk van een toezichthouder.³³

Alleen recidivisten

In sommige landen, zoals Duitsland, Engeland en België, kan een houdverbod bij ernstige overtredingen ook bij ‘first offenders’ worden ingezet. In Nederland is dat niet het geval.

In de weinige gevallen dat een houdverbod wel is opgelegd, gaat het in Nederland altijd om recidivisten. Kenmerkend is dat daders vaak al lange tijd vanwege problemen op meerdere leefgebieden bij allerlei instanties bekend zijn. Een deel van de daders is vanwege de veelheid aan problemen simpelweg niet in staat om hun dieren goed te verzorgen of, in het geval van bedrijfsmatige dierhouderij, tot een adequate bedrijfsvoering.

Moties houdverbod

In 2010 heeft de Tweede Kamer erop aangedrongen dat het mogelijk moet zijn om het houdverbod als zelfstandige maatregel op te leggen, in plaats van de huidige situatie waarbij het houdverbod een bijzonder voorwaarde is bij een voorwaardelijke straf.³⁴ Deze motie is door de Tweede Kamer aangenomen.

Wetsvoorstel Grapperhaus

Pas in 2018 volgde daadwerkelijk een wetsvoorstel als gevolg van deze aangenomen motie. Minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid maakte op 4 oktober 2018 een nieuw wetsvoorstel openbaar.³⁵ In het wetsvoorstel staat dat daders van dierenmishandeling een houdverbod van maximaal tien jaar kunnen krijgen.

Minister Grapperhaus:

“We moeten goed voor onze dieren zorgen. Ze verdienen aandacht en bescherming. Daarom is het belangrijk dat we zo snel en effectief mogelijk optreden als het misloopt. Dierenleed moeten we aanpakken.”³⁶

De rechter legt het houdverbod op als zelfstandige maatregel en het gaat direct in na de rechterlijke uitspraak. Zo wordt voorkomen dat het dierenleed voortduurt als de dader in beroep gaat tegen het vonnis. Ook kan de rechter straks een gebiedsverbod als zelfstandige maatregel opleggen. Dit zorgt ervoor dat de dader niet in de buurt van dieren kan komen.

Als het wetsvoorstel wordt goedgekeurd, kan straks ook via de bestuursrechter effectiever worden opgetreden tegen dierverwaarlozing, zoals bij een veehouder die de verzorging van de dieren niet meer aankan. Nu kan dat alleen als sprake is van gevaar voor de gezondheid van mens en dier. Uit de praktijk blijkt dat dat voor een goede handhaving te beperkt is.

AANBEVELINGEN

Uit inspectierapporten van aandachtsbedrijven blijkt dat daders van dierenmishandeling en -verwaarlozing vaak lijden onder financiële of persoonlijke problemen. Het risico op herhaling is groot omdat de overtredingen lijken voort te komen uit onmacht en/of onvermogen om het gedrag te veranderen.

Met onderstaande maatregelen kunnen we een einde maken aan het steeds terugkerende dierenleed op de aandachtsbedrijven.

AANBEVELINGEN MET BETREKKING TOT HET HOUDVERBOD

- **Er moet sneller en in veel meer gevallen ingezet worden op een houdverbod.** De manier waarop er nu gehandhaafd wordt, zorgt er voor dat overtredingen maanden- of zelfs jarenlang voortbestaan. Sneller en accurater ingrijpen is nodig ter bescherming van dier én mens. Een houdverbod zou wat Dier&Recht, afhankelijk van de ernst, al na de eerste of tweede overtreding moeten worden opgelegd.
- **Het houdverbod moet als zelfstandige maatregel opgelegd kunnen worden.** De rechter kan momenteel alleen een houdverbod opleggen als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf zoals een boete. Daarnaast is het zo dat als de straf omgezet wordt in een onvoorwaardelijke straf (vanwege een nieuwe overtreding), het houdverbod vervalst. In de praktijk heeft een verbod op het houden van dieren, in feite de belangrijkste maatregel om recidive bij dit soort dierenleed te voorkomen, daardoor weinig betekenis.
- **De officier van justitie moet de verdachte nog vóór de zitting een aanschaf- en houdverbod kunnen opleggen.** In de huidige situatie kunnen verdachten in afwachting van hun proces in een strafzaak nog steeds nieuwe dieren aanschaffen.
- **In plaats van een tienjarig houdverbod moet het mogelijk zijn om een levenslang houdverbod in te stellen.**
- **Het wetsvoorstel van minister Grapperhaus moet met spoed worden ingevoerd.** Een deel van bovenstaande aanbevelingen zal dan al van kracht worden. Het heeft acht jaar geduurd na het aannemen van de motie Van der Ham voor het wetsvoorstel klaar was. Laat het niet weer jaren duren voor de wet wordt ingevoerd.

AANBEVELINGEN MET BETREKKING TOT HET KENNISNIVEAU BIJ BETROKKEN INSTANTIES

Goede informatieverstrekking en een duidelijke rolverdeling tussen handhavingspartijen, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht is essentieel voor een goede bescherming van dieren. Zowel officieren van justitie als strafrechters lijken in veel gevallen te weinig ervaring met dierenmishandeling en -verwaarlozing te hebben en onvoldoende kennis van zaken over beschikbare maatregelen zoals het houdverbod.

- **Er moet één officier van justitie worden benoemd die zich specifiek inzet voor alle dierenwelzijnszaken in Nederland.**
- **Wijs rechters of rechtbanken aan met dierenwelzijn als specialisatie.**
- **Er moeten duidelijke normen worden opgesteld waarmee NVWA-inspecteurs kunnen handhaven.** Het interventiebeleid van de NVWA dient eenduidig te zijn zodat inspecteurs en boeren weten waar ze aan toe zijn en ter voorkoming van willekeur.
- **Wordt een welzijnsovertreding geconstateerd dan moet er een maximum termijn komen waarbinnen de veehouder de opgelegde maatregel moet uitvoeren.** Op dit moment kan het jaren duren voordat de problemen zijn opgelost.

AANBEVELING MET BETREKKING TOT HULPVERLENING

- **Er dient aandacht en hulpverlening te zijn voor de overtreder.** Dierverwaarlozing wordt vaak veroorzaakt door psychische of financiële problemen van de veehouder. Het is uitermate belangrijk ook de menselijke kant te benadrukken. Bovendien is een verbetering van de situatie voor de dieren niet te verwachten, als er niets aan de onderliggende problemen wordt gedaan.

AANBEVELING DE BESCHERMING VAN DIEREN VOOROP TE STELLEN

- **De belangen van dieren moeten zwaarder worden gewogen dan momenteel het geval is.** Minister Grapperhaus geeft aan: “We moeten goed voor onze dieren zorgen. Ze verdienen aandacht en bescherming. Daarom is het belangrijk dat we zo snel en effectief mogelijk optreden als het misloopt. Dierenleed moeten we aanpakken.” Zowel de bestuursrechter als de strafrechter stellen momenteel het belang van het dier niet voorop. De bestuursrechter lijkt in vrijwel alle gevallen de veehouder het voordeel van de twijfel te geven en erin te geloven dat de problemen opgelost kunnen worden, ook bij ernstige, herhaalde dierverwaarlozing. Ook de strafrechter lijkt de belangen van daders zwaarder te wegen dan de belangen van dieren, omdat bedrijfsmatig gehouden dieren inkomsten genereren voor de eigenaar. Daarnaast is het strafrecht vooral gericht op het straffen van de dader, niet op de bescherming van de dieren.

BRONNEN

- ¹ Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (2018, 8 november). *Dierenwelzijn vaak op orde, maar soms ernstige incidenten*. Beschikbaar via: <https://www.nvwa.nl/nieuws-en-media/nieuws/2018/11/08/dierenwelzijn-vaak-op-orde-maar-soms-ernstige-incidenten>
- ² Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (2018, 8 november). *Dierenwelzijn vaak op orde, maar soms ernstige incidenten*. Beschikbaar via: <https://www.nvwa.nl/nieuws-en-media/nieuws/2018/11/08/dierenwelzijn-vaak-op-orde-maar-soms-ernstige-incidenten>
- ³ Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (2018, 22 mei). *Dierenwelzijn jaarverslag NVWA 2017*. Beschikbaar via: <https://magazines.nvwa.nl/jaarverslag/2017/01/dierenwelzijn>
- * Onder gebrekkige huisvesting hebben wij de volgende constatering geschaard: niet genoeg ligplekken, onvoldoende bescherming, onvoldoende daglicht of verlichting, scherpe randen, geen schone ligplaats en/of geen droge ligplaats
- ⁴ M. Arink (z.d.) *Zandligboxen*. Beschikbaar via: <https://edepot.wur.nl/135727>
- ⁵ GD Diergezondheid (z.d.) *Huisvesting*. Beschikbaar via: <https://www.gddiergezondheid.nl/diergezondheid/management/uiergezondheid/weerstand/huisvesting>
- ⁶ GD Diergezondheid (z.d.) *Tips rondom infectiedruk*. Beschikbaar via: <https://www.gddiergezondheid.nl/diergezondheid/management/uiergezondheid/infectiedruk/tips-rondom-infectiedruk>
- ⁷ Groen kennisnet (2017, 6 juli). *Koeien willen smakelijk water*. Beschikbaar via: <https://www.groenkennisnet.nl/nl/groenkennisnet/show/Koeien-willen-smakelijk-water.htm>
- ⁸ GD Diergezondheid (z.d.) *Klauwaandoeningen*. Beschikbaar via: <https://www.gddiergezondheid.nl/diergezondheid/management/klauwaandoeningen>
- ⁹ GD Diergezondheid (z.d.) *Uiergezondheid*. Beschikbaar via: <https://www.gddiergezondheid.nl/uiergezondheid>
- ¹⁰ Zoetis (z.d.) *Mastitis Uierontsteking*. Beschikbaar via: <https://www.zoetis.nl/aandoeningen/rundvee/mastitis.aspx>
- * Rendac is de kadaver-ophaaldienst
- ¹¹ Wilbert Beerling (z.d.) *Meer dan alleen gemak - Automatische klauwbaden*. Beschikbaar via: <https://edepot.wur.nl/247429>
- ¹² Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (2016, 11 november). *Algemeen interventiebeleid NVWA*. Beschikbaar via: <https://www.nvwa.nl/documenten/nvwa/organisatie/hoe-de-nvwa-werkt/publicaties/algemeen-interventiebeleid-nvwa>
- ¹³ <https://www.justis.nl/producten/boa/boa-worden/index.aspx>
- ¹⁴ Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (z.d.) *Interventiebeleid dierenwelzijn primair bedrijf*. Beschikbaar via: <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt/toezicht-maatregelen-en-boetes/interventiebeleid/interventiebeleid-dierenwelzijn-primair-bedrijf>
- ¹⁵ Pig Business (2015). *NVWA-controle is niet zwart-wit*. Beschikbaar via: <https://edepot.wur.nl/362834>
- ¹⁶ <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt/toezicht-maatregelen-en-boetes/interventiebeleid/overzicht-interventies>
- ¹⁷ Pig Business (2015). *NVWA-controle is niet zwart-wit*. Beschikbaar via: <https://edepot.wur.nl/362834>
- ¹⁸ Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (2018, 8 november). *Inspectieresultaten dierverwaarlozing landbouwhuisdieren 2016-2017*. Beschikbaar via: <https://www.nvwa.nl/documenten/dier/dierenwelzijn/welzijn/publicaties/inspectieresultaten-dierverwaarlozing-landbouwhuisdieren-2016-2017>
- ¹⁹ Veearts.nl (2014, 11 maart). *NVWA: op 325 bedrijven serieus risico dierverwaarlozing*. Beschikbaar via: <https://www.veearts.nl/2014/nvwa-op-325-bedrijven-serieus-risico-dierverwaarlozing/>
- ²⁰ Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (2018, 22 mei). *Dierenwelzijn jaarverslag NVWA 2017*. Beschikbaar via: <https://magazines.nvwa.nl/jaarverslag/2017/01/dierenwelzijn>
- ²¹ Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (2018, 8 november). *Inspectieresultaten dierverwaarlozing landbouwhuisdieren 2016-2017*. Beschikbaar via:

<https://www.nvwa.nl/documenten/dier/dierenwelzijn/welzijn/publicaties/inspectieresultaten-dierververwaarlozing-landbouwhuisdieren-2016-2017>

²² Van Leiden, I., Hardeman, M., Van Ham, T., Scholten, L., Van Wijk, A. (2016) *Hoe lopen de hazen?* Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/10/04/tk-hoe-lopen-de-hazen>

²³ <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/documenten/consument/eten-drinken-roken/overige-voedselveiligheid/risicobeoordelingen/integrale-risicoanalyse-zuivelketen-2017>

²⁴ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80783ned/table?dl=15236>

²⁵ Pig Business (2015). *NVWA-controle is niet zwart-wit*. Beschikbaar via: <https://edepot.wur.nl/362834>

²⁶ Van Leiden, I., Hardeman, M., Van Ham, T., Scholten, L., Van Wijk, A. (2016) *Hoe lopen de hazen?* Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/10/04/tk-hoe-lopen-de-hazen>

²⁷ Mulder, A. (31 mei 2017) *Het oordeel van de rechter; de wijsheid van een uil of uilen naar Athene?* http://www.ubvu.vu.nl/pub/fulltext/scripties/14_1971115_0.pdf

²⁸ <https://www.boerderij.nl/Rundveehouderij/Achtergrond/2019/5/OM-eist-verbod-op-houden-van-dieren-door-boer-423652E/>

²⁹ Enkele voorbeelden:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBNNE:2017:1388>,
<https://www.destentor.nl/regio/menselijke-ellende-vaak-oorzaak-van-dierenleed-dierenbeulen-zijn-doodzieke-idioten~ae8a5bc0/>, <https://www.gelderlander.nl/home/kadaverboerderij-in-leuvenheim-al-langer-in-het-vizier-schokkend~a6304905/>

³⁰ https://www.bureaubeke.nl/doc/2016/Dieren_Verboden_Bekereeks.pdf

³¹ https://www.bureaubeke.nl/doc/2016/Dieren_Verboden_Bekereeks.pdf, pagina 60

³² https://www.bureaubeke.nl/doc/2016/Dieren_Verboden_Bekereeks.pdf, pagina 80

³³ https://www.bureaubeke.nl/doc/2016/Dieren_Verboden_Bekereeks.pdf, pagina 64

³⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30511-36.html>

³⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/10/04/wetsvoorstel-aanpak-dierenmishandeling-en-dierververwaarlozing>

³⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/10/04/grapperhaus-houdverbod-van-maximaal-tien-jaar-bij-dierenmishandeling>