

Dierenmishandeling en -verwaarlozing zijn misstanden die veel mensen aangrijpen. Dieren worden geslagen, leven in hun eigen vuil en krijgen niet de verzorging die ze nodig hebben. De aandacht voor dergelijke misstanden is de laatste jaren toegenomen. Dit heeft er onder andere toe geleid dat het meldpunt 144 'red een dier' in het leven is geroepen, er bij de Nationale Politie ruim 170 Taakaccenthouders Dierenwelzijn actief zijn en dieren binnen de wetgeving een prominentere plek hebben gekregen.

De rechter kan de eigenaar van een dier verbieden (nog) dieren te houden wanneer deze zich schuldig heeft gemaakt aan dierenmishandeling of -verwaarlozing om zo de kans op herhaling te verkleinen. Dit wordt het houdverbod genoemd. In Nederland kan het houdverbod binnen het strafrecht als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf worden opgelegd. Dit betekent dat de voorwaardelijke straf - zoals een taakstraf, geldboete of gevangenisstraf - alsnog ten uitvoer kan worden gelegd als iemand het houdverbod overtreedt. Aan het houdverbod wordt een proeftijd gekoppeld. Sinds 2012 bedraagt de maximale proeftijd tien jaar, daarvoor gold een maximale proeftijd van drie jaar. De rechter is vrij om invulling te geven aan het houdverbod. Een rechter kan bijvoorbeeld beslissen dat een hondeneigenaar in het geheel geen huisdieren meer mag houden of dat een boer een maximum aantal dieren op zijn boerderij mag houden.

Dieren Verboden biedt inzicht in de frequentie waarmee het strafrechtelijk houdverbod wordt benut, op welke wijze er invulling aan wordt gegeven en hoe deze bijzondere voorwaarde in de praktijk wordt gehandhaafd. Het strafrechtelijk houdverbod zoals we dat in Nederland kennen, wordt daarnaast vergeleken met toepassingsvormen in het buitenland. Tenslotte worden alternatieve maatregelen tegen dierenmishandeling en -verwaarlozing binnen verschillende rechtsgebieden in Nederland verkend.



ISBN 978-94-92255-05-1



9 789492 255051 >

[www.beke.nl](http://www.beke.nl)

# DIEREN VERBODEN

De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

Dieren Verboden

Ilse van Leiden, Tom van Ham, Manon Hardeman, Lieselot Scholten en Anton van Wijk

Ilse van Leiden  
Tom van Ham  
Manon Hardeman  
Lieselot Scholten  
Anton van Wijk

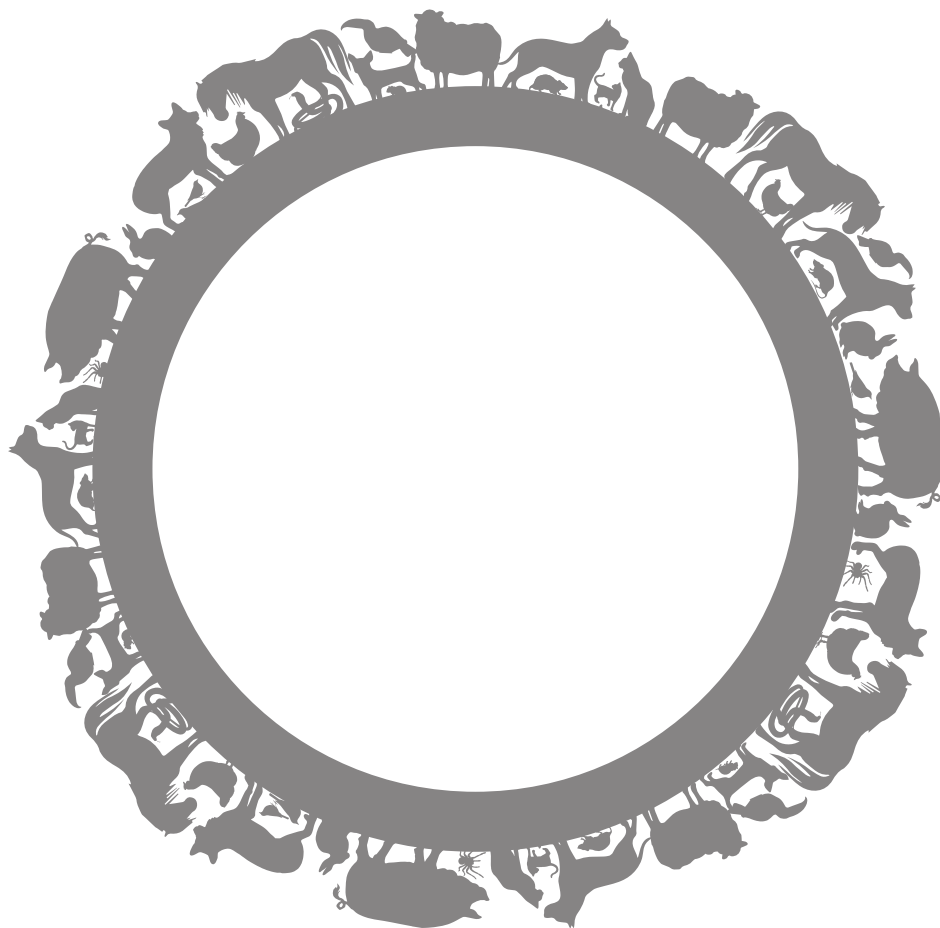
Beke reeks

Dieren Verboden



# DIEREN VERBODEN

De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf



Ilse van Leiden

Tom van Ham

Manon Hardeman

Lieselot Scholten

Anton van Wijk

Beke // reeks

**In opdracht van**

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

**Vertaling samenvatting**

Karin van den Berg

**Omslagontwerp en opmaak**

Marcel Grotens

**Drukwerk**

GVO Drukkers & Vormgevers B.V.

**ISBN/EAN**

978-94-92255-05-1

# Dieren Verboden

De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

*Ilse van Leiden, Tom van Ham, Manon Hardeman, Lieselot Scholten & Anton van Wijk*

© 2015 WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Voor deze publicatie is licentie verleend aan Bureau Beke.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Het houdverbod van dieren	9
1.2 Onderzoek naar het houdverbod	11
1.3 Methoden van onderzoek	13
1.4 Leeswijzer	17
<b>2 Dieren in de wet</b>	<b>21</b>
2.1 Dierenwelzijn	21
2.2 Bestuursrecht en strafrecht	24
2.3 Het houdverbod in Nederland	26
2.4 Het houdverbod in het buitenland	27
2.5 Nederland vergeleken met het buitenland	28
2.6 Resumé	30
<b>3 Omvang, aard en afdoening van dierenwelzijnszaken</b>	<b>35</b>
3.1 De omvang	35
3.2 De aard	38
3.3 Het vonnis	38
3.4 Het houdverbod	42
3.4.1 <i>Aantal houdverboden</i>	42
3.4.2 <i>Kenmerken van de misdrijven</i>	44
3.4.3 <i>Kenmerken van het vonnis</i>	46
3.5 Resumé	51

<b>4</b>	<b>Het houdverbod in de praktijk</b>	<b>57</b>
4.1	Toepassing	57
	4.1.1 <i>Doel en doelgroep</i>	57
	4.1.2 <i>Bekendheid en kennis</i>	62
	4.1.3 <i>Invuulling en reikwijdte</i>	65
4.2	Toezicht en handhaving	67
	4.2.1 <i>Handhavingspartijen</i>	67
	4.2.2 <i>Registratie en informatiedeling</i>	71
	4.2.3 <i>Controle en handhaving</i>	76
4.3	Resumé	80
<b>5</b>	<b>Effectiviteit</b>	<b>85</b>
5.1	Bijzondere voorwaarde	85
5.2	Alternatieven	89
5.3	Beschouwing	96
5.4	Resumé	98
<b>6</b>	<b>Conclusies</b>	<b>103</b>
6.1	Het houdverbod	104
6.2	Toepassing	105
6.3	Handhaving	108
6.4	Effectiviteit	110
6.5	Slotbeschouwing	112
	<b>Summary</b>	<b>115</b>
	<b>Geraadpleegde bronnen</b>	<b>127</b>
	<b>Bijlagen</b>	
1	Analyseformat vonnissen	131
2	Analyseformat casestudies	133
3	Topiclijst casestudies	135
4	Respondentenoverzicht	136
5	Topiclijst interviews	137
6	Opgelegde straffen	138

# Voorwoord

Mishandeling en verwaarlozing van dieren zijn misstanden die steeds meer aandacht krijgen. Nieuwsberichten en actualiteitenrubrieken brengen het letterlijk in beeld. De roep om dierenwelzijn beter te handhaven komt niet alleen vanuit dierenrechtenorganisaties en burgers, maar ook vanuit de politiek. Positief is dat het daarbij niet bij woorden blijft. Er wordt daadwerkelijk actie ondernomen. Zo is er een speciaal meldpunt voor dierenleed in het leven geroepen, '144 red een dier'. En naast de inspecteurs van de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) en de Nederlands Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) treedt de politie met specialistische taakaccenthouders op tegen plegers van dierenmishandeling en -verwaarlozing. Een van de strafrechtelijke mogelijkheden die onze wet al langere tijd kent, is het aan een dader opleggen van een verbod om (nog) dieren te houden om zo de kans op herhaling te verkleinen. Dit zogenoemde houdverbod kan door de strafrechter als een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf worden opgelegd voor een periode van maximaal tien jaar. Het is onbekend hoe vaak het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf feitelijk wordt opgelegd en wat de effecten daarvan zijn. In onderhavige publicatie wordt de uitvoeringspraktijk van het houdverbod in zijn huidige toepassingsvorm beschreven. Hiermee ontstaat voor het eerst helderheid over de frequentie waarmee het houdverbod wordt opgelegd en wordt de mate van handhaving van deze bijzondere voorwaarde inzichtelijk. Op basis van de bevindingen kunnen meer gefundeerde conclusies worden getrokken over het al dan niet wenselijk zijn van een andere toepassingsvorm van het houdverbod, bijvoorbeeld als een zelfstandige maatregel.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Voor de uitvoering van het onderzoek zijn wij velen dank verschuldigd. Allereerst gaat een woord van dank uit naar de Raad voor de Rechtspraak en in het bijzonder het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) voor het verlenen van medewerking aan het onderzoek. Janne van Doorn (Raad voor de Rechtspraak) danken



wij voor het in goede banen leiden van onze informatieverzoeken. Het verkrijgen van inzage in rechterlijke uitspraken vereist het doorlopen van een toestemmingsprocedure waardoor het onderzoek enkele maanden vertraging heeft opgelopen. Als onderdeel van die procedure zijn alle onderzoekers van het projectteam beëdigd tot buitengriffier. Wij willen Marie-Christine Tilman en Margo van Beeck van het LOVS hartelijk danken voor het centraal verzamelen van de rechterlijke uitspraken bij alle arrondissementsparketten. De parketten danken wij voor hun medewerking hieraan.

Verder zijn wij de Nationale Politie erkentelijk voor het verlenen van medewerking aan het onderzoek. In het bijzonder danken wij Wil van Tilburg (Nationale Politie) voor het coördineren van onze informatieverzoeken. Voor het verstrekken van geregistreerde data van het Openbaar Ministerie spreken wij onze dank uit aan Marco Vink van de afdeling Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse (SIBa) van het WODC.

De professionals van de rechterlijke macht, het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, Reclassering Nederland, de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Raad voor de Dierenaangelegenheden en de Universiteit Gent bedanken wij heel hartelijk voor hun medewerking aan de interviews. Hun ervaringen en expertise hebben veel inzicht geboden in de toepassingspraktijk van het houdverbod. Een volledig namenoverzicht is opgenomen in bijlage 4.

Ten slotte, maar niet in de laatste plaats, willen wij de voorzitter en leden van de begeleidingscommissie heel hartelijk danken voor hun ondersteuning en begeleiding in de diverse onderzoeksfasen. Wij zijn professor emeritus Peter Tak (Radboud Universiteit Nijmegen) zeer erkentelijk voor zijn voorzitterschap van de commissie. Daarnaast danken wij de leden van de commissie: Olivier Hendriks (ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC), André Timmerman (ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechtshandhaving & Criminaliteitsbestrijding), Martine Hallers (ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat-Generaal Politie), Iaira Boissevain (Bruggink & Van der Velden Advocaten) en Janine Janssen (Avans Hogeschool).

Het projectteam,  
Ilse van Leiden  
Tom van Ham  
Manon Hardeman  
Lieselot Scholten  
Anton van Wijk

# 1 Inleiding

## **Verwaarloosde dieren**

Bij een huis in Rucphen heeft de politie maandag vijf verwaarloosde paarden en zeventien slecht verzorgde honden gevonden. De sterk vermagerde paarden konden op het terrein nergens droog staan en stonden zeker vijftien centimeter diep in modder en mest, zo meldt de politie. Een van de dieren lag op de grond en was zo uitgeput dat een dierenarts het 25-jarige paard uit zijn lijden heeft moeten verlossen. In het huis troffen agenten twee grote sint-bernardshonden en nog vijftien kleine honden met zeer smerige vachten aan. Bron: BN De Stem, 8 januari 2015

De berichtgeving in de media liegt er niet om. Gevallen van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing komen regelmatig voor. De harde werkelijkheid van de bedreiging van het dierenwelzijn ontgaat ook de politiek niet. Dierenwelzijn geniet de laatste jaren toenemende aandacht van de overheid. Met een palet aan maatregelen wordt gestreefd naar een verbeterde en hardere aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing. Zo is per 1 oktober 2011 een steviger strafvorderingsbeleid ten aanzien van dierenmishandeling in werking getreden. En in aanvulling op de bestaande organisaties die zich inzetten op het gebied van dierenwelzijn is de dierenpolitie in het leven geroepen. De functie van de dierenpolitie wordt uitgevoerd door politiefunctionarissen met een taakaccent dierenwelzijn.<sup>1</sup> Daarnaast is er eind 2011 een nieuw centraal alarmnummer voor dieren in nood opengesteld: ‘144 red een dier’.

## **1.1 Het houdverbod van dieren**

Om op te kunnen treden tegen bepaalde vormen van dierenverwaarlozing en -mishandeling, is het voor de rechter mogelijk om – naast een gevangenisstraf, een werkstraf of een geldboete – een houdverbod van dieren op te leggen. Het houd-

verbod kan in de vorm van een 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. Indien zij deze bijzondere voorwaarde overtreden, kan alsnog worden overgegaan tot het (deels) uitvoeren van de voorwaardelijk opgelegde straf. In 2010 heeft de Tweede Kamer erop aangedrongen dat het mogelijk moet zijn om het houdverbod als zelfstandige maatregel op te leggen. Daarnaast zou het houdverbod langer dan drie jaar opgelegd moeten kunnen worden, indien nodig levenslang. Hierna volgt een citaat uit de toelichting op deze motie.<sup>2</sup>

#### **Langdurig houdverbod**

‘Het probleem bij het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf, is dat de voorwaarde komt te vervallen bij de tenuitvoerlegging van de hoofdstraf. Een overtreder kan er dan voor kiezen de voorwaarden te overtreden, een kleine boete te betalen of een paar uur werkstraf te verrichten, en vervolgens weer het oude pad te hervatten. In een lucratieve handelsomgeving is dat bijzonder interessant. Dit amendement creëert de mogelijkheid om een verbod tot het houden van dieren of het werken met dieren op te leggen, waarbij de rechter de beoordelingsruimte heeft om te bepalen wat de duur van het verbod is en voor welke dieren het houdverbod geldt. Een levenslang houdverbod is hierbij een mogelijkheid’. Bron: Tweede Kamer, 2010

Sinds 30 augustus 2012 zijn de wettelijke mogelijkheden tot het opleggen van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling verruimd doordat de maximale proeftijd van drie jaar naar tien jaar is verlengd. Een houdverbod kan hierdoor voor een periode van maximaal tien jaar worden opgelegd. Hiermee is deels aan de motie uit 2010 voldaan. Deels omdat het niet mogelijk is om een houdverbod langer dan tien jaar op te leggen; een levenslang houdverbod is niet mogelijk. Daarnaast kan het houdverbod – met de bovenstaande wijziging – nog steeds niet worden opgelegd als een zelfstandige maatregel.

#### **Taakstraf en houdverbod voor zwakbegaafde hondendoder**

In 2009 koopt een 41-jarige man een hond voor zijn dochtertje, maar na zijn scheiding blijft hij alleen met de viervoeter achter. Om het dier gezelschap te geven, schaft hij een tweede hond aan. Omdat hij de zorg voor de honden niet meer kan dragen en hij geen andere uitweg meer ziet, gooit hij de honden vanaf een brug in het kanaal. In zijn woning wordt een derde hond zwaar verwaarloosd aangetroffen. De politierechter legt de man in 2013 een

werkstraf van 160 uur op. Daarnaast krijgt hij een voorwaardelijke celstraf van drie maanden en moet de man zich verplicht laten behandelen. Hij mag de komende drie jaar ook geen dieren houden, zo oordeelt de rechter. Bron: Algemeen Dagblad, 28 augustus 2013

## 1.2 Onderzoek naar het houdverbod

In het voorjaar van 2014 vraagt de Tweede Kamer of de minister van Veiligheid en Justitie bereid is om een wetswijziging zoals bedoeld in de motie uit 2010 – het houdverbod als zelfstandige maatregel – aan de Tweede Kamer toe te zenden.<sup>3</sup> De minister reageert hierop door de voorgenomen evaluatie van de verlengde proeftijd – waardoor het houdverbod als bijzondere voorwaarde voor een periode van tien jaar kan worden opgelegd – te vervroegen naar 2015.<sup>4</sup> De evaluatie staat aanvankelijk gepland voor 2017. De Tweede Kamer heeft behoefte aan inzicht in de uitvoeringspraktijk van het houdverbod van dieren als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling voor dierenmishandeling en dierenverwaarlozing. Daarnaast is er behoefte aan een evaluatie van de verlenging van de proeftijd van drie naar tien jaar. De minister van Veiligheid en Justitie heeft toegezegd dat in het evaluatieonderzoek zal worden ingegaan op de wijze van registreren van opgelegde houdverboden en op de vraag wat de meerwaarde van een zelfstandig houdverbod is ten opzichte van een houdverbod als bijzondere voorwaarde. Op basis van meer duidelijkheid over voornoemde thema's kan door de Tweede Kamer worden beslist of het wenselijk is om een zelfstandig houdverbod te kunnen opleggen. Onderhavige publicatie behelst een verslaglegging van het aangevraagde evaluatieonderzoek. De probleemstelling die aan het onderzoek ten grondslag ligt, luidt als volgt:

*Hoe verloopt de uitvoeringspraktijk van het houdverbod van dieren als bijzondere voorwaarde en wat zijn de randvoorwaarden en mogelijkheden om het houdverbod als zelfstandige maatregel op te leggen?*

Bij deze probleemstelling behoren de hiernavolgende concrete onderzoeksvragen, ingedeeld naar thema.

### *Beleidslogica*

1. Wat is de beleidstheorie van het houdverbod van dieren als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf? Welk probleem of problemen dient het houdverbod op te lossen? Welke doelen zijn geformuleerd en op welke doelgroepen hebben deze betrekking?
2. Wat zijn de veronderstelde mechanismen waarmee de gewenste doelen worden gerealiseerd?

### *Vordering en oplegging*

3. Welke straffen werden de afgelopen vijf jaar door de rechter opgelegd voor dierenmishandeling en -verwaarlozing? Welke ontwikkelingen zijn in deze periode zichtbaar in de opleggingen?
4. Hoe vaak wordt een houdverbod door de rechter opgelegd? Welke proeftijden zijn daaraan verbonden? In hoeverre wordt de langere proeftijd bij strafopleggingen benut?
5. Wat zijn redenen om wel of geen houdverbod te vorderen of op te leggen en om te kiezen voor een bepaalde lengte van de proeftijd?

### *Uitvoering*

6. Welke instanties zijn betrokken bij de uitvoering en handhaving van het houdverbod?
7. Welke gegevens worden door de betrokken instanties geregistreerd? Hoe verloopt de informatiedeling tussen de betrokken partijen?
8. Hoe verloopt de uitvoering en handhaving van het houdverbod in de praktijk? Wie controleert of het houdverbod wordt nageleefd? Wat gebeurt er indien het houdverbod wordt overtreden?
9. Wat zijn de organisatorische en inhoudelijke ervaringen met het houdverbod van de belangrijkste betrokkenen?
10. Welke aanwijzingen biedt de uitvoeringspraktijk dat het lukt om de beleidslogica van het houdverbod in de praktijk te brengen?
11. Welke aanknopingspunten zijn er om de doelbereiking van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling te verbeteren?

### *Houdverbod als zelfstandige maatregel*

12. Wat is – vanuit het oogpunt van dierenwelzijn – de meerwaarde van een houdverbod als zelfstandige maatregel ten opzichte van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling?
13. Welke voor- en nadelen van het houdverbod als zelfstandige maatregel zien de belangrijkste betrokkenen?
14. Welke ervaringen zijn er in het buitenland met het houdverbod als zelfstandige maatregel en wat valt daarvan te leren?
15. Wat zijn de belangrijkste randvoorwaarden voor een goede uitvoering van het houdverbod als zelfstandige maatregel?
16. In welke mate wordt nu aan deze randvoorwaarden voldaan?

## 1.3 Methoden van onderzoek

In deze paragraaf lichten we de onderzoeksmethoden toe. Het betreft een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden.

### *Deskresearch*

Om inzicht te krijgen in het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf voor dierenmishandeling en -verwaarlozing, hebben we een inventarisatie gemaakt van alle relevante documentatie en literatuur over het onderwerp. Documentatie bestaat onder andere uit beleidsstukken, brieven, kamerstukken en andere documenten waarin het houdverbod aan de orde komt. Behalve dat we de doelgroep, het juridisch kader, de reikwijdte en doelstelling van het houdverbod met de deskresearch in beeld brengen, gaan we ook op zoek naar overwegingen, argumenten, randvoorwaarden en afwegingen voor het houdverbod als bijzondere voorwaarde dan wel als zelfstandige maatregel.

Omdat ook in het buitenland een verbod op het houden van dieren als maatregel in relatie tot dierenmishandeling en -verwaarlozing bestaat, hebben we de (internationale) wetenschappelijke en ‘grijze’ literatuur op dit onderwerp verkend. Te denken valt daarbij aan wetenschappelijke onderzoeken en beleidsrapporten die raadpleegbaar zijn via *Google Scholar*, *Picarta* en de database van het ministerie van Veiligheid en Justitie/WODC. Zoektermen die gebruikt zijn om relevante documenten te kunnen vinden, zijn ‘houdverbod’, ‘dieren’, ‘wetgeving’ en ‘dierenwelzijn’. Tevens zijn de Engelse equivalenten van deze termen gebruikt om internationale literatuur op dit onderwerp te inventariseren (respectievelijk ‘disqualification order’, ‘animals’, ‘legislation’ en ‘animal welfare’). Om zo volledig mogelijk te zijn, zijn ook de bronnen bekeken waarnaar in de gevonden documentatie is gerefereerd.

### *Data-analyse*

Om feitelijk inzicht te krijgen in de mate waarin het houdverbod als bijzondere voorwaarde in de rechtspraak wordt benut, hebben wij een data-analyse uitgevoerd in RAC-min, een informatiesysteem van het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie over de periode 2010 tot 2015.<sup>5</sup>

#### **RAC-min**

RAC-min voorziet in de landelijke informatiebehoefte en voldoet aan de gegevensvraag vanuit wetenschappelijk onderzoek. De database van RAC-min bevat gegevens over strafzaken per arrondissement. Het betreft enerzijds informatie over de instroom van zaken bij het Openbaar Ministerie en anderzijds over de afhandeling van die zaken door het Openbaar Ministerie en door de rechter in eerste aanleg. Bij elke geregistreerde zaak is

informatie voorhanden over de wetsartikelen waarop feiten en uitspraken betrekking hebben, de handelingen en beslissingen die door het Openbaar Ministerie en de rechter zijn genomen en de (mogelijk) opgelegde straffen. De informatie uit RAC-min is op zaaksniveau en bevat niet-herleidbare gegevens. De afdeling Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse (SIBa) van het WODC heeft toegang tot RAC-min. In samenwerking met SIBa is afgesproken welke relevante informatie uit RAC-min verstrekt kan worden<sup>6</sup>

Binnen het datasysteem is allereerst een extractie gemaakt van zaken waarbij de uitspraak van de rechter betrekking heeft op dierenmishandeling en/of dierenverwaarlozing. Hierbij zijn de hiernavolgende wetsartikelen mee genomen omdat het houdverbod hier van toepassing kan zijn.<sup>7</sup> De artikelen ten aanzien van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing uit de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zijn medio 2014 komen te vervallen. Omdat we in de analyse echter terugkijken in de tijd zijn deze artikelen wel meegenomen in de extractie.

### **Dierenmishandeling**

artikel 350, lid 2 Wetboek van Strafrecht (doden of mishandelen van dieren van een ander)

artikel 36, lid 1 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (dierenmishandeling)

artikel 2.1, lid 1 en lid 6 Wet dieren (dierenmishandeling)

artikel 2.10, lid 1 Wet dieren (doden van dieren)

### **Dierenverwaarlozing**

artikel 37 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (dierenverwaarlozing)

artikel 1.4, lid 1 Wet dieren (zorgplicht voor dieren)

artikel 2.2, lid 8 Wet dieren (dierenverwaarlozing)

### **Seks/porno met dieren**

artikel 254 Wetboek van Strafrecht (ontuchtige handelingen met een dier)

artikel 254a Wetboek van Strafrecht (porno tussen mens en dier)

### **Overig**

artikel 425 Wetboek van Strafrecht (aanhitsen – onschadelijk houden van een dier)

artikel 2.14, lid 1 Wet dieren (verbod op diereengevechten)

Van alle zaken die met bovenstaande selectie op de wetsartikelen naar voren komen, is een overall analyse van de omvang en aard gemaakt en is tevens geanalyseerd welke straffen door de rechter zijn opgelegd. Deze analyse levert een overzicht op van welke straffen hoe vaak voor welk type overtredingen en misdrijven op het

gebied van dierenwelzijn door de rechter worden opgelegd. Er is een onderscheid gemaakt in ‘zuivere dierenzaken’, waarbij uitsluitend sprake is van (één of meerdere) dierenfeiten en ‘gemengde dierenzaken’, waarbij naast dierenzaken ook andersoortige (niet-dieren-) feiten aan de orde komen. Omdat we een periode van vijf jaren hebben bekeken, kan ook de ontwikkeling hierin worden geschetst. Om vervolgens te achterhalen hoe vaak het houdverbod van dieren als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd, hebben we dieper ingezoomd op de data. De registratie van het houdverbod wordt niet specifiek in RAC-min benoemd. Het houdverbod is ondergebracht bij de bijzondere voorwaarden in de categorie ‘overige bijzondere voorwaarden’.<sup>8</sup>

Om inzicht te krijgen in de aard en feitelijke omvang van het aantal keren dat de rechter een houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf oplegt, zijn de uitspraken uit de categorie ‘overige bijzondere voorwaarden’ bestudeerd.

In totaal behelst deze categorie in de onderzoeksperiode 179 zaken. In twaalf van de zeventien zaken waarvan de rechterlijke uitspraken openbaar gepubliceerd staan ([www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)) blijkt geen houdverbod aan de orde. Van de resterende 167 zaken zijn de vonnissen opgevraagd bij de Raad voor de Rechtspraak. Van deze 167 vonnissen zijn er 164 via de paraktnummers bij de verschillende arrondissementen op een centraal punt binnen de Raad voor de Rechtspraak verzameld en digitaal aan ons verstrekt.<sup>9</sup> Er bleken veel verschillen te zijn in de omvang en vorm van de uitspraken. De meeste uitspraken bestaan uit een enkele pagina met daarop een uitspraak van de rechter. In deze zaken wordt meestal niet duidelijk wat precies is gebeurd, om welke dieren het gaat, welke straf de officier heeft gevorderd en/of wat de motivering van de uitspraak is. Daartegenover hebben we ook een aantal uitspraken ontvangen, bestaande uit een volledig uitgeschreven vonnis.

Aan de hand van een analyseformat (zie bijlage 1) zijn de inhoud en de procesmatige behandeling van de uitspraken gestructureerd geanalyseerd. Aspecten waar we in de uitspraken onder andere naar hebben gekeken, zijn:

- aard misdrijf/overtreding
- type verdachte (particulier, bedrijfsmatig)
- soort dieren
- lengte van de proeftijd
- andere straffen en maatregelen
- eis versus vonnis
- overwegingen en motivering

### *Registratiecontrole*

Specifiek ten aanzien van het verkrijgen van inzicht in de informatiedeling over het vonnis met de politie hebben we een systematische registratiecontrole



uitgevoerd in de politieregistratiesystemen. Op basis van de persoonsgegevens van de veroordeelden zijn we nagegaan of er in het registratiesysteem aangetekend staat dat de betreffende persoon een houdverbod opgelegd heeft gekregen. De registratiecontrole hebben we met toestemming van de Nationale Politie en het College van procureurs-generaal op centraal niveau bij de Landelijke Eenheid uitgevoerd. De bevindingen van de registratiecontrole zijn geregistreerd in een apart bestand dat is opgenomen in het format dat is gebruikt voor analyse van de uitspraken (zie bijlage 1, bestand 2).

### *Casestudies*

De resultaten uit de analyse van de uitspraken vormen input voor de casestudies. Na het opleggen van een houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling door de rechter moet dit verbod gehandhaafd worden. Nu we met de dossieranalyse feitelijk inzicht hebben verkregen in de zaken waarin een houdverbod is opgelegd, kan op zaaksniveau worden bekeken hoe er uitvoering aan de handhaving wordt gegeven, door welke partij(en) en met welk resultaat.

Bij partijen moet gedacht worden aan de politie en de Reclassering maar afhankelijk van de casus kan dit ook de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) of de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) zijn. In totaal hebben we in tien zaken waarin de rechter een houdverbod heeft opgelegd een casestudie verricht. De zaken zijn geselecteerd op basis van geografische spreiding en spreiding over de analysejaren (2010 tot 2015). Daarnaast hebben we rekening gehouden met de partners die betrokken zijn geweest, zodat we een variatie aan samenwerkingspartners hebben.

De casestudies houden in dat we van de tien geselecteerde zaken onder meer de hiernavolgende punten zijn nagegaan (zie bijlage 2 en 3 voor een volledig overzicht):

- kenmerken van de zaak
- informatiedeling (communicatie over en registratie van het houdverbod)
- betrokken partijen bij de controle en handhaving
- uitgevoerde of geplande controles en handhavingsacties
- uitkomsten van de controles en handhavingsacties
- acties bij overtreding van het houdverbod

Om deze aspecten in kaart te brengen hebben we – afhankelijk van de betrokken partijen – beschikbare documentatie over de registratie, communicatie en handhaving opgevraagd. Denk hierbij in het geval van de politie aan mutatierapporten en journaals. Daarnaast hebben we met de betrokken handhavende partijen per casus één of meerdere interviews gehouden over het verloop van deze aspecten. In totaal

hebben we in het kader van de casestudies dertien interviews gevoerd (de namen van de respondenten staan opgenomen in bijlage 4). De casestudies geven een kwalitatieve verdieping van de praktijk waarin het houdverbod wordt geregistreerd, gecontroleerd en gehandhaafd.

### *Diepte-interviews*

We hebben diepte-interviews gehouden met verschillende relevante partijen ter verdieping van alle onderzoeksthema's: achterliggende beleidstheorie, oplegging van het houdverbod, uitvoeringspraktijk en het houdverbod als zelfstandige maatregel. De bevindingen uit de overige onderzoeksactiviteiten vormden input voor de interviews. In totaal hebben we, aanvullend op de dertien interviews bij de casestudies, achttien diepte-interviews gehouden. We zijn met de hiernavolgende partijen in gesprek gegaan. Zie bijlage 4 voor het volledige respondentenoverzicht.

- Openbaar Ministerie
- Rechterlijke macht
- Reclassering Nederland
- Nationale Politie
- Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Raad voor Dierenaangelegenheden
- Wetenschappers

Voor de interviews zijn semigestructureerde vragenlijsten ontwikkeld die per partij kunnen variëren in onderwerpen (zie bijlage 5 voor de topiclijst).

## **1.4 Leeswijzer**

In onderhavige rapportage beschrijven we de resultaten van de evaluatie van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. De rapportage vormt een combinatie van bevindingen uit de kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden. In het hiernavolgende hoofdstuk 2 geven we een beschrijving van de ontwikkeling van de plaats van het dier in de wet en het houdverbod zoals toegepast in Nederland en in de ons omringende landen. In hoofdstuk 3 komen de aard, omvang en afdoening van dierenwelzijnzaken aan bod. Daarbij gaan we in op het aantal keren dat het houdverbod daadwerkelijk wordt opgelegd, voor welke feiten en hoe de invulling van die bijzondere voorwaarde eruit ziet. Vervolgens schetsen we in hoofdstuk 4 de uitvoeringspraktijk van het houdverbod. Hierin staan de bevindingen weergegeven ten aanzien van het vorderen en opleggen van het houdverbod

en hoe de handhaving van de naleving van de bijzondere voorwaarde vorm krijgt. De effectiviteit van het houdverbod komt in hoofdstuk 5 aan bod. Hierin wordt tevens benoemd welke alternatieven er voor de huidige toepassing van het houdverbod denkbaar zijn. In het zesde en laatste hoofdstuk worden de conclusies van de evaluatie beschreven en wordt een slotbeschouwing gegeven. Dit slothoofdstuk is te lezen als een samenvatting. Ter illustratie worden op tussenbladen geanonimiseerde zaken waarin een houdverbod is opgelegd, gepresenteerd.

## Eindnoten

1. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2011-2012, Kamerstukken 29 628, nr. 301.
2. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, Kamerstukken 30 511, nr. 24.
3. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2013-2014, aanhangsel, nr. 239.
4. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar, 2013-2014, aanhangsel, nr. 239; Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief aan de Tweede Kamer, 16 juni 2014, 519494.
5. RAC-min maakt gebruik van Rapsody, een ander al langer bestaand informatiesysteem, welke is gebaseerd op COMPAS en GPS. GPS is de opvolger van COMPAS.
6. De gegevens uit het informatiesysteem van het Openbaar Ministerie (RAC-min) zijn aan ons verstrekt door de afdeling SIBa van het WODC. Het WODC kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor de volledigheid, correctheid en het gebruik van de verstrekte gegevens.
7. Overige artikelen op het gebied van dierenwelzijn hebben betrekking op stroperij (art. 9 en 13 Flora en Faunawet) en art. 10, 16 en 21 Visserijwet). Deze artikelen laten we buiten beschouwing omdat bij deze wetsovertreding een houdverbod in geen geval van toepassing kan zijn.
8. Doordat het houdverbod niet specifiek wordt benoemd is het ook mogelijk dat het een 'lege cel' bevat in de RAC-min data.
9. Drie zaken bleken niet te traceren. Voor het mogen inzien van de rechterlijke uitspraken zijn de onderzoekers door de Raad voor de Rechtspraak beëdigd tot buitengriffier.

# ‘Ik sla dieren omdat ze niet terug slaan, bij mensen durf ik dat niet’

Via de regionale meldkamer van de politie meldt een dierenarts dat er een ernstig mishandelde kitten zijn dierenkliniek is binnengebracht. De dierenarts verklaart dat het diertje zo hard op zijn kop is geslagen dat het neurologische problemen en uitvalsverschijnselen heeft. Het is de vraag of het diertje het zal overleven. Een dierenagent gaat samen met een inspecteur van de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) op pad om uit te zoeken wat er is gebeurd.

De kitten blijkt van een man te zijn die kampt met psychische problemen, drugsverslaving en financiële problematiek. De verdachte verklaart dat hij de katten in een woedeaanval heeft geslagen. Hij verklaart dit vaker te hebben gedaan, ook bij andere katten en een hond. Naar eigen zeggen slaat hij dieren omdat ze een gemakkelijke prooi zijn: ‘Ik sla dieren omdat ze niet terug slaan, bij mensen durf ik dat niet’. Uit gesprekken die de dierenagent met de moeder en de ex-vriendin van de verdachte heeft gevoerd, blijkt dat er al verschillende dieren zijn overleden aan de mishandelingen door de verdachte.

De dierenagent en de inspecteur van de LID maken een proces-verbaal op waarin ze adviseren om de verdachte een houdverbod op te leggen. Daarnaast nemen ze de dieren – de verdachte heeft naast de katten ook een volwassen kat – bestuursrechtelijk in beslag. Vier maanden later voeren de dierenagent en de inspecteur van de LID op eigen initiatief een controle uit. De zaak is dan nog niet in behandeling bij de rechter. De verdachte heeft geen nieuwe dieren maar geeft aan wel weer een kat te willen nemen. De dierenagent en de inspecteur van de LID kunnen hier niets tegen doen aangezien er nog geen veroordeling heeft plaatsgevonden. Enige tijd later wordt het vonnis uitgesproken. De verdachte krijgt een taakstraf van 150 uur en hij mag drie jaar lang geen dieren houden. Onbekend is of de verdachte het houdverbod naleeft.



## 2 Dieren in de wet

De handhaving van het welzijn van dieren is in Nederland bij de wet geregeld. In uiteenlopende wetgeving wordt aandacht besteed aan de bescherming van het dierenwelzijn. Het houdverbod van dieren is een van de strafrechtelijke mogelijkheden die de rechter heeft om te reageren op dierenmishandeling en dierenverwaarlozing. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wettelijke inkadering van het dierenwelzijn en de strafmodaliteiten met de focus op het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. De achterliggende theorie van het houdverbod als ook het doel en de doelgroep van deze maatregel komen aan bod. Behalve dat de Nederlandse situatie wordt beschreven, wordt ter vergelijking ook ingegaan op de toepassing en invulling van een soortgelijke maatregel als het houdverbod van dieren in het buitenland.

### 2.1 Dierenwelzijn

Historisch gezien heeft het dier al een positie in het recht sinds de Middeleeuwen. Binnen de geldende (lokale) wetgeving werden echter niet de belangen van het dier maar die van de mens gediend. Zo moest via het jachtrecht bijvoorbeeld worden voorkomen dat jaagbaar wild zou verdwijnen en werden ‘dierkwellende vermarken’ verboden met het oog op de openbare orde. Voor andere verordeningen, zoals het verbod op hanengevechten (1659) en katknuppelen (1713) is de achterliggende gedachte onbekend (Bordes, 2010). In de Code Pénal, die vanaf 1811 in Nederland geldt, wordt (vrijwel) geen aandacht geschonken aan het dier (anders dan als eigendom). Dit verandert in 1886, wanneer de positie van dieren voor het eerst in de Nederlandse wet verankerd wordt door strafbaarstelling van dierenmishandeling in het Wetboek van Strafrecht. De effectiviteit van deze en latere regelgeving (1920) is echter beperkt, hoewel er een verschuiving plaatsvindt in die zin dat de belangen van het dier (meer) worden meegewogen. De maatschappelijke visie op de positie

van dieren verandert vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw. Zo wordt bijvoorbeeld betoogd dat niet alleen dierenmishandeling in het algemeen moet worden verboden, maar dat er ook wettelijke bepalingen dienen te worden opgesteld waar het gaat om proefdieren en het houden van dieren in de agrarische sector. Daarbij komt meer en meer aandacht voor enerzijds de gezondheid en anderzijds het welzijn van het dier (Bordes, 2010).

Maar wat houdt dierenwelzijn nu precies in en wanneer is er sprake van aantasting van het welzijn van dieren? Een eenduidige wetenschappelijke definitie van dierenwelzijn ontbreekt tot op heden. Dierenwelzijn wordt vaak getoetst aan de hand van de ‘Vijf Vrijheden’. Wanneer aan deze vrijheden wordt voldaan, is het welzijn van dieren gewaarborgd. De ‘Vijf Vrijheden’ zijn gebaseerd op de bevindingen van het Brambell Committee dat in 1965 de opdracht van de Britse regering kreeg om de voorwaarden vast te stellen waaronder dieren gehouden zouden moeten worden (Brambell Report, 1965). Deze hadden in eerste instantie betrekking op de mogelijkheden voor het dier om op te staan, te gaan liggen, zich om te draaien, zich te verzorgen en de ledematen te strekken. De Britse Farm Animal Welfare Council heeft de voorwaarden in 1993 uitgewerkt tot de bekende ‘Vijf Vrijheden’ (FAWC, 1993). Deze lijst ligt ook ten grondslag aan het wettelijk raamwerk van de Europese Unie waarin alle Europese regelingen met betrekking tot dierenwelzijn zijn opgenomen.

#### **De Vijf Vrijheden (Brambell Report, 1965; FAWC, 1993)**

1. dieren zijn vrij van honger en dorst. Ze hebben gemakkelijk toegang tot vers water en een adequaat rantsoen;
2. dieren zijn vrij van ongemak. Ze hebben een geschikte leefomgeving, inclusief onderdak en een comfortabele rustplaats;
3. dieren zijn vrij van pijn, verwonding en ziekte. Er is sprake van preventie en snelle diagnose en behandeling;
4. dieren zijn vrij van angst en stress. Er is zorg voor voorwaarden en behandelingen die geestelijk lijden voorkomen;
5. dieren zijn vrij om normaal gedrag te vertonen. Ze hebben voldoende ruimte, goede voorzieningen en gezelschap van soortgenoten.

De toenemende aandacht voor dierenwelzijn en de veranderingen in het dierenwelzijnsbeleid sinds de tweede helft van de vorige eeuw hebben mede geleid tot een breed palet aan wet- en regelgeving omtrent dierenmishandeling en -verwaarlozing. Tot voor kort waren dierenmishandeling en -verwaarlozing strafbaar gesteld in de

Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Op specifieke vormen van dierenmis-handeling en -verwaarlozing waren, naast de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en het Strafrecht, onder andere de Flora- en faunawet, de Visserijwet en het Honden- en kattenbesluit van toepassing.

Omdat de diversiteit aan wetgevingen omtrent dierenwelzijn een zekere complexiteit met zich meebracht, is per 1 juli 2014 een nieuwe wetgeving, in de vorm van de Wet dieren, in werking getreden. De Wet dieren vervangt en bundelt een aantal bepalingen die waren vastgelegd in de eerdere wetgeving (waaronder de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren). De Wet dieren vormt daarmee een integraal kader dat het totale palet aan wetgeving omtrent dierenmishandeling en dierenverwaarlozing omvat en geldt naast de bepalingen die in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen. De Wet dieren heeft betrekking op gehouden dieren. In de wet zijn niet alleen regels vastgelegd over het omgaan met dieren, diervoeders, diergeneesmiddelen en biotechnologie, maar ook over de handhaving.<sup>1</sup> Daarnaast wordt in de Wet dieren nu ook de intrinsieke waarde van het dier erkend. Hieronder wordt erkenning van de eigen waarde van dieren als zijnde wezens met gevoel verstaan. In de Wet dieren is aangegeven waarvan door de mens gehouden dieren moeten worden gevrijwaard. Daarbij zijn de eerder genoemde ‘Vijf Vrijheden’ in de wettekst overgenomen (artikel 3.1 Wet dieren): dieren zijn gevrijwaard van dorst, honger en onjuiste voeding, van fysiek en fysiologisch ongemak, van pijn, verwonding en ziektes, van angst en chronische stress en van beperking van hun natuurlijk gedrag.

In de Wet dieren wordt omschreven welke handelingen met dieren als misdrijven of overtredingen worden gezien. Deze artikelen hebben betrekking op het brede palet van handelingen met dieren variërend van onder andere het houden, fokken, vervoeren en gebruik van dieren tot het handelen in dieren, het verrichten van diergeneeskundige handelingen bij dieren en het mishandelen of doden van dieren (artikel 8.11 Wet dieren). In dit onderzoek naar dierenmishandeling en dierenverwaarlozing zijn de hiernavolgende artikelen uit de Wet dieren en het Wetboek van Strafrecht relevant.<sup>2</sup>

#### **Dierenmishandeling en dierenverwaarlozing in de wet**

- Ontuchtige handelingen met een dier (art. 254 Wetboek van Strafrecht)
- Porno tussen mens en dier (art. 254a Wetboek van Strafrecht)
- Doden of mishandelen van dieren van een ander (art. 350, lid 2 Wetboek van Strafrecht)
- Aanhitsen van een dier (art. 425 lid 1 Wetboek van Strafrecht)
- Onschadelijk houden van een dier (art. 425 lid 2 Wetboek van Strafrecht)
- Zorgplicht voor dieren (artikel 1.4 Wet dieren)



- Dierenmishandeling (artikel 2.1 Wet dieren)
- Houden van verboden dieren of deze dieren aan zorg te onthouden (artikel 2.2 Wet dieren)
- Doden van dieren (artikel 2.10 Wet dieren)
- Verbod op dierengevechten (artikel 2.14 Wet dieren)

Uit de omschrijving van de wetsartikelen kan afgeleid worden dat dierenleed meerdere gezichten kent. Aan de ene kant kan het gaan om bewuste handelingen van de dader die ten koste gaan van de gezondheid of het welzijn van het dier. Te denken valt dan aan mensen die dieren bewust mishandelen of doden of hiermee ontuchtige handelingen (laten) plegen. Mishandelingen van paarden en het met opzet verdrinken van jonge katjes zijn concrete voorbeelden van dierenmishandeling. Aan de andere kant kan het gaan om het nalaten van handelingen, wat nadelige gevolgen voor diergezondheid of -welzijn kan hebben. Dergelijke handelingen kunnen veelal onder de noemer van verwaarlozing worden geschaard. Te denken valt dan aan de verwaarlozing van boerderijdieren (bijvoorbeeld door een ‘gedateerde’ bedrijfsvoering) of particulieren die dusdanig veel dieren houden dat zij deze niet de nodige zorg kunnen bieden. Het niet (tijdig) verschonen van hokken, het niet voorhanden zijn van schoon drinkwater en het nalaten zieke dieren van hulp of medicatie te voorzien, zijn praktijkvoorbeelden van verwaarlozing. In welke situatie er juridisch van dierenmishandeling of dierenverwaarlozing gesproken kan worden, is echter niet wettelijk gedefinieerd. De norm moet bepaald worden op basis van jurisprudentie.

## 2.2 Bestuursrecht en strafrecht

Dierenmishandeling en -verwaarlozing kunnen juridisch via verschillende wegen worden afgehandeld: via het bestuursrecht, via het strafrecht of via een combinatie van beiden. De inzet en het doel van beide trajecten lichten we hierna toe.

Een bestuursrechtelijk traject is primair gericht op het herstellen of verbeteren van de (met de wet strijdige) situatie. In het geval van dierenwelzijn houdt dit in het herstellen van de situatie waarin het welzijn van het dier wordt aangetast en/of het voorkomen dat er een verergering van de situatie of herhaling van dierenmishandeling of dierenverwaarlozing kan plaatsvinden. Bij een bestuursrechtelijke procedure zijn de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) en de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) de betrokken partijen. Het bestuursrecht kent zijn eigen ‘herstelgerichte’ interventies die kunnen worden opgelegd door het bestuursorgaan: bestuursdwang, last onder dwangsom en de intrekking van een

vergunning.<sup>3</sup> Bij deze herstelsancties krijgt de wetsovertreder in principe eerst de mogelijkheid om zelf de situatie te veranderen. Wanneer er bijvoorbeeld geconstateerd wordt dat dieren in te kleine en vervuilde hokken worden gehouden, kan de eigenaar gedwongen worden de huisvesting van zijn dieren te verbeteren. In het geval van bestuursdwang zal het bestuursorgaan feitelijk optreden door bijvoorbeeld verwaarloosde dieren bij de eigenaar weg te halen indien deze zelf (binnen een bepaalde termijn) geen maatregelen neemt om de situatie te herstellen. Een last onder dwangsom is minder direct en dient met gebruikmaking van een financiële prikkel meer als stok achter de deur. Bij een last onder dwangsom geldt dat indien de overtreder het nalaat de situatie te veranderen, hij een vastgestelde geldsom dient te betalen. Ook met het intrekken van vergunningen, wat met name van toepassing zal zijn in de bedrijfsmatige dierensector, wordt beoogd de situatie te verbeteren. Deze sanctie kan echter ook voor een deel een punitief karakter hebben. Intrekking van vergunningen bij bijvoorbeeld boerderijen of fokkerijen kan betekenen dat het bedrijf daarmee (deels) stil komt te liggen. De kosten van eventuele bestuursrechtelijke maatregelen zijn voor rekening van de eigenaar van het dier. Denk hierbij aan de kosten voor transport en opslag van dieren die bij de eigenaar zijn weggehaald. Naast deze herstelgerichte sancties kent het bestuursrecht ook een sanctie met een uitsluitend punitief karakter: de bestuurlijke boete. Een bestuurlijke boete houdt in dat een wetsovertreder de onvoorwaardelijke verplichting heeft een vastgestelde geldsom te betalen.

Een strafrechtelijke aanpak richt zich primair op vergelding en generale preventie door de wetsovertreder te straffen. Een strafrechtelijke procedure houdt in dat degene die zich schuldig maakt aan dierenmishandeling of dierenverwaarlozing strafrechtelijk wordt vervolgd. Het Openbaar Ministerie draagt in dat geval een zaak voor aan een strafrechter. Er zijn verschillende strafmodaliteiten die een strafrechter aan de eigenaar van een dier kan opleggen. De eerste wordt gevormd door de hoofdstraffen (art. 9, lid 1 sub a Wetboek van Strafrecht). De vier hoofdstraffen zijn respectievelijk een gevangenisstraf, een hechtenis, een taakstraf en een geldboete.<sup>4</sup> Naast de hoofdstraf kan de rechter voorwaardelijk of onvoorwaardelijk een bijkomende straf opleggen in de vorm van ontzetting van bepaalde rechten, verbeurdverklaring en het openbaar maken van de rechterlijke uitspraak (art. 9, lid 1 sub b Wetboek van Strafrecht). Daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden worden opgelegd waaronder een delictpleger zich relatief vrij kan bewegen in de samenleving. Bijzondere voorwaarden zijn altijd gekoppeld aan een (deels) voorwaardelijke straf en kunnen specifiek op de persoon zijn toegesneden. Voorbeelden zijn een meldplicht of een verplichte behandeling. Het strafrechtelijk houdverbod van dieren is een bijzondere voorwaarde die specifiek is toegesneden op dierenwelzijn.

Omdat bij de strafrechtelijke aanpak de dader centraal staat, leidt deze aanpak niet per definitie tot een verbetering van de situatie voor het dier. Bovendien

zijn binnen het strafrecht de kosten vanwege vervoer en opslag van dieren voor rekening van de overheid in plaats van voor de eigenaar (Van Leiden et al., 2012). Vanuit het perspectief van dierenwelzijn wordt sinds 2008 de voorkeur gegeven aan een bestuursrechtelijke aanpak. Aanvullend kan er overgegaan worden tot een strafrechtelijke vervolging. Omdat het bestuursrecht en het strafrecht andere doelstellingen en actoren kennen, kunnen bestuurs- en strafrechtelijke handhaving gelijktijdig plaatsvinden. Onderhavig onderzoek handelt in de kern om de strafrechtelijke afdoening van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing in het algemeen en het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf in het bijzonder.

## 2.3 Het houdverbod in Nederland

Het houdverbod is een van de wettelijke mogelijkheden die de Nederlandse strafrechter heeft om op te treden tegen bepaalde vormen van dierenmishandeling en -verwaarlozing. Het kent de toepassing van een bijzondere voorwaarde die bij een voorwaardelijke straf kan worden opgelegd met – sinds 2012 – een proeftijd van maximaal tien jaar. De wettelijke grond voor de maximale proeftijd van tien jaar is gelegen in artikel 14b lid 3 van het Wetboek van Strafrecht. In artikel 14c lid 2 van het Wetboek van Strafrecht wordt een overzicht gegeven van bijzondere voorwaarden die kunnen worden opgelegd. Het houdverbod wordt hier niet expliciet vermeld, maar kan wel worden geschaard onder de noemer ‘andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende’. Van een specifieke wettekst die een expliciete invulling geeft aan het houdverbod, de doelgroep en het doel daarvan, is geen sprake.

Omdat het houdverbod betrekking heeft op het verbod om (bepaalde) dieren te houden, is het een voorwaarde die enkel van toepassing kan zijn op dierhouders die zich schuldig maken aan verwaarlozing of mishandeling van hun dieren. De doelgroep van het houdverbod betreft particuliere en bedrijfsmatige dierhouders. Het houdverbod in Nederland is vanuit de beleidstheorie met name gericht op recidivisten, ofwel personen die al eerder veroordeeld zijn voor delicten op het gebied van dierenmishandeling en -verwaarlozing.<sup>5</sup> Hoewel het houdverbod ook preventief zou kunnen werken voor de bevolking in zijn algemeenheid, ligt hier blijkens de beleidsstukken dus niet de nadruk op. Dit laat onverlet dat de rechter vanzelfsprekend alsnog kan beslissen om het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf op te leggen bij een first offender.

De ‘Richtlijn voor strafvordering dierenmishandeling en dierenverwaarlozing’ van het Openbaar Ministerie maakt een onderscheid tussen first offenders en recidivisten. Sinds 2015 wordt in deze richtlijn geadviseerd over het houdverbod c.q. om justitiële voorwaarden zoals het houdverbod gericht in te zetten. Wanneer dit al

dan niet zou moeten gebeuren, is in de strafvorderingsrichtlijn niet nader bepaald. Redenen om verdachten te dagvaarden, zijn blijkens de richtlijn onder andere 1) langdurig(e) verwaarlozing of lijden, 2) mishandeling of verwaarlozing van meerdere dieren, 3) een sadistische inslag bij de verdachte en 4) grote maatschappelijke verontwaardiging ten gevolge van het delict.<sup>6</sup> In het verlengde hiervan heeft de Raad voor Dierenaangelegenheden (2013) ook gepleit voor de mogelijkheid van het opleggen van een houdverbod – al dan niet tijdelijk – voor houders wiens honden herhaaldelijk bij bijtincidenten betrokken zijn.

De rechter kan onder andere een reclasseringsinstelling de opdracht geven toezicht te houden op de naleving van het verbod op het houden van dieren. Indien door de rechter veroordeelde personen deze bijzondere voorwaarde overtreden, kan het Openbaar Ministerie vorderen dat de voorwaardelijk opgelegde straf ten uitvoer wordt gelegd.

#### **Casuïstiek uit de media**

De officier van justitie vordert een houdverbod tegen een vrouw die ervan verdacht wordt haar paarden te hebben verwaarloosd, door deze jarenlang in een weiland zonder gras en met weinig beschutting te hebben laten staan (Dichtbij.nl, 3 maart 2010). Een man krijgt een houdverbod opgelegd omdat hij via internet kittens bestelt en deze vervolgens mishandelt tot de dood erop volgt (Omroep West, 20-2-2014).

In de media is een aantal zaken te vinden waarin een houdverbod strafrechtelijk is opgelegd of overwogen. Hoe vaak een strafrechtelijk houdverbod in werkelijkheid wordt opgelegd, is niet eerder vastgesteld omdat deze informatie ‘verborgen’ zit in systemen en dossiers en daardoor enkel via een arbeidsintensief proces is te achterhalen.<sup>7</sup> Tot en met 2009 lijkt het houdverbod in Nederland echter in beperkte mate te worden opgelegd (Dejonckheere, 2010). In 2012 is het desalniettemin wettelijk mogelijk gemaakt om het houdverbod voor de duur van maximaal tien jaar op te leggen.<sup>8</sup> Eerder gold een proeftijd van maximaal drie jaar. De verlenging van de proeftijd is ingesteld vanuit de visie dat deze verlenging langdurige(r) zekerheid moet bieden dat daders niet opnieuw de fout in gaan.<sup>9</sup>

## **2.4 Het houdverbod in het buitenland**

Diereigenaren in het buitenland kunnen een straf of maatregel opgelegd krijgen die gelijkenis vertoont met het in Nederland geldende houdverbod. In het buitenland is het houdverbod een opzichzelfstaande straf- of veiligheidsmaatregel die ook levenslang kan worden opgelegd. Landen die een zelfstandig houdverbod ken-

nen, zijn ondermeer België, Canada, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië en Noorwegen (Bleichrodt e.a., 2012; Dejonckheere, 2010; Duffield, 2012; Kerstens, 2014). Het houdverbod in het buitenland kan aanvullend op bijvoorbeeld een gevangenisstraf en/of geldboete worden opgelegd. Uit verschillende bronnen blijkt dat het houdverbod in het buitenland in theorie – behalve voor recidivisten – ook bedoeld is voor first offenders bij wie herhaling dreigt. Dit geldt niet alleen voor Duitsland (Kerstens, 2014), maar blijkt bijvoorbeeld ook uit de in Groot-Brittannië gehanteerde strafvorderingsrichtlijnen (Parpworth, 2013) en de Canadese wetgeving (art. 47.1).<sup>10</sup> Ook in België suggereert de relevante wettekst ('De rechtbank kan, bijkomend aan de veroordeling wegens overtreding bepaald in deze wet, het recht ontzeggen definitief of voor een termijn van één maand tot drie jaar dieren van één of meer soorten te houden') dat een houdverbod ook voor first offenders bedoeld is. Het gegeven dat het houdverbod in België als een veiligheidsmaatregel moet worden gezien – en daarmee tot doel heeft om toekomstig onheil te voorkomen – sluit hierbij aan.<sup>11</sup>

#### **Dierenwelzijn in België en Engeland**

Op basis van de Wet Dierenwelzijn kan de rechtbank in België een persoon het recht ontzeggen een dier te houden. Dit kan definitief of tijdelijk, voor een termijn van één maand tot drie jaar, zijn (Dejonckheere, 2010; Van Hoorick & Haentjens, 2012). In Groot-Brittannië worden dieren beschermd via de Animal Welfare Act (2006) en de Protection of Animals Act (1911, voorzien van een amendement in 1954).<sup>12</sup> Op basis van beide wetten is het mogelijk om de eigenaar van een dier – of degene die redelijkerwijs (mede)verantwoordelijk kan worden gehouden voor diens welzijn – bij overtreding (aanvullend) te veroordelen tot een tijdelijk of permanent verbod op het bezitten of houden van dieren of het controleren of beïnvloeden van de manier waarop dieren worden gehouden. Gesproken wordt in dat geval over een 'disqualification order' (Bleichrodt, Mevis & Volker, 2012).

## **2.5 Nederland vergeleken met het buitenland**

Het vergelijken van de Nederlandse situatie met het buitenland is lastig, omdat er sprake is van verschillende rechtssystemen die niet zonder meer vergelijkbaar zijn. Het voorgaande beschouwend, lijken de juridische inbedding en reikwijdte van het houdverbod in Nederland echter af te wijken van de wijze waarop hieraan in het buitenland vormgegeven wordt. In de volgende alinea's gaan we hier nader op in.

In het buitenland is het houdverbod (overwegend) een zelfstandige straf of maatregel, terwijl het houdverbod in Nederland een bijzondere voorwaarde is. Dit betekent dat het Openbaar Ministerie in Nederland bij overtreding van het

houdverbod kan vorderen dat het voorwaardelijke deel van de sanctie alsnog ten uitvoer wordt gelegd, terwijl het overtreden van het houdverbod in het buitenland overwegend als een nieuw strafbaar feit geldt dat kan worden bestraft met bijvoorbeeld een geldboete, verbeurdverklaring of gevangenisstraf (Sparks, 2007).

Uit de penologische literatuur komen drie belangrijke strafdoelen naar voren. Dit zijn achtereenvolgens retributie in de vorm van vergelding/leedtoevoeging, generale preventie (gericht op de bevolking in zijn algemeenheid) en speciale preventie (gericht op de dader) (Wermink, Blokland, Nieuwbeerta en Tollenaar, 2009). Het houdverbod – of dit nu als zelfstandige maatregel of als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd – lijkt met name gericht te zijn op de dader. In tegenstelling tot het buitenland richt het houdverbod in Nederland zich vanuit het beleid c.q. de theorie echter met name op personen die eerder in aanraking zijn gekomen met Justitie vanwege dierenmishandeling of -verwaarlozing, de zogenoemde recidivisten (zie ook Dejonckheere, 2010).<sup>13</sup> De beoogde doelgroep lijkt in Nederland te verschillen met die in het buitenland, waar ook *first offenders* een houdverbod opgelegd kunnen krijgen. Ondanks dit verschil is de doelstelling in Nederland en het buitenland wel hetzelfde: het voorkomen dat een dader opnieuw dieren mishandelt of verwaarloost (Dejonckheere, 2010; Parpworth, 2013; Kerstens, 2014).

De beoogde speciaal-preventieve werking van het houdverbod in Nederland is gelegen in de veronderstelling dat de bijzondere voorwaarde het gedrag van de dader kan beïnvloeden (zie Jacobs & Siesling, 2009). Zo veroordeelt de rechtbank van 's-Hertogenbosch in 2009 een man die zijn vriendin en haar hond heeft mishandeld tot een gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf. Als bijzondere voorwaarde mag de man drie jaar geen huisdieren houden.<sup>14</sup> Een belangrijke kanttekening die bij de veronderstelling van gedragsbeïnvloeding kan worden geplaatst, is dat de naar aanleiding van dierenmishandeling en -verwaarlozing opgelegde straffen doorgaans relatief laag zijn. Het is daarom de vraag in hoeverre deze bijzondere voorwaarde daadwerkelijk een stok achter de deur zal (kunnen) zijn en recidive kan voorkomen (Kerstens, 2014). Dit argument vormt een belangrijke reden voor instanties en (politieke en niet-politieke) partijen in Nederland om voor het houdverbod als zelfstandige maatregel te pleiten, zoals in het buitenland geldt (zie bijvoorbeeld Gemeente Rotterdam, 2015; Hondenbescherming, 2014).

De invulling die aan het zelfstandige houdverbod gegeven wordt, verschilt per land. In België volgt bijvoorbeeld een direct inbare dwangsom bij overtreding van het houdverbod. De dader moet een bepaald bedrag betalen voor elke dag dat hij het hem opgelegde houdverbod heeft overtreden. Het voldoen van deze dwangsom leidt bovendien niet tot opheffing van het houdverbod. Een latere controle kan daarom wederom leiden tot het opleggen van een dwangsom. Deze dwangsom geldt derhalve als extra stok achter de deur om een dader het hem opgelegde houdverbod gedurende de gehele periode na te doen leven.<sup>15</sup> Hiermee is sprake van een verschil

met de Nederlandse situatie, waar het houdverbod kan worden ‘afgekocht’ door het ondergaan van de voorwaardelijk opgelegde straf. Tegelijkertijd leidt overtreding van het houdverbod in België niet tot een nieuwe strafzaak, zoals bijvoorbeeld in Groot-Brittannië het geval is. Daarmee lijkt België zich in het midden te positioneren ten opzichte van landen waar het houdverbod respectievelijk een bijzondere voorwaarde of zelfstandige straf of maatregel is.

Een genoemd nadeel van een zelfstandig houdverbod is dat overtreding daarvan een nieuw strafbaar feit is waartegen vervolging moet worden ingesteld. Tegen een uitspraak kan een verdachte dan vervolgens tot in de hoogste instantie procederen (Kerstens, 2014). Ervaringen dat deze nieuwe rechtszaken tot in de hoogste instanties worden doorgevoerd en daarmee erg tijdrovend zijn, zijn er voor zover bekend in het buitenland niet. Evenzeer is onbekend in hoeverre het zelfstandig houdverbod tot een – door beleidsmakers verwachte – daling van het aantal rechtszaken vanwege dierenmishandeling en -verwaarlozing heeft geleid (Defra, 2004). Effecten van het houdverbod zijn derhalve ook in het buitenland (vrijwel) onbekend.

## 2.6 Resumé

De positie van het dier in het recht heeft historisch gezien een ontwikkeling doorgemaakt die er toe leidde dat dierenmishandeling aan het eind van de achttiende eeuw in het strafrecht is opgenomen. Daarna zijn ook de gezondheid en het welzijn van dieren in de belangstelling van de wetgever komen te staan. Aan het einde van de vorige eeuw is, in de vorm van vijf punten (‘Vijf Vrijheden’), geconcretiseerd wanneer van dierenwelzijn gesproken kan worden.

Per 1 juli 2014 is in Nederland in de vorm van de Wet dieren een alomvattende wetgeving omtrent dierenwelzijn in werking getreden, waarmee de eerdere grote verscheidenheid aan wet- en regelgeving gebundeld is. Binnen deze wetgeving wordt enerzijds stilgestaan bij bewuste handelingen van de dader die ten koste gaan van de gezondheid of het welzijn van het dier. Anderzijds wordt stilgestaan bij het nalaten van handelingen die implicaties hebben voor de gezondheid of het welzijn van dieren. Overtreding van de Wet dieren kan bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk worden afgehandeld. De focus van het bestuursrecht is gericht op herstel of verbetering van de situatie voor het dier, terwijl vanuit het strafrecht wordt ingezet op het bestraffen van de dader.

Een verbod op het houden van (bepaalde) dieren of het stellen van een maximum aantal te houden dieren, kortweg het houdverbod, is een van de mogelijkheden die de strafrechter heeft om op te treden tegen dierenmishandeling en dierenverwaarlozing. In Nederland kent het houdverbod de vorm van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. Dit betekent dat een (deels) voorwaardelijke straf, bijvoorbeeld een boete of gevangenisstraf, gekoppeld is aan een

overtreding van het houdverbod binnen een bepaalde proeftijd. Deze proeftijd kan sinds 2012 maximaal tien jaar zijn. Wanneer er een overtreding van de bijzondere voorwaarde wordt geconstateerd, kan de officier van justitie de rechter verzoeken tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf over te gaan. Het houdverbod is sinds maart 2015 opgenomen in de ‘Richtlijn voor strafvordering dierenmishandeling en dierenverwaarlozing’ van het Openbaar Ministerie. Het houdverbod kon echter door de rechter eerder ook worden opgelegd omdat deze altijd vrij is een invulling aan een bijzondere voorwaarde te geven.

De vorm van het houdverbod zoals we die in Nederland kennen, wijkt af van die in het buitenland. In andere landen kent het houdverbod veelal de toepassing van een zelfstandige straf of maatregel. Daarnaast wordt in het buitenland vanuit de beleidstheorie nadrukkelijker aangegeven dat het houdverbod niet alleen voor recidivisten geldt, maar ook voor first offenders bij wie herhaling dreigt. Het voornaamste verschil tussen de toepassing in Nederland en het buitenland is, dat het houdverbod in Nederland als bijzondere voorwaarde komt te vervallen bij tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. De voorwaardelijke straf dient in dit geval als ‘stok achter de deur’. In het geval van het houdverbod als een zelfstandige straf of maatregel, zoals in het buitenland, levert een overtreding een nieuw strafbaar feit op waar strafrechtelijk tegen opgetreden kan worden. Het houdverbod blijft dan – naast een eventuele veroordeling voor de overtreding – van kracht. Wat de verschillende toepassingen van het houdverbod met elkaar gemeen hebben, is dat ermee (onder andere) beoogd wordt recidive te voorkomen. Noch in Nederland, noch in het buitenland is echter bekend wat de effectiviteit van het houdverbod is en, in het verlengde daarvan, wat de voor- en nadelen van de verschillende toepassingsvormen zijn. De internationale literatuur biedt hier geen inzicht in.

## Eindnoten

1. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2011). Jaargang 2011, 345; Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2014). Jaargang 2014, 211.
2. Eerder waren ook art. 36 GWWD (dierenmishandeling) en art. 37 GWWD (dierenverwaarlozing) relevant, maar deze zijn per 1 juli 2014 komen te vervallen met inwerkingtreding van de Wet dieren.
3. Zie Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, ‘Dierenwelzijn: Overzicht maatregelen en sancties’.
4. Hechtenis wordt in beginsel enkel opgelegd voor overtredingen. Deze straf is echter evenals de gevangenisstraf een vrijheidsstraf.
5. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, Kamerstukken 30 511, nr. 3; Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, Kamerstukken 30 511, nr. 7.
6. [www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/index/@88252/richtlijn-24](http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/index/@88252/richtlijn-24).
7. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, Kamerstukken 30 511, nr. 36.
8. Wet van 30 augustus 2012 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het verhogen van de maximale proeftijd voor misdrijven die de gezondheid of het welzijn van dieren benadelen, en in verband met het verhogen van het strafmaximum voor onder meer het doden van andermans dieren. Staatsblad van het



- Koninkrijk der Nederlanden (2012). Jaargang 2012, 392.
9. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, Kamerstukken 30 511, nr. 36.
  10. [www.spca.bc.ca/cruelty/legislation/criminal-code-of-canada-animals.html](http://www.spca.bc.ca/cruelty/legislation/criminal-code-of-canada-animals.html).
  11. Bron: interview.
  12. Zie [www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/27](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/27) en [www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/45/section/1](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/45/section/1).
  13. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, Kamerstukken 30 511, nr. 3; Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, Kamerstukken 30 511, nr. 7.
  14. Rechtbank 's-Hertogenbosch, 3 december 2009, LJN-nr. BK5222.
  15. Bron: interview.

## ‘Het touw waarmee de koe was aangebonden, zat strak en was in haar huid gaan zitten’

Een boer wordt veroordeeld voor een voorwaardelijke gevangenisstraf van twee maanden omdat hij zijn dieren de nodige zorg heeft onthouden. De runderen en schapen van de boer hadden geen beschikking over vers drinkwater, ze hadden geen droge ligplaatsen en lagen in hun eigen mest. Bij een van de koeien zat het touw waarmee ze was aangebonden te strak, het was in haar huid gaan zitten. De rechtbank redeneert dat de boer te veel dieren houdt waardoor hij de zorg voor de dieren niet aan kan. Naast de voorwaardelijke gevangenisstraf krijgt de boer daarom een houdverbod opgelegd. Deze voorwaarde houdt in dat de boer slechts een beperkt aantal dieren van zijn veestapel mag houden. Binnen een maand moet de boer zijn veestapel terugbrengen tot maximaal tien runderen en vijftientig schapen.

In 2007 is de boer veroordeeld voor soortgelijke feiten waarbij eenzelfde beperking van het aantal dieren dat hij mag houden, is opgelegd. Ten gevolge van het vonnis in 2007 is gebleken dat de boer in staat is om dit beperkte aantal dieren van de nodige verzorging te voorzien. De boer heeft zich na dit vonnis in 2007 gedurende de gehele proeftijd gehouden aan de beperking op het aantal dieren dat mag worden gehouden. Na afloop van de proeftijd van de bijzondere voorwaarde is de veestapel weer langzaam gegroeid naar een veestapel die de boer niet aan kan. Tijdens controles in 2009 blijkt de verzorging van de dieren namelijk wederom onvoldoende en de boer wordt hiervoor opnieuw vervolgd. De rechter legt de boer opnieuw een houdverbod op met dezelfde invulling als de eerste keer. Hopelijk ziet de boer nu wel in dat hij meer dan het toegestane aantal dieren niet goed kan verzorgen en houdt hij het bij het beperkte aantal dieren.



# 3 Omvang, aard en afdoening van dierenwelzijnszaken

In dit hoofdstuk wordt geschetst welke straffen er in de afgelopen vijf jaar door de rechter zijn opgelegd voor dierenmishandeling en -verwaarlozing en welke ontwikkelingen hierin te zien zijn. In de eerste twee paragrafen beschrijven we de omvang (§3.1) en aard (§3.2) van dierenwelzijnszaken die door de rechter in behandeling zijn genomen. Hoe deze zaken vervolgens strafrechtelijk zijn afgehandeld, volgt in §3.3. Vervolgens zoomen we in §3.4 in op het houdverbod van dieren als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. Daarbij beantwoorden we de vragen hoe vaak en voor welke feiten het houdverbod wordt opgelegd en welke invulling de rechter aan deze bijzondere voorwaarde geeft. In het resumé (§3.5) geven we een samenvatting van dit hoofdstuk.

## 3.1 De omvang

Allereerst maken we de omvang van het aantal dierenwelzijnszaken dat wordt vervolgd inzichtelijk. Over een periode van vijf jaar (2010-2015) is een analyse uitgevoerd in het justitiële datasysteem waarin onder andere gegevens over vervolging en berechting van alle strafzaken zijn opgenomen (RAC-min).<sup>1</sup> De analyse is uitgevoerd over de volgende selectie van dierenwelzijnszaken:

### Dierenmishandeling

artikel 350, lid 2 Wetboek van Strafrecht (doden of mishandelen van dieren van een ander)

artikel 36, lid 1 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (dierenmishandeling)

artikel 2.1, lid 1 en lid 6 Wet dieren (dierenmishandeling)

artikel 2.10, lid 1 Wet dieren (doden van dieren)

## Dierenverwaarlozing

artikel 37 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (dierenverwaarlozing)

artikel 1.4, lid 1 Wet dieren (zorgplicht voor dieren)

artikel 2.2, lid 8 Wet dieren (dierenverwaarlozing)

## Seks/porno met dieren

artikel 254 Wetboek van Strafrecht (ontuchtige handelingen met een dier)

artikel 254a Wetboek van Strafrecht (porno tussen mens en dier)

## Overig

artikel 425 Wetboek van Strafrecht (aanhitsen – onschadelijk houden van een dier)

artikel 2.14, lid 1 Wet dieren (verbod op dierengevechten)

In de periode 2010 tot 2015 zijn in totaal 2.017 zaken met betrekking tot dierenwelzijn door een rechter beoordeeld.<sup>2</sup> Het aantal zaken waarin de rechter dierenwelzijnzaken behandelt, neemt in die periode elk jaar toe. Waar in 2010 nog sprake is van 306 zaken, is dit aantal in 2014 bijna verdubbeld naar 563 zaken. De grootste stijging doet zich voor vanaf 2012. Vanaf dat moment is er een jaarlijkse toename van het aantal zaken waarneembaar met 38,0 procent in 2013 en 19,3 procent in 2014. Zie tabel 3.1 voor een overzicht. In deze tabel is behalve het aantal zaken ook het aantal feiten weergegeven. Een verdachte kan namelijk in een zelfde zaak voor meerdere feiten worden vervolgd. Dat hoeven niet allemaal feiten met betrekking tot dierenwelzijn te zijn. Het kan naast een ‘dierenfeit’ om andersoortige feiten gaan zoals vermogensmisdrijven of verkeersovertredingen. De 2.017 zaken met betrekking tot dierenwelzijn die in de periode 2010 tot 2015 voor de rechter zijn gekomen, omvatten in totaal 3.220 feiten. Het merendeel van de zaken bestaat uit één ten laste gelegd feit (68,5%). Het gemiddeld aantal feiten ligt bij 1,6; dit gemiddelde blijft in de loop der jaren ongeveer gelijk.

Tabel 3.1 – Aantal door de rechter behandelde dierenwelzijnzaken en feiten naar jaar (2010-2015)

Zaken en feiten	2010	2011	2012	2013	2014	totaal
Aantal zaken (absoluut)	306	334	342	472	563	2.017
Aantal zaken (procentueel)	15,2	16,6	16,9	23,4	27,9	100
Aantal feiten (absoluut)	502	542	537	792	847	3.220
Aantal feiten (procentueel)	15,6	16,8	16,7	24,6	26,3	100

Bron: RAC-min

De verdeling van de 2.017 rechtszaken met betrekking tot dierenwelzijn over de verschillende arrondissementen en het Functioneel Parket, staat per jaar weergegeven in tabel 3.2.<sup>3</sup> De arrondissementsparketten behandelen over het algemeen de particuliere zaken en de zaken die door de politie worden aangeleverd. Het Functioneel Parket behandelt doorgaans zaken waarbij dieren bedrijfsmatig worden gehouden en die worden aangeleverd door de bijzondere opsporingsdiensten van onder andere de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) en de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA). Het Functioneel Parket is verantwoordelijk voor ruim een zesde deel van alle strafzaken. Opvallend is het grote aantal dierenwelzijnszaken in Oost-Nederland. Dit wordt mogelijk verklaard doordat het een groot arrondissement betreft. Daarnaast zien we dat de arrondissementen in Zuid-West-Nederland (Den Haag, Rotterdam en Zeeland West-Brabant) een groot aantal zaken hebben behandeld in de periode 2010 tot 2015. De groei van het totaal aantal dierenwelzijnszaken over de jaren is zichtbaar bij alle arrondissementsparketten alsook bij het Functioneel Parket. De grootste toename is zichtbaar in het arrondissementsparket Den Haag. Hier is het aantal rechtszaken in 2014 vervijfvoudigd ten opzichte van 2010. Bij het Functioneel Parket zien we een verdrievoudiging van het aantal zaken in die periode en bij het parket Rotterdam, Limburg en Zeeland West-Brabant (bijna) een verdubbeling. Bij de overige parketten is de groei over de periode 2010 tot 2015 minder sterk.

Tabel 3.2 – Aantal door de rechter behandelde dierenwelzijnszaken per arrondissement naar jaar (2010-2015)

Arrondissement	2010	2011	2012	2013	2014	totaal	%
Amsterdam	29	37	18	30	32	146	7,2
Den Haag	18	21	27	48	94	208	10,3
Limburg	26	19	12	12	45	114	5,7
Midden-Nederland	22	19	10	29	32	112	5,6
Noord-Holland	23	18	28	24	29	122	6,0
Noord-Nederland	26	10	24	44	35	139	6,9
Oost-Brabant	20	10	10	29	26	95	4,7
Oost-Nederland	65	71	58	60	90	344	17,1
Rotterdam	19	16	24	86	44	189	9,4
Zeeland West-Brabant	32	20	37	49	58	196	9,7
Functioneel Parket	26	93	94	61	78	352	17,4
<b>Totaal</b>	<b>306</b>	<b>334</b>	<b>342</b>	<b>472</b>	<b>563</b>	<b>2.017</b>	<b>100</b>

Bron: RAC-min

## 3.2 De aard

De dierenwelzijnszaken zijn ingedeeld in de categorieën dierenmishandeling, dierenverwaarlozing, seks/porno met dieren en overig. Tabel 3.3 geeft een overzicht van de categorieën van de dierenwelzijnszaken die zijn afgedaan door de rechter over de periode 2010 tot 2015. De tabel laat zien dat de helft van de zaken verwaarlozing van dieren betreft. Daarnaast heeft ruim een kwart van de zaken betrekking op mishandeling van dieren. Iets minder dan een vijfde van de zaken heeft betrekking op overige feiten jegens dieren, waarbij het gaat om dierengevechten of het aanhitsen of niet onschadelijk houden van een dier. Het resterende deel van de zaken (6,8%) handelt over seks en porno met dieren. In een klein aantal zaken (2%) is sprake van een combinatie van (maximaal twee soorten) dierenfeiten uit verschillende categorieën.<sup>4</sup>

Tabel 3.3 – Categorisering van door de rechter behandelde dierenwelzijnszaken naar jaar (2010-2015)

Categorie	2010	2011	2012	2013	2014	totaal	%
Dierenmishandeling	90	96	93	120	134	533	26,4
Dierenverwaarlozing	159	177	167	209	278	990	49,1
Seks/porno met dieren	0	5	27	48	58	138	6,8
Overig	57	56	55	95	93	356	17,7
<b>Totaal</b>	<b>306</b>	<b>334</b>	<b>342</b>	<b>472</b>	<b>563</b>	<b>2.017</b>	<b>100</b>

Bron: RAC-min

Over het algemeen is er bij elke categorie een forse toename over de jaren te zien. Zaken met betrekking tot seks/porno met dieren vormen sinds 2011 een nieuwe categorie. In 2010 zijn er geen zaken van deze aard wat verklaarbaar is omdat dit pas in 2010 wettelijk strafbaar is gesteld. In 2014 ligt het aantal zaken met betrekking tot seks/porno met dieren op 58.

## 3.3 Het vonnis

In de 2.017 dierenwelzijnszaken die de rechter in behandeling heeft genomen is nagegaan welke straffen voor welke feiten zijn opgelegd. Zoals eerder vermeld, kunnen in een rechtszaak meerdere feiten aan de orde zijn. Naast dierenfeiten kunnen andersoortige feiten naar voren komen. Omdat het voor de strafoplegging een verschil kan maken of er sprake is van enkel een dierenwelzijnszaak of ook ander-

soortige feiten wordt een onderscheid gemaakt tussen ‘zuivere dierenwelzijnszaken’ en ‘gemengde dierenwelzijnszaken’.

#### Zuivere en gemengde dierenwelzijnszaken

Bij de ‘zuivere dierenwelzijnszaken’ gaat het uitsluitend om (één of meerdere) dierenfeiten.

Bij ‘gemengde dierenwelzijnszaken’ zijn naast dierenfeiten ook één of meerdere ander-soortige feiten die geen betrekking hebben op dieren aan de orde

In tabel 3.4 staat een overzicht van het aantal door de rechter afgedane zuivere dierenwelzijnszaken en gemengde dierenwelzijnszaken. Over alle onderzochte jaren is een verhouding van ongeveer 75/25 te zien, waarbij 75 procent van de zaken zuivere dierenwelzijnszaken betreffen.

Tabel 3.4 – Aard van de door de rechter afgedane dierenwelzijnszaken naar jaar (2010-2015)

Aard	2010	2011	2012	2013	2014	totaal	%
Zuivere dierenwelzijnszaken	232	254	251	334	416	1.487	73,7
Gemengde dierenwelzijnszaken	74	80	91	138	147	530	26,3
<b>Totaal</b>	<b>306</b>	<b>334</b>	<b>342</b>	<b>472</b>	<b>563</b>	<b>2.017</b>	<b>100</b>

Bron: RAC-min

De dierenwelzijnszaken zijn op verschillende wijzen door de rechter afgedaan, variërend van een vrijspraak tot een strafoplegging. De hiernavolgende tabel (3.5) geeft apart voor de zuivere en gemengde dierenwelzijnszaken per categorie weer wat de beslissing van de rechter is. In het merendeel van alle zaken volgt een strafoplegging door de rechter. Bij de gemengde dierenwelzijnszaken nog iets vaker dan bij de zuivere dierenwelzijnszaken (respectievelijk 89,4% versus 79,0%).

In circa één op de zeven zuivere dierenwelzijnszaken (13,5%) wordt tot vrijspraak overgegaan, bij de gemengde zaken is dit in mindere mate (4,3%) het geval. Bij het vonnis wordt het minst vaak overgegaan tot ‘schuldig zonder strafoplegging’, echter vaker bij de zuivere dan bij de gemengde dierenwelzijnszaken (respectievelijk 3,2% en 0,4%).



Tabel 3.5 – Uitspraak van de rechter naar aard van de zaak (2010-2015)

Zuivere dierenwelzijnszaken	schuldig met strafoplegging	schuldig zonder strafoplegging	vrijspraak	overige beslissingen <sup>5</sup>	totaal
Dierenmishandeling	285	5	53	16	359
Dierenverwaarlozing	634	28	109	41	812
Seks/porno met dieren	6	0	1	1	8
Overig	250	14	38	6	308
<b>Totaal</b>	<b>1.175</b>	<b>47</b>	<b>201</b>	<b>64</b>	<b>1.487</b>
%	79,0	3,2	13,5	4,3	100
Gemengde dierenwelzijnszaken	schuldig met strafoplegging	schuldig zonder strafoplegging	vrijspraak	overige beslissingen	totaal
Dierenmishandeling	156	2	8	8	174
Dierenverwaarlozing	157	0	5	16	178
Seks/porno met dieren	121	0	6	3	130
Overig	40	0	4	4	48
<b>Totaal</b>	<b>474</b>	<b>2</b>	<b>23</b>	<b>31</b>	<b>530</b>
%	89,4	0,4	4,3	5,9	100

Bron: RAC-min

Gezien het gegeven dat in het merendeel van de zaken door de rechter wordt overgegaan tot een strafoplegging, wordt voor die zaken in tabel 3.6 een uitsplitsing gemaakt naar het type straf. Het is daarbij mogelijk dat er meerdere straffen worden opgelegd. Zodoende kunnen er meerdere straffen per zaak voorkomen. De tabellen geven enkel de hoofdstraf aan, waarbij in geval van meerdere sanctiecomponenten de zwaarste straf als hoofdstraf wordt meegenomen. Hogere straffen kunnen met andere woorden in combinatie met lagere straffen voorkomen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat bij een voorwaardelijke vrijheidsstraf tevens een onvoorwaardelijke geldboete is opgelegd.

Tabel 3.6 – Type hoofdstraf naar aard van de zaak (2010-2015)<sup>6</sup>

Zuivere dierenwelzijnszaken	vrijheidsstraf	taakstraf	geldboete	overig	totaal
Dierenmishandeling	30	114	131	10	285
Dieren verwaarlozing	61	150	413	10	634
Seks/porno met dieren	1	1	3	1	6
Overig	5	26	212	7	250
<b>Totaal</b>	<b>97</b>	<b>291</b>	<b>759</b>	<b>28</b>	<b>1.175</b>
%	8,2	24,8	64,6	2,4	100
Gemengde dierenwelzijnszaken	vrijheidsstraf	taakstraf	geldboete	overig	totaal
Dierenmishandeling	63	40	50	3	156
Dieren verwaarlozing	23	33	96	5	157
Seks/porno met dieren	107	11	1	2	121
Overig	10	17	13	0	40
<b>Totaal</b>	<b>203</b>	<b>101</b>	<b>160</b>	<b>10</b>	<b>474</b>
%	42,8	21,3	33,8	2,1	100

Bron: RAC-min

De tabel laat een duidelijk onderscheid zien in de vonnissen voor de zuivere en gemengde dierenwelzijnszaken. Bij de zuivere dierenwelzijnszaken behelst het vonnis het vaakst (64,6%) een (on)voorwaardelijke geldboete en wordt een (on)voorwaardelijke vrijheidsstraf in een beperkt aantal gevallen (8,2%) opgelegd. Bij de gemengde dierenwelzijnszaken komt de (on)voorwaardelijke vrijheidsstraf veel vaker voor (42,8%) en komt een (on)voorwaardelijke geldboete op de tweede plaats (33,8%). Het opleggen van een (on)voorwaardelijke taakstraf komt bij zowel de zuivere als de gemengde dierenwelzijnszaken in bijna een kwart van de zaken voor. Bij de gemengde zaken is bij ruim de helft van de zaken waar een vrijheidsstraf wordt opgelegd sprake van seks/porno met dieren.

Een verdieping van de uitsplitsing naar voorwaardelijke en onvoorwaardelijke straffen (zie bijlage 6) laat zien dat het bij de vrijheidsstraffen in de zuivere dierenzaken vrijwel altijd om een voorwaardelijke vrijheidsstraf gaat (88,7%). De vrijheidsstraffen die zijn opgelegd in de gemengde zaken betreffen juist vaker onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (52,7%). Taakstraffen en geldboetes worden in zowel de zuivere als de gemengde zaken voornamelijk onvoorwaardelijk opgelegd, zij het dat geldboetes bij de zuivere dierenzaken ook relatief vaak voorwaardelijk gelden (in 29,4% van de zuivere dierenzaken). De bevinding dat er bij gemengde zaken zwaardere straffen worden opgelegd, kan te maken hebben met de aard en

ernst van de zaken; naast een dierenfeit is er bij de gemengde zaken immers sprake van een andersoortig en mogelijk ernstiger feit.

### 3.4 Het houdverbod

Naast de hoofdstraffen kan een rechter beslissen tot het opleggen van bijzondere voorwaarden. Voorbeelden van bijzondere voorwaarden zijn een contactverbod, een meldplicht, verplichte behandeling, aanvaarden van begeleiding en een schadevergoeding. Het houdverbod van dieren is een bijzondere voorwaarde specifiek met betrekking tot dierenwelzijn. Wanneer een bijzondere voorwaarde wordt overtreden, kan de rechter door het Openbaar Ministerie alsnog worden verzocht over te gaan tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. In deze paragraaf gaan we op basis van de analyse van vonnissen na hoe vaak er een houdverbod wordt opgelegd, voor welk type zaken en welke invulling de rechter aan de bijzondere voorwaarde geeft. De bevindingen zijn gebaseerd op informatie uit het registratiesysteem van het Openbaar Ministerie en de vonnissen van de Raad voor de Rechtspraak.

#### 3.4.1 Aantal houdverboden

Afgaande op de registratie van vonnissen door het Openbaar Ministerie kunnen we vaststellen dat er in de periode 2010 tot 2015 in totaal in 260 (zuivere en gemengde) dierenwelzijnszaken een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf door de rechter is opgelegd. In 81 zaken gaat het blijkens de registratie om nader gespecificeerde, andersoortige bijzondere voorwaarden dan het houdverbod. Omdat in het registratiesysteem van het Openbaar Ministerie niet alle typen bijzondere voorwaarden (waaronder het houdverbod) nader worden gespecificeerd, is de aard van de bijzondere voorwaarde in de overige 179 zaken onbekend. In hoeverre het bij deze bijzondere voorwaarden gaat om het houdverbod van dieren is enkel handmatig na te gaan door de volledige vonnissen in de rechtszaken te raadplegen.<sup>7</sup> Op basis van een bestudering van de vonnissen van deze zaken hebben we zicht gekregen op het aantal opgelegde houdverboden over de jaren 2010 tot 2015.

Uit de analyse van de vonnissen blijkt dat er in een periode van vijf jaar in totaal 67 keer een houdverbod van dieren door de strafrechter in dierenwelzijnszaken is opgelegd. Jaarlijks komt dat neer op gemiddeld dertien houdverboden. Gelet op het aantal houdverboden dat wordt opgelegd per jaar, lijkt er een stijgende lijn zichtbaar. Waar het in 2010 en 2011 nog ging om respectievelijk 10 en 9 houdverboden, is dit aantal in 2012 gestegen naar 15 en in 2013 naar 22. In 2014 is dat aantal echter weer gehalveerd. Zie tabel 3.7 voor een overzicht.

Tabel 3.7 – Aantal opgelegde houdverboden naar jaar (2010-2015)

Jaar	aantal	%
2010	10	14,9
2011	9	13,4
2012	15	22,4
2013	22	32,9
2014	11	16,4
<b>Totaal</b>	<b>67</b>	<b>100</b>

Eerder zagen we dat het aantal behandelde dierenwelzijnszaken tussen de arrondissementsparketten verschilt. Datzelfde zien we bij het aantal opgelegde houdverboden. Van de 67 houdverboden is ruim een derde (35,8%) opgelegd door het Functioneel Parket. Daarna worden de meeste houdverboden opgelegd door de Randstedelijke arrondissementen Rotterdam, Amsterdam en Den Haag (totaal 37,2 %). De overige zeven parketten vertegenwoordigen tezamen iets meer dan een kwart (27,0%) van het aantal houdverboden in de periode 2010 tot 2015. Zie tabel 3.8 voor een overzicht.

In de analyseperiode zijn er 2.017 dierenwelzijnszaken door de verschillende arrondissementsparketten behandeld. Dat betekent dat in circa één op de dertig dierenwelzijnszaken (3,3%) door de rechter een houdverbod als bijzondere voorwaarde is opgelegd.

Tabel 3.8 – Aantal opgelegde houdverboden per arrondissement (2010 – 2015)

Arrondissement	aantal	%
Amsterdam	7	10,4
Den Haag	7	10,4
Limburg	4	6,0
Midden-Nederland	1	1,5
Noord-Holland	2	3,0
Noord-Nederland	2	3,0
Oost-Brabant	1	1,5
Oost-Nederland	3	4,5
Rotterdam	11	16,4
Zeeland West-Brabant	5	7,5
Functioneel Parket	24	35,8
<b>Totaal</b>	<b>67</b>	<b>100</b>

Tabel 3.9 geeft weer hoe het aantal opgelegde houdverboden zich verhoudt tot het aantal dierenwelzijnszaken dat door de arrondissementen is behandeld. Het Functioneel Parket en het arrondissementsparket Oost-Nederland hebben in de periode 2010 tot 2015 de meeste dierenwelzijnszaken behandeld. Het aantal opgelegde houdverboden verschilt echter sterk tussen deze parketten. Terwijl er door het Functioneel Parket relatief de meeste houdverboden zijn opgelegd, zijn er door het parket Oost Nederland relatief de minste houdverboden opgelegd. Zo is er door het Functioneel Parket in circa één op de vijftien zaken een houdverbod opgelegd terwijl dat in het arrondissement Oost-Nederland, maar ook in Midden-Nederland, in minder dan één op de honderd zaken het geval is. Ook in de arrondissementsparketten Oost-Brabant, Noord-Nederland, Noord-Holland en Zeeland West-Brabant zijn relatief weinig houdverboden opgelegd. Daartegenover staan, naast het Functioneel Parket, de arrondissementen Rotterdam en Amsterdam waar relatief vaak een houdverbod is opgelegd. Limburg en Den Haag bevinden zich in de middenmoot.

*Tabel 3.9 – Aantal opgelegde houdverboden in relatie tot het aantal zaken per arrondissement (2010 – 2015)*

Arrondissement	aantal dierenwelzijnszaken	aantal houdverboden	% houdverboden
Amsterdam	146	7	4,8
Den Haag	208	7	3,4
Limburg	114	4	3,5
Midden-Nederland	112	1	0,9
Noord-Holland	122	2	1,6
Noord-Nederland	139	2	1,4
Oost-Brabant	95	1	1,1
Oost-Nederland	344	3	0,9
Rotterdam	189	11	5,8
Zeeland West-Brabant	196	5	2,6
Functioneel Parket	352	24	6,8
<b>Totaal</b>	<b>2.017</b>	<b>67</b>	<b>3,3</b>

### 3.4.2 Kenmerken van de misdrijven

Bij de dierenwelzijnszaken gaat het voornamelijk om feiten met betrekking tot dieren mishandeling en dierenverwaarlozing, waarbij dierenverwaarlozing het vaakst voorkomt. Datzelfde beeld zien we terug bij de zaken waarin een houdverbod is

opgelegd. In tabel 3.10 staat weergegeven wat de verhouding is tussen de opgelegde houdverboden en het type zaken.

#### Verwaarlozing van honden

‘De verdachte heeft zijn honden (circa 150) aan de nodige zorg onthouden. De honden waren ondervoed en zeer angstig. Meerdere honden hadden een gebitsontsteking en gezwollen voetzolen. Er is zelfs een dier bezweken aan de verwaarlozing’. Bron: vonnis

Tabel 3.10 – Feiten waarvoor het houdverbod is opgelegd (2010-2015)

Dierenfeit <sup>a</sup>	aantal dierenwelzijnszaken	aantal houdverboden	% houdverboden
Dierenmishandeling	533	24	4,5
Dierenverwaarlozing	990	42	4,2
Seks/porno met dieren	138	0	0,0
Overig	356	1	0,3
<b>Totaal</b>	<b>2.017</b>	<b>67</b>	<b>3,3</b>

Uit de tabel is af te leiden dat er weliswaar meer zaken van verwaarlozing zijn maar dat het houdverbod relatief iets vaker voor dierenmishandeling dan voor dierenverwaarlozing wordt opgelegd. Het verschil is echter klein. We kunnen concluderen dat in ruim één op de vijftientig zaken waarin dierenmishandeling of dierenverwaarlozing aan de orde is, door de rechter een houdverbod is opgelegd.

Voor seks of porno met dieren maakt het houdverbod geen deel van het vonnis uit. En hoewel er een redelijk aantal dierenwelzijnszaken zijn die betrekking hebben op overige feiten, zoals dierengevechten en het aanhitsen of niet-onschadelijk houden van dieren, is er in slechts een van die zaken een houdverbod opgelegd.

#### Mishandeling van een hondje

‘Getuigen zien dat een vrouw een klein wit hondje herhaaldelijk oppakt en in de bosjes, tegen een boom en op de grond gooit. Tevens zwaait zij het hondje via de riem rond als een soort lasso en sleept zij het hondje – dat niet meer kan lopen – mee over de grond. Een dierenarts constateert letsel op verschillende plekken’. Bron: vonnis

Misdrijven kunnen eenmalig hebben plaatsgevonden maar zijn soms ook gedurende een langere periode (meerdere malen) gepleegd. Ruim de helft van de vonnissen

is gebaseerd op één misdrijf(datum), de overige vonnissen hebben betrekking op meerdere feiten inzake dierenwelzijn op verschillende momenten. Het kan daarbij gaan om feiten die gedurende een periode zijn gepleegd, dit komt in 21 zaken voor.<sup>9</sup> Daarnaast kan het gaan om meerdere losse incidenten, dit komt in zes zaken voor.<sup>10</sup> Een combinatie van meerdere incidenten gedurende meerdere perioden komt vier keer voor.

Tabel 3.11 – Aantal eenmalige en meermalige misdrijven

Strafbare feiten	aantal	%
Eenmalig	36	53,7
Meermalig	31	46,3
<b>Totaal</b>	<b>67</b>	<b>100</b>

Doordat misdrijven gedurende een periode kunnen plaatsvinden, kan het voorkomen dat het moment van het misdrijf meerdere jaren beslaat, bijvoorbeeld in zowel 2010 als in 2011. In tien zaken waarin een houdverbod is opgelegd is dit het geval. Daarbij is het mogelijk dat het misdrijf twee achtereenvolgende jaren beslaat, maar het komt bijvoorbeeld ook voor dat er feiten in 2007, 2008 en 2012 plaatsvinden.

#### Dierenmishandeling bij herhaling

‘De verdachte heeft zich meermalen gedurende verschillende perioden schuldig gemaakt aan dierenmishandeling. In de periode 2007, 2008 en 2012 heeft hij zich schuldig gemaakt aan mishandeling van zes katten en een hond. Als gevolg daarvan zijn vier katten en de hond overleden. De andere twee katten zijn in beslag genomen’. Bron: vonnis

### 3.4.3 Kenmerken van het vonnis

De schriftelijke vonnissen bieden in vrijwel geen enkele zaak inzicht in de vordering van de officier van justitie en dus ook niet in hoeverre de rechter daarin is meegegaan. Alle houdverboden zijn opgelegd door de rechtbank. In verreweg de meeste zaken (63 zaken) is het vonnis geveld door de politierechter, in een klein deel (4 zaken) heeft de meervoudige kamer uitspraak gedaan.<sup>11</sup> In de praktijk kan het zijn dat sommige zaken ten tijde van de analyse nog in hoger beroep dienen; de analyse berust op het laatste vonnis zoals ter beschikking gesteld door de Raad voor de Rechtspraak.

De tijd tussen het moment waarop het misdrijf is gepleegd en het moment waarop uitspraak door de rechter is gedaan, varieert. In sommige zaken betreft deze tussenliggende tijd enkele maanden, in andere zaken gaat het om enkele jaren. Het

vonnis in de zaken waarin een houdverbod is opgelegd, volgt gemiddeld dertien maanden nadat het (laatste) strafbare feit heeft plaatsgevonden. Ruim de helft van de zaken (56,7%) is binnen een jaar (na het laatste incident) afgehandeld. In ruim een derde van de zaken (35,8%) volgt het vonnis tussen de één en twee jaar na het misdrijf. En ten slotte duurt de afhandeling bij een vijftal zaken langer dan twee jaar, met een uitschieter van bijna drieënhalf jaar. Zie tabel 3.12 voor een overzicht.

*Tabel 3.12 – Aantal maanden tussen laatste misdrijf en vonnis*

Aantal maanden	aantal	%
0 t/m 6	15	22,4
7 t/m 12	23	34,3
13 t/m 18	14	20,9
19 t/m 24	10	14,9
25 of meer	5	7,5
<b>Totaal</b>	<b>67</b>	<b>100</b>

Het houdverbod kan opgelegd worden als een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. De hoofdstraffen die in deze zaken zijn uitgesproken, bestaan uit (deels) voorwaardelijke geldboetes, werkstraffen en gevangenisstraffen. De geldboetes bedragen gemiddeld 1.640 euro, de werkstraffen beslaan gemiddeld 83 uur en de vrijheidsstraffen komen neer op gemiddeld 86 dagen. In twee zaken heeft de rechter beslist tot een stillegging van de onderneming van een jaar. In drie zaken komt een combinatie van straffen voor, het gaat dan om een werkstraf en een (voorwaardelijke) gevangenisstraf. Zie tabel 3.13 voor een weergave van deze bevindingen.

*Tabel 3.13 – Hoofdstraffen naast het houdverbod*

Straf	aantal	range	gemiddelde
Geldboete	26	€100 t/m €10.000	€1.640
Werkstraf	28	40 uur t/m 240 uur	83 uur
Gevangenisstraf	14	1 week t/m 6 maanden	86 dagen
Stilleggen onderneming	2	1 jaar	1 jaar
<b>Totaal</b>	<b>70<sup>12</sup></b>		



### Stillegging onderneming

'Stillegging van de onderneming voor de duur van 1 jaar voorwaardelijk met een proeftijd van 2 jaren, met als bijzondere voorwaarde dat veroordeelde binnen 3 maanden na uitspraak zijn veestapel heeft teruggebracht tot een maximum van vijftig runderen'.

Bron: vonnis

Aan de bijzondere voorwaarde is een proeftijd gekoppeld die overeenkomt met de proeftijd van de voorwaardelijke straf. De maximale proeftijd die voor het houdverbod kan worden opgelegd is tien jaar. Tot 2012 gold wettelijk een maximale proeftijd van drie jaar. De analyse leert dat de proeftijd van de opgelegde houdverboden in de periode 2010 tot 2015 varieert van drie maanden tot drie jaar. Bij ruim tweederde deel is sprake van een proeftijd van twee jaar, bij een kwart gaat het om drie jaar. Houdverboden met een proeftijd van een jaar of korter komen beperkt voor. Proeftijden langer dan drie jaar komen in het geheel niet voor in de 67 zaken. In tabel 3.14 staat een overzicht.

Een nadere analyse leert dat in zaken waarin feiten bij herhaling of over een langere periode zijn gepleegd er geen langere proeftijd wordt gesteld dan in zaken waarin sprake is van een eenmalig feit.

Tabel 3.14 – Lengte van de proeftijden voor het houdverbod

Proeftijd	aantal	%
3 maanden	1	1,5
1 jaar	3	4,5
2 jaar	46	68,6
3 jaar	17	25,4
<b>Totaal</b>	<b>67</b>	<b>100</b>

De invulling van het houdverbod als bijzondere voorwaarde wordt door de rechter afgestemd op de situatie van de verdachte. Het verbod kan logischerwijze inhouden dat een verdachte geen (bepaalde) dieren meer onder zijn hoede mag hebben. Dit zien we in vier op de vijf (80,6%) vonnissen terug. Het verbod kent in de praktijk, blijkens de vonnissen, ook de invulling dat er een maximum wordt gesteld aan het aantal dieren dat gehouden mag worden. In een vijfde van de zaken (19,4%) heeft de rechter bepaald dat de verdachte het aantal te houden dieren tot een nader gespecificeerd maximum aantal moet beperken.

### Maximum aantal dieren

‘Een geldboete ter hoogte van 900 euro voorwaardelijk met een proeftijd van 2 jaar. Veroordeelde moet binnen 3 maanden na ingang van de proeftijd het aantal konijnen dat hij houdt terugbrengen naar maximaal vijf’. Bron: vonnis

De nadere invulling van het houdverbod zoals door de rechters uitgesproken, verschilt over de zaken. Bij ruim een kwart van de vonnissen wordt aangegeven dat het houdverbod betrekking heeft op dieren in het algemeen door de formulering: ‘...een verbod om gedurende de proeftijd dieren te houden’. In een vijfde van zaken heeft het houdverbod volgens het vonnis meer specifiek betrekking op huisdieren. In twee zaken is dit geformuleerd als ‘(huis)dieren’. Tenslotte is de reikwijdte van het houdverbod in de helft van de vonnissen geconcretiseerd naar een bepaald type dier.<sup>13</sup> Het kan daarbij gaan om één soort dier maar ook om meerdere soorten dieren. In een belangrijk deel van die gespecificeerde houdverboden (44,1%) wordt (onder andere) een verbod op het houden van honden genoemd en een kwart (26,5%) heeft betrekking op (onder andere) paarden en/of pony's. Zie tabel 3.15 voor een overzicht van de aanduidingen in de vonnissen.

### Specifiek benoemde dieren

‘Een werkstraf voor de duur van 150 uur subsidiair 75 dagen hechtenis voorwaardelijk met een proeftijd van 2 jaar. Het is veroordeelde gedurende de proeftijd verboden paarden, geiten, honden en varkens te houden.’ Bron: vonnis

‘Een werkstraf voor de duur van 80 uur, subsidiair 40 dagen hechtenis waarvan 40 uur subsidiair 20 dagen hechtenis voorwaardelijk met een proeftijd van 2 jaar. Een verbod om gedurende de proeftijd vogels te houden.’ Bron: vonnis

Tabel 3.15 – Specificatie van het houdverbod zoals geformuleerd in de vonnissen

Specificatie	aantal	%
'Dieren'	19	28,4
'Huisdieren' of '(Huis)dieren'	14	20,9
Specifiek benoemde dieren	34	50,7
<b>Totaal</b>	<b>67</b>	<b>100</b>

Bij uitzondering wordt (schriftelijk) in het vonnis een partij aangewezen die geacht wordt toezicht te houden op het naleven van het houdverbod als bijzondere voorwaarde. In de periode 2010 tot 2015 hebben we dit vast kunnen stellen in zes zaken. Dat betekent dat er in minder dan een op de tien zaken (9%) door de rechter een toezichthouder voor het houdverbod wordt aangewezen. In vier van deze zaken wordt door de rechter de LID genoemd als handhavende partij. In een zaak betreft dat de Dienst Regelingen van het Ministerie van Economische Zaken en in een andere zaak de NVWA.<sup>14</sup>

#### **LID als toezichthouder**

‘Gevangenisstraf voor de duur van 1 week voorwaardelijk met een proeftijd van 2 jaren. Het is de veroordeelde verboden om gedurende de proeftijd zonder toestemming van de Stichting Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming een huisdier te houden’. Bron: vonnis

#### **Dienst Regelingen als toezichthouder**

‘Een geldboete ter hoogte van €2000,00 subsidiair 30 dagen hechtenis voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaren. Stelt als bijzondere voorwaarde dat veroordeelde zich zal houden aan de aanwijzingen hem vanwege de Dienst Regelingen van het Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie te geven met betrekking tot de door veroordeelde maximaal te houden dieren’. Bron: vonnis

#### **NVWA als toezichthouder**

‘Een geldboete ter hoogte van €250,00 subsidiair 5 dagen hechtenis voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaren. Veroordeelde zal gedurende de proeftijd geen vee meer houden, tenzij hij daarvoor de uitdrukkelijke toestemming van de NVWA heeft gekregen’. Bron: vonnis

In het merendeel van de vonnissen (61 van de 67 zaken) is feitelijk niet opgenomen welke partij moet toezien op naleving van de bijzondere voorwaarde. Wel is in zes van deze zaken de Reclassering genoemd als toezichthouder ten aanzien van de algemene voorwaarden. Onduidelijk is wat de rol van de Reclassering in die zaken is ten aanzien van het houden van toezicht op het opgelegde houdverbod.

### Reclassering als algemeen toezichthouder

‘Een gevangenisstraf voor de duur van 3 maanden voorwaardelijk met een proeftijd van drie jaar. De veroordeelde mag gedurende de proeftijd geen huisdieren bezitten. Daarnaast moet veroordeelde zich gedurende voornoemde proeftijd gedragen naar de aanwijzingen van de Reclassering’. Bron vonnis

## 3.5 Resumé

Tussen 2010 en 2015 is het aantal dierenwelzijnszaken dat door de rechter wordt afgedaan elk jaar toegenomen. In totaal zijn er over de periode van vijf jaar 2.017 zaken voor de rechter gebracht. Het aantal zaken in 2014 betreft bijna een verdubbeling van het aantal zaken in 2010. De toename is zichtbaar over alle regio's in het land. Bij arrondissementsparket Den Haag en het Functioneel Parket is de toename echter het sterkst met respectievelijk een vervijfvoudiging en verdrievoudiging van het aantal zaken in 2014 ten opzichte van 2010.

Bij de helft van de zaken gaat het om verwaarlozing van dieren. Een kwart heeft betrekking op dierenmishandeling en het overige deel handelt om seks of porno met dieren en overige feiten jegens dieren. Binnen alle categorieën is een forse stijging te zien over de jaren. Sinds 2011 komen zaken betreffende seks of porno met dieren voor het eerst voor, feiten die in 2010 bij wet strafbaar zijn gesteld.

In het merendeel van de zaken volgt er strafoplegging door de rechter. Zaken waarin het enkel om een dierenfeit gaat, ‘zuivere dierenwelzijnszaken’, worden door de rechter het vaakst afgedaan met een (onvoorwaardelijke) geldboete of taakstraf. Vrijheidsstraffen (veelal voorwaardelijk) worden in een klein aantal van die zaken opgelegd. Als het ook om andersoortige (niet-diergerelateerde) feiten gaat, zoals vermogensdelicten, liggen de straffen doorgaans hoger. In dergelijke ‘gemengde dierenwelzijnszaken’ wordt het vaakst een (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf opgelegd en komen (onvoorwaardelijke) geldboetes op de tweede plaats.

Over een periode van vijf jaar is er in totaal 67 keer een houdverbod van dieren opgelegd. Gemiddeld komt dat neer op dertien houdverboden per jaar wat inhoudt dat er in circa één op de dertig dierenwelzijnszaken een houdverbod volgt.

Het aantal opgelegde houdverboden is niet gelijkmatig verspreid over de arrondissementen. Het merendeel van de houdverboden is opgelegd in de Randstedelijke arrondissementen en binnen het Functioneel Parket. In andere arrondissementen worden relatief (veel) minder houdverboden opgelegd.

Het houdverbod wordt gelijkmatig voor dierenmishandeling als dierenverwaarlozing opgelegd. Ten aanzien van andere typen dierenfeiten komt het vrijwel nooit voor dat een rechter deze bijzondere voorwaarde uitspreekt.

De dierenwelzijnszaken waarin een houdverbod is opgelegd, zijn vrijwel allemaal behandeld door de Politierechter. Het vonnis volgt gemiddeld dertien maanden na het misdrijf. Ruim de helft is binnen het jaar afgehandeld, de rechtszaak laat in het overige deel van de zaken langer dan een jaar op zich wachten. De houdverboden worden veelal gekoppeld aan een (deels) voorwaardelijke geldboete of werkstraf en minder vaak aan een (voorwaardelijke) gevangenisstraf of stillegging van het bedrijf.

De proeftijd die voor de voorwaardelijke straf geldt, geldt in de regel ook voor het houdverbod. Deze geldt vaak voor twee jaar of (minder vaak) voor drie jaar. Ondanks dat er een mogelijkheid is om de proeftijd voor maximaal tien jaar uit te spreken, komt een proeftijd langer dan drie jaar niet voor.

In het merendeel van de zaken heeft het houdverbod betrekking op het niet meer mogen houden van bepaalde dieren. Ook kan de rechter bepalen dat de veroordeelde een maximum aantal dieren mag houden. De dieren waar het houdverbod betrekking op heeft, worden in de helft van de gevallen nader in het vonnis gespecificeerd. In de andere helft van de zaken kent het verbod een wat algemener geformuleerde toepassing, namelijk 'dieren' of '(huis)dieren'. Bij uitzondering, in minder dan een tiende van de zaken, is er in het schriftelijke vonnis een partij aangewezen die verantwoordelijk wordt gehouden voor het houden van toezicht op de naleving van het houdverbod door de veroordeelde.

## Eindnoten

1. Met dank aan de afdeling Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse (SIBa) van het WODC voor het verstrekken van de gegevens.
2. De jaren hebben betrekking op het moment van behandeling, de feiten kunnen in een ander jaar zijn gepleegd.
3. Het Functioneel Parket kent vier regio's: Zwolle, Den Bosch, Amsterdam en Rotterdam.
4. Combinaties zijn mogelijk doordat een zaak uit meerdere dierenfeiten kan bestaan en feiten ingedeeld zijn in (verschillende) categorieën. De combinaties die voorkomen zijn: zowel verwaarlozing als mishandeling, zowel verwaarlozing als overig, zowel mishandeling als overig en zowel mishandeling als seks/porno met dieren. Wanneer sprake is van een combinatie van verschillende dierenfeiten, is de zaak meegenomen bij de 'hoogstliggende' categorie. Voorbeeld: wanneer een zaak zowel verwaarlozing als mishandeling bevat, wordt het geteld onder mishandeling.
5. Onder overige beslissingen vallen ontslag van alle rechtsvervolging, ter terechtzitting gevoegd, Openbaar Ministerie niet ontvankelijk, niet ontvankelijk in verzet tegen strafbeschikking, rechter niet bevoegd, dagvaarding nietig en verwijzing naar een ander forum.
6. De voorwaardelijke en onvoorwaardelijke straffen zijn samengevoegd. Een uitgebreidere tabel met een uitsplitsing naar voorwaardelijk en onvoorwaardelijk is te vinden in bijlage 6.
7. De vonnissen zijn allereerst gecheckt op de openbare website [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl). Slechts een klein deel van de vonnissen wordt echter gepubliceerd (in dit geval 17 van de 179 zaken). Na deze check zijn er 12 zaken afgevallen omdat hier geen houdverbod aan de orde bleek. De Raad voor de Rechtspraak heeft aanvullend inzage geboden in 164 vonnissen, 3 zaken konden door de Raad voor de Rechtspraak niet getraceerd worden.
8. Combinaties zijn mogelijk doordat een zaak uit meerdere dierenfeiten kan bestaan en feiten ingedeeld zijn

in (verschillende) categorieën. De combinaties die voorkomen zijn: zowel verwaarlozing als mishandeling en zowel mishandeling of verwaarlozing als overige feiten op het gebied van dierenwelzijn. Wanneer sprake is van een combinatie van verschillende dierenfeiten, is de zaak meegenomen bij de 'hoogstliggende' categorie. Voorbeeld: wanneer een zaak zowel verwaarlozing als mishandeling bevat, wordt het geschaard onder mishandeling.

9. In het vonnis wordt dit weergegeven als: '...in de periode (datum) tot en met (datum)'.
10. In het vonnis wordt dit weergegeven als: '...op (datum) en (datum)'.
11. De politierechter is een alleensprekende rechter van de rechtbank in strafzaken die niet zo ingewikkeld zijn en waarin niet meer dan één jaar gevangenisstraf wordt geëist. De meervoudige kamer bestaat uit ten minste drie rechters en beslist over zware of ingewikkelde zaken.
12. Het totaal is 70 omdat er drie zaken zijn waarin twee straffen worden opgelegd (zowel een werkstraf als een gevangenisstraf).
13. Dieren die worden genoemd zijn: fretten, honden, katten, vogels, kippen, konijnen, paarden, pony's, geiten, varkens, runderen, schapen, landbouwhuisdieren en vee.
14. De Dienst Regelingen is thans ondergebracht bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).



## ‘De buren durven geen verdere melding te doen omdat ze door de familie zijn bedreigd’

Een vrouw krijgt een voorwaardelijke gevangenisstraf van vier maanden met een proeftijd van twee jaar opgelegd. Hierbij geldt de bijzondere voorwaarde dat ze gedurende de proeftijd geen huisdieren mag houden. Deze vrouw en haar gezin zijn op het moment van de uitspraak al ruim vijf jaar in beeld bij diverse hulpverleningsinstanties, politie en de dierenbescherming vanwege overlast, winkeldiefstallen, kinder- en dierenmishandeling. In een verklaring van de woningbouwvereniging valt te lezen dat de meldingen van overlast door de familie binnenstromen. Omwonenden zijn bang voor de familie en durven geen verdere melding te maken omdat ze worden bedreigd. Uiteindelijk zet de woningbouwvereniging de familie uit de woning waarop deze een camper betreft en door het land gaat reizen. Het gezin heeft de gehele huisraad meegenomen inclusief meerdere honden, minimaal acht katten en parkieten. Vanwege stelselmatige dierenverwaarlozing wordt de vrouw strafrechtelijk vervolgd. De politie constateert na de rechtszaak diverse malen dat de vrouw in het bezit is van verschillende dieren. Feitelijk handelt ze daarmee in strijd met het haar opgelegde houdverbod. Maar omdat deze bijzondere voorwaarde niet bij de politie bekend is, volgt daarop geen actie. Ook na afloop van de proeftijd van het houdverbod blijkt dat de vrouw minstens zes honden heeft. Daarbij veroorzaakt ze nog steeds overlast door haar honden los te laten lopen en mensen op straat uit te schelden.





# 4 Het houdverbod in de praktijk

Nu inzichtelijk is wat de aard, omvang en afdoening van dierenwelzijnszaken zijn en welke rol het houdverbod als bijzondere voorwaarde daarin speelt, is een kwalitatieve verdieping de volgende stap. In dit hoofdstuk schetsen we aan de hand van interviews met deskundigen, casestudies, vonnissen en geregistreerde data hoe de uitvoeringspraktijk van het houdverbod eruit ziet. Allereerst gaan we in §4.1 in op de toepassing van het houdverbod, waarbij onder andere aan bod komt wat de overwegingen van rechters zijn om het op te leggen en hoe het houdverbod ingevuld wordt. Daarna schetsen we in §4.2 het verloop van het traject na het vonnis: de handhaving van het houdverbod. De bevindingen zijn gebaseerd op de ervaringen met het houdverbod van vertegenwoordigers van de rechtspraak, het Openbaar Ministerie, de Reclassering, de Nationale Politie, de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA). Deze worden aangevuld met informatie uit de vonnissen en politieregistraties en de reconstructie van tien concrete casus. Het hoofdstuk besluit met een resumé (§4.3).

## 4.1 Toepassing

In deze paragraaf gaan we allereerst in op het doel en de doelgroep van het houdverbod op basis van de visie van professionals en zoals deze blijken uit concrete zaken. In welke mate de mogelijkheid van het houdverbod leeft onder professionals in de strafrechtsketen en bij de handhavingspartijen volgt daarna. Tenslotte schetsen we de wijze waarop er door de rechterlijke macht feitelijke invulling wordt gegeven aan de bijzondere voorwaarde.

### 4.1.1 Doel en doelgroep

Het doel van het houdverbod is volgens respondenten uit de strafrechtsketen en daarbuiten unaniem het voorkomen dat dieren in de nabije toekomst wederom

mishandeld of verwaarloosd worden, door te verhinderen dat mensen (weer) dieren gaan houden. ‘Met het houdverbod wil je een afschrikkend effect bewerkstelligen’, aldus een rechter. Het houdverbod moet een stok achter de deur bieden om de verdachte in zijn gedrag te sturen en verder dierenleed te voorkomen. De motivatie van de officier van justitie en de rechter om respectievelijk een houdverbod te eisen of op te leggen, kan uit de meeste vonnissen niet worden afgeleid. In de zes zaken waarin de overweging voor het opleggen van een houdverbod wel deels in het vonnis is opgenomen, is de gemene deler van de motivering dat het dierenwelzijn is aangetast doordat de verdachte het dier leed heeft aangedaan of niet in staat is om voor dieren te zorgen. Een interessante vraag die hierop volgt, is wat de feitelijke doelgroep van het houdverbod is. De doelgroep van het houdverbod blijkt niet per se beperkt tot recidivisten. Ook first offenders krijgen een houdverbod opgelegd voor verwaarlozing of mishandeling van dieren. ‘Een delict kan op zichzelf zo ernstig zijn dat het opleggen van een houdverbod een gepaste sanctie is, ondanks dat iemand een first offender is’, licht een rechter toe. Een andere rechter geeft aan de keuze voor een houdverbod gemaakt te hebben vanwege de inschatting van een grote kans op recidive gezien de beperkte cognitieve capaciteiten van de verdachte. Respondenten van de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie delen de visie dat het gaat om het voorkomen van recidive en dat het in die zin ook gepast is om first offenders een houdverbod op te leggen indien er een kans op herhaling wordt verwacht.

Wat betreft leeftijd kunnen we uit de vonnissen opmaken dat de verdachten die het houdverbod opgelegd hebben gekregen ten tijde van het misdrijf gemiddeld 45 jaar oud zijn. De jongste verdachte is op dat moment 20 jaar en de oudste 82 jaar. Enkele schriftelijke vonnissen bieden enige informatie over de persoonlijke situatie van de verdachte, de achtergrond van het misdrijf of de impact van het houdverbod.<sup>1</sup> Aanvullend krijgen we op basis van de politieregistraties, de casestudies en de interviews een nader beeld van de doelgroep.

Op basis van de controle in het politieregistratiesysteem BVH ontstaat het beeld dat veel veroordeelden waarvoor een houdverbod geldt vaak al lange tijd en voor meervoudige problematiek bekend zijn bij politie en justitie maar vaak ook bij hulpverleningsinstanties en de woningbouwvereniging. Alcoholgebruik, drugsgebruik, psychische problematiek, multiproblematiek en een geschiedenis van andere strafbare feiten, variërend van openbare orde verstoringen tot gewelds- en vermogensdelicten, komen opvallend vaak voor bij de verdachten die een houdverbod opgelegd hebben gekregen.<sup>2</sup> Sommigen hebben honderden politieregistraties achter hun naam staan. In de casestudies hebben we in tien zaken de achtergrond van de zaak nader verdiept en ook daarin wordt het beeld van een meervoudige problematiek zonder uitzondering bevestigd.

### **Multiproblematiek**

‘De verdachte kampt met meerdere psychische problemen. Er zijn verschillende diagnoses gesteld waaronder een impulsieve agressiestoornis, lichte schizofrenie, ADD en actieve hersenactiviteit. De verdachte kampt daarnaast met een drugsverslaving, financiële problematiek en is afgekeurd om te werken vanwege rugklachten. De verdachte verklaart dieren te slaan omdat die niet terug slaan en mensen wel. De verbalisant vraagt de verdachte hoe deze denkt dat het gaat als hij ooit kinderen krijgt. Daarop antwoordt de verdachte dat hij geen kinderen wil omdat hij teveel problemen heeft om een kind op te kunnen voeden. Na een aantal maanden blijkt de verdachte een verloofde te hebben die zwanger is van een tweeling’. Bron: proces-verbaal

Soms zien we in een proces-verbaal terug dat de verdachte zelf verklaart het dierenwelzijn te hebben aangetast omdat hij psychische problemen heeft. In andere zaken wordt een dergelijke of andersoortige problematiek duidelijk uit de geschiedenis van meldingen in het politiesysteem of uit de beschrijving in de vonnissen.

### **Mishandelaar van jonge katjes**

‘Een man heeft vier kleine katjes gekocht via Marktplaats. Hij heeft de katjes dusdanig mishandeld (geschopt, geslagen, gewurgd) dat ze zijn overleden aan de verwondingen. Naar eigen zeggen van de man wilden de katjes niet op de kattenbak en beten hem en toen is hij ‘doorgedraaid’. Het geweld tegen de katten was niet de eerste geweldsuitbarsting van de man, maar hij is keer op keer de fout ingegaan. De man heeft zijn gedrag niet aangepast en ook geen hulp ingeschakeld om herhaling te voorkomen. In dat licht is het extra schrijnend dat hij kort nadat hij de katjes doodde, wederom per e-mail contact met adverteerders heeft gelegd om nieuwe katten aan te schaffen. De man is zwakbegaafd en heeft trekken van een schizoïde persoonlijkheidsstoornis waardoor hij licht verminderd toerekeningsvatbaar zou zijn geweest. De rechter legt de verdachte de volgende straf op: gevangenisstraf van 70 dagen waarvan 27 dagen niet tot uitvoer zullen worden gelegd, met een proeftijd van 3 jaar. De veroordeelde mag gedurende de proeftijd geen huisdier houden’. Bron: vonnis

Het beeld van de doelgroep van het houdverbod op basis van de geregistreeerde informatie wordt onderschreven door professionals. De respondenten zijn het erover eens dat er vaak een bredere problematiek heerst bij een belangrijk deel van de verdachten die wegens dierenfeiten voor de rechter komen. Een politiefunctionaris merkt op dat op het gros van de adressen waar de dierenpolitie komt de mensen niet

in staat zijn om voor zichzelf en hun omgeving te zorgen. Het zijn veelal mensen die simpelweg een eigen opvatting hebben over hoe je met dieren moet omgaan maar er ook heel ongebruikelijke normen op na houden ten aanzien van de eigen situatie. Dieren kunnen enerzijds worden verwaarloosd of mishandeld door de eigenaar omdat deze er geen hart voor heeft. De indruk die we anderzijds uit de zaken krijgen, is dat er weliswaar sprake is van aantasting van het dierenwelzijn door de eigenaar maar dat de dieren wel degelijk een heel belangrijk deel uitmaken van hun leven. ‘Vaak praat je dan over mensen met een verslaving die zich sterk afzonderen en alleen hun dier hebben’, aldus een respondent. Dierenmishandeling en dierenverwaarlozing lijken dan vooral het gevolg van algemeen onaangepast gedrag van de dader of onkunde of onmacht om op een fatsoenlijke wijze met dieren om te gaan. In een zaak waarin een bejaarde man gedurende een langere periode een groot aantal dieren verwaarloosde, omschreef de advocaat zijn cliënt als ‘een man met een groot hart voor dieren. Hij leefde alleen wat in het verleden met zijn methoden voor dierenverzorging’. Een rechter vertelt dat de eigenaren van een hond erg verdrietig waren toen deze (ernstig vermagerd) in beslag werd genomen wegens verwaarlozing: ‘de hond was alles voor deze mensen, ze waren simpelweg niet in staat om ervoor te zorgen’.

Specifiek ten aanzien van verwaarlozing en mishandeling van dieren in een bedrijfsmatige setting gaat het blijkens de casestudies en interviews veelal om mensen die niet in staat zijn tot een adequate bedrijfsvoering. Ook bij dit type zaken bestaat het beeld van meervoudige psychosociale problematiek. Bedrijfsmatige dierhouderij is een vak waarbij veel verantwoordelijkheden gelden. ‘Voor het opstarten van allerhande bedrijven is een diploma vereist, maar voor de veehouderij is dit vreemd genoeg niet nodig’, zo spreekt een respondent zijn verwondering hierover uit. De inschatting van enkele respondenten vanuit de handhaving is dat rechters er minder moeite mee lijken te hebben om dieren weg te halen bij particulieren dan bij bedrijven omdat het in het laatste geval meer consequenties voor de dader heeft. Bedrijfsmatig gehouden dieren genereren immers inkomen voor de eigenaren. ‘Het lijkt er op dat er teveel wordt stilgestaan bij de belangen van de dader en te weinig bij het belang van het dier en de volksgezondheid’, voegt een respondent toe.

#### **Verwaarlozing van varkens**

‘De verdachte heeft aan ongeveer 443 varkens de nodige zorg onthouden door de varkens van voedsel en water te onthouden. Deze varkens zijn door uithongering en gebrek aan water om het leven gekomen. De verdachte heeft twee jaar niet naar de beesten omgekeken. De verdachte was de enige die ervan op de hoogte was dat de varkens in de stal stonden en hij heeft nagelaten om voor de dieren te zorgen of om iemand anders voor de

dieren te laten zorgen. De veroordeelde heeft de varkens onvoorstelbaar leed aangedaan door ze aan hun lot over te laten. Hij heeft zijn omgeving doen geloven dat de stallen leeg waren en hij heeft alle contracten met de voedselleveranciers afgezegd. De verdachte zegt dat dit komt doordat hij persoonlijke problemen heeft. De rechter legt de verdachte de volgende straf op: 160 uur taakstraf, subsidiair 80 dagen hechtenis, alsmede gevangenisstraf voor de tijd van 6 maanden voorwaardelijk met een proeftijd van 2 jaar. De verdachte mag gedurende de proeftijd geen landbouwhuisdieren houden'. Bron: vonnis

In meerdere casestudies en interviews is opgevallen dat het profiel van plegers van dierenmishandeling en -verwaarlozing niet alleen een gevaar vormen voor het welzijn van dieren maar ook angst inboezemen bij mensen. Het vaak antisociale gedrag van deze doelgroep vormt een algemeen probleem. Zo zien we in verschillende processen-verbaal terug dat verdachten getuigen, melders en politiefunctionarissen bedreigen. Getuigen durven soms geen verdere melding te doen omdat ze bang zijn voor de verdachte en/of door hem of haar bedreigd zijn. In een van de zaken ontvangt de melder bedreigende sms'jes van de verdachte. In een andere zaak worden getuigen met de dood bedreigd.

#### **Bedreiging van getuigen**

'Een jonge hond is volgens getuigen meermaals mishandeld door zijn baasje. De verklaringen houden in dat de verdachte zijn hond schopt en slaat en tegen hem schreeuwt. Een van de getuigen verklaart: 'Ik zag dat hij met het handvat van de riem de hond met kracht op zijn kop sloeg. Ik hoorde de hond janken en piepen en zag hem ineens krimpen'. Bewoners uit de buurt zijn bang voor hem. Een getuige omschrijft hem als iemand die bij iedereen angstaanjagend en bedreigend overkomt: 'hij scheldt mensen voor alles en nog wat uit en als je wat zegt over zijn hond kan hij al uit zijn dak gaan', aldus een getuige. Een van de getuigen doet aangifte van bedreiging. De verdachte had tegen deze getuige gezegd: 'als ik je nog eens zie, steek ik je een mes in de rug en ook in je hond''. Bron: proces-verbaal

De angst voor de verdachte maakt dat het – naar ervaring van meerdere politiefunctionarissen – soms lastig is om getuigenverklaringen op papier te krijgen. 'Getuigen willen soms niet eens een verklaring afleggen op domicilie van het politiebureau omdat dan weliswaar hun eigen adres niet bekend wordt maar wel hun naam'.

### 4.1.2 Bekendheid en kennis

Professionals verbaast het over het algemeen niet dat er jaarlijks een beperkt aantal houdverboden wordt opgelegd. Een eerste verklaring die respondenten hiervoor aandragen, is dat er doorgaans eerst wordt getracht om in geval van dierenwelzijn bestuursrechtelijk op te treden in plaats van strafrechtelijk. 'Enkel die gevallen waarin geen andere mogelijkheid meer wordt gezien dan strafrechtelijk optreden, leiden tot een strafzaak', verwoordt een rechter de mening van meerdere respondenten. Het houdverbod kent de vorm van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf en kan daardoor alleen worden opgelegd door een (straf)rechter. Een rechter stelt ervan uit te gaan dat officieren van justitie het houdverbod alleen vorderen als het echt nodig is. Wat uit de interviews naar voren komt, is dat dierenwelzijnszaken om specifieke kennis vragen en rechters er over het algemeen op vertrouwen dat de officier van justitie en de verbalisanten die het proces-verbaal hebben opgesteld deskundig op het dossier zijn. Hiermee komen we op de tweede verklaring voor het relatief beperkt aantal opgelegde houdverboden. Het vorderen en opleggen van een houdverbod is afhankelijk van de bekendheid van het bestaan van die mogelijkheid binnen de strafrechtsketen. Uit de interviews komt naar voren dat de kennis omtrent het houdverbod binnen het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak nog niet wijdverspreid is. Dat heeft onder andere te maken met het eerder genoemde gegeven dat dierenwelzijnszaken een beperkt deel vormen van alle strafzaken. Een rechter verwoordt het als volgt: 'Het houdverbod is doorgaans geen onderwerp van gesprek met collega's, mede vanwege het feit dat er relatief weinig zaken zijn waarin het houdverbod aan de orde kan zijn'. Een respondent van het Openbaar Ministerie stelt vast dat het de taak van de officier van justitie is om het houdverbod aan te kaarten en dat dit momenteel te weinig gebeurt. Het feit dat de dierenwelzijnszaken – waar het in de regel om gaat – veelal door de politierechter worden behandeld, hangt daarmee samen. Een respondent van het Openbaar Ministerie merkt in dat kader op dat de zaken voor de politierechter vaak door startende officieren van justitie worden behandeld. Binnen deze groep officieren van justitie is sprake van veel doorstroom met een slechte borging van de kennis over het houdverbod tot gevolg. 'Ik heb zelfs een keer meegemaakt dat een officier van justitie reageerde dat het onmogelijk is om iemand te verbieden om dieren te houden', vertelt een toezichthouder.

Een respondent van het Openbaar Ministerie heeft het idee dat het met de bekendheid van het houdverbod wel de goede kant opgaat. 'Er worden verschillende acties ondernomen om meer bekendheid voor het houdverbod te genereren. Zo is er aandacht voor in de nieuwsbrief, een website met uitspraken en staat het nu genoemd in de strafvorderingsrichtlijn'. De respondent doelt met het laatste op de 'Richtlijn voor strafvordering dieren mishandeling en dierenverwaarlozing' van het

College van procureurs-generaal van maart 2015. Hierin is (voor het eerst) een zinsede gewijd aan de mogelijkheid van het houdverbod luidende: ‘Geadviseerd wordt het instrument van justitiële voorwaarden (bijvoorbeeld enkele jaren geen dieren meer houden) gericht in de zetten’. Uit de interviews blijkt dat niet alle officieren van justitie (reeds) kennis hebben van de inhoud van de nieuwe strafvorderingsrichtlijn waarin het verbod op het houden van dieren als mogelijkheid wordt genoemd. Het feit dat de nieuwe richtlijn heel recent is, speelt hierbij een rol. Respondenten wijzen op het belang van voorlichting over de mogelijkheid van het houdverbod bij het Openbaar Ministerie ter vergroting van de bekendheid en kennis.

Terwijl het houdverbod binnen het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht nog geen veel besproken onderwerp is, blijkt dat de mogelijkheid van het houdverbod binnen de (dieren)politie meer aandacht krijgt, zij het niet structureel. Vanuit de coördinatoren van de taakaccenthouders dierenwelzijn van de Nationale Politie wordt hier soms in briefings en in mailings aandacht aan besteed. Uit de interviews met politiefunctionarissen komt naar voren dat de kennis van het houdverbod sterk kan verschillen tussen de taakaccenthouders dierenwelzijn. Ook binnen deze specifieke groep politiefunctionarissen die zich bezighoudt met dierenwelzijn vormt een betere voorlichting een aandachtspunt.

De casestudies en interviews leren wel dat het regelmatig voorkomt dat de politie in het proces-verbaal pleit voor een houdverbod. Dat geldt ook voor de inspecteurs van de LID en de NVWA. Het terrein van dierenwelzijn is voor de twee laatstgenoemde instanties het vaste werkterrein, wat ook maakt dat de kennis omtrent maatregelen om het dierenwelzijn te handhaven vanzelfsprekender aanwezig is. In een proces-verbaal valt te lezen: ‘We moeten ons er hard voor maken bij justitie maar ook bij de dierenopvang dat de verdachte geen huisdier meer zou mogen bezitten gezien zijn staat van dienst’. In meerdere zaken zien we dat de handhavingsinstanties hun best doen om een stevig dossier rondom de verdachte op te bouwen opdat een houdverbod een reële optie zal zijn. Dat houdt in dat ze voorafgaand aan de vervolging actief meldingen gaan verzamelen en controles uitvoeren om constatering van misstanden te kunnen doen.

#### **Onderbouwing voor een houdverbod**

‘Gezien de enorme opsomming van mutaties van dierenverwaarlozing door de verdachte zijn alle medewerkers van de dierenpolitie alsmede de medewerkers van de hondenbrigade in de eenheid die op welke wijze dan ook contact hebben gehad betreffende de hond en de pup van de verdachte ervan overtuigd dat zeker gezien de verslaving van de verdachte en zijn agressieve gedrag daardoor en zijn sterk vervuilde woning voor verdachte een door het Openbaar Ministerie dan wel door het ministerie van Economische Zaken een



permanent houdverbod op te leggen de enige mogelijkheid is om te voorkomen dat de verdachte met dit soort gedrag verder zal gaan en deze of nieuwe honden dan wel andere dieren zeker zal verwaarlozen dan wel mishandelen. De verdachte is zeker niet in staat om voor een dieren verantwoordelijk te zijn en een dier met de nodige zorg te houden'. Bron: proces-verbaal

De dossiervorming en opbouw van een proces-verbaal gebeuren overigens, getuige de casestudies, soms ook in overleg tussen handhavingsinstanties. Zo valt in een registratie bij de politie te lezen dat de LID een rapport opmaakt 'om een besluit te krijgen waarin een houdverbod als straf wordt benoemd'. In een andere zaak valt te herleiden dat de inspecteur van de LID en de politiefunctionaris het er samen over eens zijn dat een houdverbod zeer wenselijk is en dat ze dat beiden bij de officier van justitie hebben aangegeven.

Het in het proces-verbaal toewerken naar een houdverbod komt mede voort uit ervaringen van handhavende partijen dat de kennis bij het Openbaar Ministerie ten aanzien van het houdverbod te beperkt is. In de processen-verbaal wordt dan door de verbalisant beargumenteerd waarom het in de betreffende zaak zinvol zou zijn een houdverbod op te leggen aan de verdachte. Dit wordt door het Openbaar Ministerie blijkens de ervaringen van professionals uit de handhaving niet altijd gewaardeerd. '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.

Professionals van de partijen uit de handhavingsketen bemerken dat het al dan niet vorderen van een houdverbod mede afhankelijk is van de betreffende officier van justitie die de zaak behandelt. Expertise en affiniteit ten aanzien van dierenwelzijn spelen hierbij een rol. Niet bij alle arrondissementsparketten is deze expertise geborgd in de vorm van een 'dierenofficier', een officier van justitie met dierenwelzijn in de portefeuille. Zo schat een politiefunctionaris die werkzaam is binnen een arrondissement waar geen aparte dierenofficier is, dat het houdverbod in negen van de tien zaken niet wordt geëist ondanks dat de politie hierop heeft aangestuurd. Andere toezichthouders die wel samenwerken met een aparte dierenofficier hebben positievere ervaringen. 'In tachtig procent van de dierenwelzijnszaken wordt door onze vaste dierenofficier een houdverbod geëist', is de inschatting van één van hen. Daaraan voegt deze respondent toe dat deze vordering naar zijn ervaring echter maar zelden wordt overgenomen door de rechter. Elk geval staat vanzelfsprekend op zich. 'Het kan zijn dat de rechter de kans op recidive kleiner inschat dan de officier van justitie en om die reden niet meegaat met de eis van een houdverbod', licht een respondent uit de strafrechtssketen toe.

### 4.1.3 Invulling en reikwijdte

Rechters hebben vanzelfsprekend de vrijheid een bijzondere voorwaarde naar eigen inzicht in te vullen, passend bij de situatie van de verdachte. Bij de zaken waarin de geïnterviewde rechters een houdverbod aan de verdachte hebben opgelegd, is dit vrijwel altijd ingegeven door de eis van de officier van justitie. De proeftijd, de concretisering en reikwijdte en het eventueel aanwijzen van een toezichthouder zijn aspecten die een nadere invulling aan het houdverbod geven.

Het houdverbod valt juridisch gezien in het Wetboek van Strafrecht onder de categorie bijzondere voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen (artikel 14c). Sinds 2012 kan de proeftijd voor (deels) voorwaardelijke straffen – en daarmee voor bijzondere voorwaarden – ten hoogste tien jaar bedragen (artikel 14b). Dit geldt voor misdrijven tegen personen maar ook tegen dieren. Eerder werd de maximale proeftijd gesteld op drie jaar.

#### Proeftijden

1. De rechter die bepaalt dat een door hem opgelegde straf geheel of gedeeltelijk niet zal worden tenuitvoergelegd, stelt daarbij een proeftijd vast.
2. De proeftijd bedraagt ten hoogste drie jaren. De proeftijd kan ten hoogste tien jaren bedragen indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen.
3. De proeftijd kan eveneens ten hoogste tien jaren bedragen indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren benadeelt. Onder het benadelen van de gezondheid of het welzijn van een dier wordt voor de toepassing van dit artikel mede begrepen het misdrijf, bedoeld in de artikelen 254 en 254a. Bron: Wetboek van Strafrecht, artikel 14b

Binnen de Rechtspraak is het blijkens de interviews niet altijd bekend dat de verlenging van de maximale proeftijd behalve voor misdrijven tegen personen ook voor misdrijven tegen dieren geldt. Een langere proeftijd dan drie jaar komt in de praktijk vrijwel niet voor bij het houdverbod. Meestal gaat het naar ervaring van respondenten om proeftijden van twee à drie jaar. Uit de interviews komt één zaak naar voren waarin een houdverbod met een proeftijd van vijf jaar is opgelegd.<sup>3</sup> Een proeftijd van tien jaar wordt door respondenten enerzijds heel extreem geacht. ‘Verdachten van ernstige zedendelicten en tikkende tijdbommen krijgen soms een proeftijd van tien jaar maar dat zijn echt de heel ernstige zaken’, aldus een respondent uit de strafrechtsketen. Een houdverbod van dieren met een proeftijd van

tien jaar wordt over het algemeen onwaarschijnlijk gevonden omdat dat niet vaak proportioneel zal zijn voor het feit dat gepleegd is. Anderzijds zijn professionals het er wel over eens dat het, vanuit het perspectief van maatwerk, goed is dat de mogelijkheid van een langere proeftijd bestaat: ‘Theoretisch gezien is het fijn dat je als rechter de ruimte hebt om een langere proeftijd voor een bijzondere voorwaarde op te leggen’. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat als er gekozen wordt voor een proeftijd van tien jaar er ten minste diezelfde proeftijd moet gelden voor de voorwaardelijke straf. Een rechter plaatst hierbij op basis van zijn ervaring de kanttekening dat er voorzichtig moet worden omgesprongen met hele lange proeftijden omdat mensen kunnen veranderen in de loop der tijd. ‘Mensen kunnen een dier iets hebben aangedaan omdat ze zich in een stressvolle situatie bevonden. Denk aan een periode dat iemand financieel aan de grond zit, met zichzelf in de knoop zit door een scheiding, ziekte of stress’. Een heel langdurige maatregel is met andere woorden niet altijd proportioneel omdat probleemsituaties over kunnen gaan en mensen kunnen veranderen.

In relatie tot het doel van het houdverbod (het voorkomen van recidive) is het vanzelfsprekend van belang dat met de invulling van de proeftijd van het houdverbod dit doel wordt bereikt. Opmerkelijk is dan ook een vonnis waarin er bij het houdverbod – het beperken van de veestapel – de voorwaarde is gesteld dit na te leven binnen drie maanden na de uitspraak terwijl de proeftijd voor de voorwaardelijke straf eveneens op drie maanden gesteld is. In de praktijk betekent dit immers dat de veroordeelde op de laatste dag binnen de drie maanden zijn veestapel kan terugbrengen en deze de volgende dag weer kan vermeerderen aangezien de proeftijd van de voorwaardelijke straf op dat moment ook is beëindigd. Hierbij moet vermeld worden dat deze uitspraak uitzonderlijk is, maar illustratief voor de noodzaak een weloverwogen invulling aan het houdverbod te geven.

#### **Terugbrengen van de veestapel**

‘Stillegging van de onderneming voor de duur van 1 jaar voorwaardelijk met een proeftijd van 3 maanden, met als bijzondere voorwaarde dat veroordeelde binnen 3 maanden na de uitspraak zijn veestapel heeft teruggebracht tot een maximum van 10 runderen’.

Bron: vonnis

Respondenten zijn het erover eens dat de invulling en specificatie die door de rechter aan het houdverbod worden gegeven heel belangrijk zijn voor de handhaving. Een weloverwogen invulling van het houdverbod is ook van belang op andere onderdelen dan de proeftijd. De reikwijdte van het houdverbod varieert in de praktijk van heel algemeen (alle dieren) tot heel specifiek (bepaalde dieren). Hierbij geldt

dat de rechter een afweging maakt van de in de situatie van de verdachte meest geschikte invulling. Zo komt de rechter in een situatie waarin een papagaai ernstig is verwaarloosd tot een specificatie van dieren waarvoor het houdverbod geldt. De motivatie van de rechter in dezen luidt: 'Ik heb gekozen voor een houdverbod voor enkel vogels. De verdachte is niet op zitting gekomen en ik had geen idee over zijn algemene omgang met dieren in zijn privésituatie. Daarom heb ik geen algeheel houdverbod voor dieren in het algemeen opgelegd'. In een andere zaak heeft de rechter bewust wel een houdverbod met een bredere reikwijdte opgelegd, namelijk geldend voor alle huisdieren. In deze zaak gaat het om ernstige verwaarlozing van meerdere honden. De betreffende rechter licht toe: 'De eigenaren, een echtpaar, verwaarloosden niet alleen hun honden maar ook zichzelf. In die zin valt te verwachten dat zij voor geen enkel dier kunnen zorgen'. De rechter spreekt uit dat hij over het algemeen niet alleen de eis van de officier van justitie inzake een houdverbod overneemt, maar ook de invulling van het houdverbod.

Een knelpunt dat in de interviews meermalen wordt aangestipt, is dat het houdverbod als bijzondere voorwaarde enkel voor de veroordeelde geldt en dus persoonsgebonden is. Dat betekent dat als een huisgenoot een huisdier neemt het erg moeilijk is aan te tonen dat het dier niet toebehoort aan degene voor wie het houdverbod geldt. 'Wat als een man wordt veroordeeld en een houdverbod voor huisdieren krijgt en zijn dochter neemt een konijn? Dat is vrijwel niet te bewijzen dat de veroordeelde ook de houder van het dier is', stelt een respondent van het Openbaar Ministerie. Een rechter stelt dat het daarom zinvol kan zijn om in het vonnis het houdverbod uitgebreider te formuleren, 'terminologie als 'middellijk' (een ander) en 'onmiddellijk' (zelf) kan daarbij toegepast worden'. Een dergelijke toespitsing van het houdverbod wordt voornamelijk niet toegepast, zo leert de analyse van de vonnissen. In een van de casestudies zijn beide diereigenaren wonende op het zelfde adres vervolgd en veroordeeld tot een houdverbod.

## 4.2 Toezicht en handhaving

Een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf vraagt om toezicht en handhaving. De bedoeling is immers dat er bij overtreding van de bijzondere voorwaarde overgegaan wordt tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. In deze paragraaf schetsen we hoe de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving vorm krijgt, waar zich knelpunten voordoen en hoe deze mogelijk te tackelen zijn.

### 4.2.1 Handhavingspartijen

Wettelijk gezien ligt de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de voorwaarden bij het Openbaar Ministerie.<sup>4</sup> De handhaving van dierenwelzijn en in dat kader ook het handhaven van de opgelegde houdverboden kan in de

praktijk liggen bij de Reclassering, de Nationale Politie, de LID en de NVWA. Deze partijen staan in contact met verdachten en veroordeelden inzake dierenwelzijn en hebben de bevoegdheid om op te treden bij misstanden dan wel hen te begeleiden in het traject na een veroordeling. De NVWA is belast met toezicht op bedrijfsmatig gehouden dieren terwijl de LID en de politie zich richten op het welzijn van dieren in een particuliere setting. Voor de Reclassering geldt dat zij in beide situaties een rol kunnen spelen indien zij aangewezen zijn voor het houden van toezicht op het naleven van voorwaarden door een veroordeelde.

### **Toezicht**

1. Met het toezicht op de naleving van de voorwaarden is het Openbaar Ministerie belast.
2. De rechter kan aan een krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen reclasseringsinstelling opdracht geven toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden en de veroordeelde ten behoeve daarvan te begeleiden. Bij het houden van toezicht op de naleving van de voorwaarden stelt de reclasseringsinstelling de identiteit van de veroordeelde vast op de wijze, bedoeld in artikel 27a, eerste lid, eerste volzin, en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering. Indien een voorwaarde niet wordt nageleefd, doet de reclasseringsinstelling daarvan onverwijld melding aan het Openbaar Ministerie.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent het uit te oefenen toezicht. Bron: Wetboek van Strafrecht, artikel 14d

De interviews en casestudies maken inzichtelijk dat de handhaving van het houdverbod (en daarmee de doelbereiking ervan) valt of staat met het aanwijzen van een partij die daarvoor verantwoordelijk wordt gehouden. Uit de analyse van de vonnissen blijkt dat er bij uitzondering concreet een toezichthouder voor de naleving van het houdverbod wordt aangewezen. Wanneer er een toezichthouder is aangewezen, is dit volgens de rechterlijke macht veelal ingegeven door de formulering in de eis van de officier van justitie. Dat het in de meeste gevallen niet in de vonnissen is opgenomen, komt dan ook doordat het meestal ook niet is opgenomen in de eis van de officier van justitie.

Hiermee komen we op de vraag of het zo voor de hand liggend is welke partij als toezichthouder aangewezen zou moeten worden. Doordat er vaak niemand als toezichthouder wordt aangewezen, is er in dat opzicht ook niemand probleemhouder en is niemand verantwoordelijk voor de controle. ‘Wanneer niet expliciet wordt aangegeven welke instantie uitvoering moet geven aan het toezicht, bestaat de kans dat een zaak tussen wal en schip raakt’, aldus een respondent. In de praktijk

bestaat er wel duidelijkheid over dat de NVWA zich toelegt op het toezicht op de bedrijfsmatige dierhouders en de LID en de politie op de particuliere dierhouders. Dat geldt in het algemeen voor misstanden ten aanzien van dierenwelzijn en die rol nemen de partijen in de praktijk, al dan niet in samenwerking met elkaar, ook goed op zich. Het houden van toezicht op het houdverbod als bijzondere voorwaarde is echter niet zo duidelijk bij een partij belegd. Hoe explicieter het in het vonnis wordt geformuleerd, hoe beter het toezicht door de partijen uit te voeren zal zijn. Enerzijds omdat dan duidelijk is welke partij de regie moet nemen en anderzijds omdat dit dan niet tot discussie met de veroordeelde kan leiden. Professionals uit zowel de handhavingsketen als het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht geven aan dat het van belangrijke meerwaarde is als er duidelijkheid over de verantwoordelijke voor het toezicht wordt verschaft. Het op papier aanwijzen van de toezichthouders in het vonnis wordt daarbij als ideaal en ook als haalbaar gezien.

Wettelijk gezien bestaat voor veroordeelden in principe de verplichting om mee te werken aan reclasseringstoezicht.<sup>5</sup> Het daadwerkelijke toezicht moet dan echter wel belegd zijn bij de Reclassering. Een rechter licht toe dat er ten aanzien van de inzet van de Reclassering werkafspraken gelden. Het handhaven van het houdverbod is daar niet in opgenomen. Met andere woorden is er door middel van wetgeving wel beoogd de Reclassering te betrekken in het toezicht. Echter door de constructie van het specifiek aanwijzen van de domeinen waarop de Reclassering moet optreden, is het niet zonder meer logisch dat zij ook toezicht houden op de bijzondere voorwaarde van het houdverbod. 'En dat is jammer', reageert een respondent, 'want reclasseringsmedewerkers hebben juist zicht op en verstand van de bredere psychosociale problematiek waarbinnen verwaarlozing en mishandeling vaak voorkomen'. Een rechter voegt daaraan toe: 'Je kunt het de Reclassering ook niet toewijzen als zij verder geen tools heeft om het aan te pakken'. Hiermee doelt de respondent op de beperking van de Reclassering om (onaangekondigd) bij veroordeelden binnen te treden ter controle van het naleven van bijzondere voorwaarden. Ook andere respondenten uit de strafrechtketen benoemen dit gegeven. 'Bij een bezoek van een veroordeelde aan de Reclassering wordt niet duidelijk of hij zich houdt aan de voorwaarde van het houdverbod. En bij een huisbezoek komt de reclasseringsmedewerker niet verder dan de voordeur als de veroordeelde dat niet wenst', licht een respondent uit de handhaving toe. Voor het controleren van het naleven van het houdverbod moet immers toegang verleend worden tot de privésfeer van de veroordeelde. Bovendien, zo merken meerdere respondenten op, is dierenwelzijn een totaal nieuw terrein voor de Reclassering. 'Het toezien op dierenwelzijn vraagt om specifieke kennis die de gemiddelde reclasseringsmedewerker niet heeft'. Daaraan voegt een aantal respondenten toe dat de Reclassering het ook simpelweg te druk heeft om zich toe te leggen op de handhaving van het houdverbod als bijzondere voorwaarde. Respondenten van de Reclassering onderschrijven voor-

noemde reacties. Omdat reclasseringsmedewerkers gericht zijn op het bewerkstelligen van gedragsverandering bij veroordeelden kunnen zij echter wel een belangrijke meerwaarde hebben bij de aanpak van dierenverwaarlozing en dierenmishandeling. Zeker aangezien deze feiten veelal voorkomen binnen een bredere problematiek. 'Het is belangrijk te beseffen dat er vaak ook andere problematiek speelt zoals financiële problemen, relatieproblemen, psychische problemen en cognitieve beperkingen'. Volgens deze reclasseringswerker zou het toezicht op het houdverbod kunnen worden geïntegreerd in de begeleiding van een veroordeelde op meerdere probleemgebieden. Vermeldenswaardig is dat er medio 2014 in samenwerking met de Reclassering een (kleinschalige) pilot is gestart om recidive met betrekking tot dierenmishandeling en dierenverwaarlozing te beperken.

### **Pilot Reclassering**

De aanleiding voor de pilot is de ervaring van een officier van justitie die zich steeds vaker geconfronteerd zag met zaken van herhaalde dierenverwaarlozing. Met het oog op de beperking van recidive is verkend of het een meerwaarde kan hebben dat de Reclassering voorafgaand aan de rechtszitting onderzoekt welke voorwaarden in de betreffende situatie zinvol zijn om aan de verdachte op te leggen. Het uiteindelijke doel is te verkennen of bij inzet van de Reclassering in dit type zaken eerder duidelijk wordt of er interventies zijn die de recidive kunnen beperken. De pilot is gericht op zogenaamde dierhouders: mensen die dieren op grotere schaal houden, zoals fokkers, dierenpensions en oude hobby boeren waarbij de huidige aanpak onvoldoende effect heeft. De pilot betreft een samenwerking tussen het Openbaar Ministerie, Reclassering Nederland en de NVWA.

De pilot behelst (ten tijde van onderhavig onderzoek) drie concrete casus. In een van de casus zijn de reclasseringsmedewerkers in een koppel naar een verdachte gegaan, een alleenstaande, bejaarde man. Hij bleek als een kluzenaar te leven. Op basis van een gesprek met deze man en zijn omgeving, waaronder burens, is geadviseerd een houdverbod op te leggen voor landbouwdieren. De kippen en de kat mocht de verdachte houden.

Bron: interviews

De leerpunten uit de pilot zijn onder andere dat het belangrijk is dat reclasseringsmedewerkers affiniteit hebben met en kennis hebben van dierenwelzijn en de agrarische sector om de situatie goed te kunnen beoordelen. Binnen de Reclassering zijn dierenwelzijn in het algemeen en het houdverbod in het bijzonder onderwerpen waar (nog) weinig expertise op bestaat. Respondenten vanuit de organisatie benoemen dat dit ook komt omdat er simpelweg niet veel dierenwelzijnszaken voorbij komen. Een respondent van de Reclassering geeft aan dat er behoefte is aan meer kennis op dat vlak als dit type zaken vaker bij de Reclassering terecht zouden

komen. De pilot leert ook dat kennis en affiniteit ten aanzien van dierenwelzijn van belang is om tot een goed contact met de verdachte te kunnen komen en op basis daarvan tot een advies voor bepaalde voorwaarden (waaronder het houdverbod) te komen. Over een eventuele verdere uitrol van deze werkwijze bestaat vooralsnog geen duidelijkheid.

Meerdere respondenten, met name vanuit de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie, benoemen dat de meest geschikte handhaver de politie is. In het bijzonder wordt gewezen op de wijkagent of de buurtregisseur, omdat dit de professionals zijn die dicht bij de mensen staan. Wijkagenten die we hebben gesproken, geven aan dat zij inderdaad degenen zijn die ook vanwege andere problematiek bij de mensen over de vloer komen en op die manier ook een goede ingang hebben. Van belang is dan vanzelfsprekend dat een wijkagent op de hoogte is van de bijzondere voorwaarde die geldt.

#### 4.2.2 Registratie en informatiedeling

Voor een effectieve handhaving van het houdverbod is het van belang dat handhavingspartijen op de hoogte zijn van het vonnis. Om feitelijk inzicht te krijgen in de mate waarin de politie op systeemniveau op de hoogte is van opgelegde houdverboden hebben we een registratiecontrole bij de politie uitgevoerd. We zijn we van alle 67 opgelegde houdverboden over de periode 2010 tot 2015 nagegaan of en op welke wijze het binnen de politieorganisatie op systeemniveau bekend is dat er ten aanzien van de betreffende personen een houdverbod is uitgesproken. De systeemcontrole leert dat er in al deze zaken mutaties zijn over feiten waarbij de persoon is betrokken voorafgaand en soms ook na de rechterlijke uitspraak. In een aantal zaken zien we in de politiemutaties terug dat het houdverbod aan de orde is geweest in de aanpak in het traject voorafgaande aan de rechtszaak. Zo is uit een proces-verbaal af te leiden dat de betrokken politiefunctiearissen zich er hard voor willen maken dat de verdachte geen dieren meer mag houden gezien zijn staat van dienst. Ook andere zaken weerspiegelen deze ambitie bij de politie.

##### **Het houdverbod in het voortraject**

‘Er is contact geweest met de parketsecretaris over de mogelijkheid van een houdverbod. De verdachte zou eerst een houdverbod krijgen van het ministerie van Economische Zaken dat was echter juridisch niet haalbaar aangezien men er bij de Dienst Regelingen van uitgaat dat herstel mogelijk is. Dat is nu niet mogelijk. De Dienst Regelingen zou nog wel contact opnemen met het Openbaar Ministerie om te zorgen dat men daar serieus gaat kijken om het houdverbod via strafrecht op te leggen’. Bron: proces-verbaal



Hoewel het houdverbod dus soms wel ter sprake komt in de processen-verbaal, is er in bijna negen van de tien zaken geen registratie te vinden van het daadwerkelijk opgelegde houdverbod. In acht zaken vinden we hier wel een aantekening van terug in een mutatie omtrent de persoon.

#### **Registratie van opgelegde houdverboden**

'...de verdachte mag nog maar zes paarden houden...'

'...meneer mag geen dieren meer houden op last van de politierechter...'

'...houdverbod opgelegd vanaf 2010 voor drie jaar...'

'...heeft verbod gekregen van twee jaar voor het houden van honden...'

'...in januari 2014 is er een houdverbod opgelegd...'

'...buiten de dieren die hij mag hebben, vissen, heeft hij geen ander dieren meer in huis...'

'...van de wijkagent heb ik vernomen dat er een houdverbod is voor honden en katten...'

'...houdverbod opgelegd voor honden en katten gedurende een jaar...'

Bron: processen-verbaal

Zoals hiervoor te zien is, varieert de wijze van registratie van de opgelegde houdverboden bij de politie. In feite betreft het zinsneden die zijn opgenomen in algemene mutaties of mutaties die betrekking hebben op meldingen of aangiften omtrent de betrokkene. Deze kennisgevingen worden min of meer terloops in de processen-verbaal vermeld. Het varieert daarbij hoe concreet de vermelding is en in hoeverre er sprake is van een duidelijke afbakening van het verbod in termen van data, proeftijden en type dieren. In geen enkele zaak waarin een houdverbod is opgelegd, is er sprake van een duidelijke aantekening die direct inzichtelijk is voor politiefunctionarissen. We moeten derhalve concluderen dat de registratie van opgelegde houdverboden bij de politie geen vaste procedure of structuur kent. En deze bevinding wordt ook bevestigd door betrokken professionals. Een politiefunctionaris stelt: 'Als je de terugkoppeling niet krijgt vanuit het Openbaar Ministerie dan kun je het ook niet invoeren in het politiesysteem. Het is eigenlijk een lachertje want niemand kan het houdverbod hierdoor controleren'. Een andere politiefunctionaris vervolgt dat het voor een informatiegestuurde politie essentieel is dat de politie weet wat er speelt. Respondenten uit de politieorganisatie reageren dat de registratie van opgelegde houdverboden idealiter een vaste plek krijgt in de politieregistraties die elk moment centraal raadpleegbaar is. Een respondent van de politie stelt voor het houdverbod vast te leggen in het Nationale opsporingsregister (OPS). Hierin worden ook gestolen voertuigen en vermiste personen in geregistreerd. Opgelegde bijzondere voorwaarden kunnen ook onder een 'aandachtsvestiging' in het politiere-

gistratiesysteem worden vastgelegd. In een van de zaken zijn we dit tegengekomen: 'Aan (...) is een houdverbod opgelegd voor honden en katten gedurende een jaar. Het houdverbod houdt ook in dat hij niet de dieren van anderen mag verzorgen of uitlaten'. Voornoemde laatste zin uit het proces-verbaal getuigt er overigens van dat toezichthouders soms een eigen vertaling maken van de reikwijdte van de bijzondere voorwaarde.

Een laatste suggestie die meermalen wordt gedaan, is om een dergelijk bijzondere voorwaarde vast te leggen in een apart proces-verbaal en/of het houdverbod vast te leggen onder de categorie 'afpraak op locatie' of 'afpraak op persoon' in het politieregistratiesysteem BVH. Eenzelfde werkwijze wordt toegepast bij een huisverbod.

### **Registratie van het huisverbod**

Per 1 januari 2009 is de Wet Tijdelijk Huisverbod in Nederland in werking getreden. Het huisverbod is een bestuurlijke maatregel bedoeld om in te grijpen bij dreigende huiselijk geweld situaties of in situaties waarin huiselijk geweld al heeft plaatsgevonden. Het Huisverbod wordt opgelegd door de burgemeester en houdt in dat een pleger van huiselijk geweld tien dagen zijn of haar woning niet meer in mag en in die periode ook geen contact mag opnemen met de partner of de kinderen. In het Handelingsprotocol Kinder mishandeling en Huiselijk geweld staat in het stappenplan beschreven hoe een huisverbod geregistreerd moet worden in de politiesystemen: 'Maak een proces-verbaal huisverbod op in het bedrijfsprocessensysteem en maak altijd een 'afpraak op persoon' en eventueel een 'afpraak op locatie' in het bedrijfsprocessensysteem.' In plaats van een proces-verbaal op te maken, kan de politiefunctionaris er ook voor kiezen om het formulier 'Bevindingen Huisverbod' in te vullen. Dit is een standaard formulier waarin de bevindingen uitgebreid kunnen worden vastgelegd en dit formulier wordt opgeslagen in het bedrijfsprocessensysteem. Bron: Handelingsprotocol Kindermishandeling en Huiselijk geweld<sup>6</sup>

Net als binnen de Nationale Politie, blijkt er binnen de LID en de NVWA geen vaste procedure te bestaan voor het vastleggen van opgelegde houdverboden. Zo stelt een respondent van de NVWA in relatie tot een bepaalde zaak dat hij niet weet dat een houdverbod is opgelegd, maar daar zelf ook niet actief naar gevraagd heeft bij het Openbaar Ministerie. Een respondent van de LID geeft aan na kennisname van een houdverbod consequent een registratie aan te maken. 'Bij de betreffende persoon en zijn adres komt dan een aantekening te staan die gaat werken als een soort vlaggetjessysteem'. Een collega van dezelfde instantie geeft daarentegen aan dit niet als zodanig te registreren.

Registratie van de opgelegde houdverboden is van belang zodat de informatie goed geborgd wordt en niet persoonsafhankelijk is. Respondenten merken daarnaast op dat het behalve registratie ook van belang is de geldende bijzondere voorwaarde actief in de briefing en via interne mailing te delen met collega's die werkzaam zijn in het gebied waar de veroordeelde woonachtig is. Dit gebeurt ook bij het huisverbod. Een respondent plaatst hier de opmerking bij dat het in het geval van een huisverbod vaak om kortere looptijden van enkele dagen tot weken gaat waardoor de handhaving daarvan beter is te overzien dan die van een houdverbod van enkele jaren. Idealiter, zo merken meerdere respondenten op, zou er een landelijk inzichtelijk registratiesysteem moeten zijn waarin vonnissen worden vastgelegd en raadpleegbaar zijn voor de toezichthoudende instanties.

In de praktijk ligt de taak van het overbrengen van het vonnis aan de handhavingspartners bij het Openbaar Ministerie in casu bij de betrokken officier van justitie. Rechters rekenen erop dat het Openbaar Ministerie die taak ook op zich neemt: 'ik ga ervan uit dat de officier van justitie het vonnis terugkoppelt aan de partij die het toezicht uit moet gaan voeren', aldus een rechter. Respondenten van het Openbaar Ministerie onderschrijven dat dit de taak van de betrokken officier van justitie is. Uit de bevinding dat bijzondere voorwaarden niet altijd door de handhavingspartijen worden vastgelegd in de registratiesystemen, kan niet worden geconcludeerd dat terugkoppeling door het Openbaar Ministerie niet plaatsvindt. Een schriftelijke of mondelinge terugkoppeling door het Openbaar Ministerie hoeft immers niet altijd geregistreerd te worden. De casestudies bieden meer inzicht in de mate waarin betrokken handhavingspartijen op de hoogte van het vonnis zijn gebracht door het Openbaar Ministerie. In vier van de tien casestudies hebben wij als onderzoekers het nieuws van het opgelegde vonnis aan de respondenten gebracht; het was hen niet eerder bekend. In sommige zaken was het houdverbod dan reeds verlopen, in andere zaken geldt het nog. In zes van de tien casestudies blijkt het opgelegde houdverbod 'informeel' wel bekend bij een of meerdere toezichthoudende partijen. In die gevallen heeft een (mondelinge) terugkoppeling van het opgelegde houdverbod door de officier van justitie plaatsgevonden of zijn betrokken toezichthouders dit via een andere handhavingspartij te weten gekomen. De betrokkenheid van de toezichthouders blijkt hierbij een belangrijke rol te spelen, aangezien de kennisname van het vonnis in de meeste zaken een gevolg is van het actief doen van navraag door de toezichthouder. 'Ik was voor mijn opleiding toevallig aanwezig bij de zitting en daardoor op de hoogte van de uitspraak. In andere zaken weet ik het vaak pas als ik de officier toevallig spreek', aldus een toezichthouder.

Er zijn ook voorbeelden bekend waarin de terugkoppeling van het vonnis door het Openbaar Ministerie actiever gebeurt. Zo heeft de betrokken officier in een gemeente waarin een fataal bijtincident heeft geleid tot een houdverbod intensief contact onderhouden met de gemeente en de politie. 'De buurt maakte zich veel

zorgen en er was een groot gevoel van onveiligheid ontstaan. Ik vond het belangrijk dat de buurtbewoners wisten dat er actief gehandhaafd werd', aldus de betreffende officier van justitie. In bepaalde zaken is er dus wel degelijk sprake van informatiedeling aangaande het houdverbod. De algehele bevinding die wordt beaamd door respondenten uit zowel de strafrechts- als de handhavingsketen, is dat dit echter te weinig gebeurt.

Voor de Reclassering geldt dat zij in theorie altijd ingelicht moet worden als er een bijzondere voorwaarde wordt opgelegd, maar ook hier verloopt deze terugkoppeling niet goed: 'Het is onduidelijk in hoeverre zaken instromen waardoor we ook niet weten in welke mate het houdverbod een onderwerp is waar reclasseringsmedewerkers zich in zouden moeten verdiepen.'

Gevraagd naar de oorzaken van het stokken van de informatiedeling na de rechterlijke uitspraak geven respondenten aan dat dit een algemeen probleem is bij de afhandeling van strafzaken. 'Het heeft te maken met gebrek aan tijd. Na de zitting is de dag om en de volgende dag dient een andere zaak zich weer aan', aldus een respondent van het Openbaar Ministerie. Respondenten van de Nationale Politie, de Reclassering, de NVWA en de LID geven aan dat de uitspraken in strafzaken hen vaak alleen ter ore komen als zij er zelf actief achteraan gaan: 'Het is dat ik zelf enthousiast ben en zelf regelmatig met het parket bel om na te gaan of er een houdverbod is opgelegd', aldus een respondent. Enkele respondenten uit de handhavingsketen geven aan wegens de slechte ervaringen met terugkoppeling door het Openbaar Ministerie bij het indienen van het proces-verbaal standaard te verzoeken om een afloopbericht. De ervaringen hiermee zijn wisselend. De ene toezichthouder heeft de ervaring dat het Openbaar Ministerie vaak wel aan een expliciet verzoek tot terugkoppeling voldoet, terwijl de ander ook hier in de praktijk vaak niets op terug hoort. Een politiefunctionaris geeft aan geen afloopberichten meer te vragen omdat dit geen zin heeft. Een inspecteur van de LID heeft daarentegen positievere ervaringen. Deze ervaringen blijken overigens niet gekoppeld aan de instantie; zowel binnen de LID als de politie zijn de ervaringen van toezichthouders wisselend. Kennelijk is de terugkoppeling afhankelijk van de betrokken officier van justitie. Overigens blijkt het hierbij niet uit te maken of er een vaste dierenofficier werkzaam is binnen een parket. Ook in die parketten waar dat wel het geval is, vindt er niet altijd automatisch terugkoppeling plaats richting de handhavende partijen.

Meerdere respondenten uit de handhavingsketen spreken hun frustratie uit over de doorgaans gebrekkige informatiedeling. 'Als agent wil je weten wat er met je verhaal gebeurt, maar feedback van het Openbaar Ministerie blijft achterwege'. De politiefunctionaris voegt hieraan toe dat het niet alleen om te kunnen handhaven maar ook om de kwaliteit van de processen-verbaal te verbeteren noodzakelijk is te weten of de zaak tot een veroordeling leidt. De gemene deler van de visie van

respondenten op dit probleem is dat er sprake is van gescheiden werelden. Zoals een politiefunctionaris het verwoordt: ‘Zodra het dossier er bij de politie uit is, hebben we geen zicht meer op het verdere verloop’.

Een tussenoplossing die door een politiefunctionaris wordt aangedragen, is dat de LID, de NVWA en de Reclassering de politie op de hoogte stellen van opgelegde houdverboden. In de praktijk blijkt dit volgens enkele casestudies soms al te gebeuren. Harde afspraken hierover ontbreken echter vooralsnog. Ten aanzien van de Reclassering vindt er wel terugkoppeling naar de politie plaats over schorsende voorwaarden, regels waar een verdachte zich aan moet houden voorafgaand aan de rechtszitting. Deze gelden bijvoorbeeld als een jongere zijn school moet afmaken en niet meer na elf uur 's avonds op straat mag zijn. Ook van de collega's van de zedenafdeling en van bureau Halt vindt terugkoppeling plaats over situaties waar op toegezien moet worden. ‘Doordat dit soort voorwaarden wordt teruggekoppeld, kunnen we ze ook handhaven’, aldus een politiefunctionaris.

### 4.2.3 Controle en handhaving

‘Als we het niet teruggekoppeld krijgen, kunnen we het onmogelijk handhaven’, is een terechte conclusie van een politiefunctionaris. Het handhaven van de naleving van het houdverbod als bijzondere voorwaarde is immers inherent aan de wetenschap dat er een houdverbod is opgelegd. Met andere woorden: als men het niet weet, kan met het ook niet controleren. Uit de casestudies en interviews komt een beperkt aantal zaken naar voren waarin na informatiedeling over het houdverbod een controle is gevolgd. In een zaak hebben de NVWA en de politie een controle uitgevoerd bij een veehouder die van de rechter zijn veestapel moest terugbrengen tot een maximum aantal dieren. Bij gebleken overtreding van deze voorwaarde is het Openbaar Ministerie ingelicht. De officier van justitie heeft vervolgens de rechter om tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf verzocht.

#### **Controle van het houdverbod**

De NVWA koppelt aan de politie terug dat zij een onaangekondigde controle doet bij een veehouder. Het volgende wordt hierover geregistreerd: ‘Er werden wederom wantoestanden aangetroffen. In een schuur werden acht runderen aangetroffen die ‘nat’ lagen en verdachte had weer veel meer schapen dan toegestaan. Hij krijgt een proces-verbaal voor het verwaarlozen van runderen en het overtreden van de uitspraak van de rechter. Er wordt overlegd met het parket of de verdachte nu zijn voorwaardelijke straf van veertien dagen hechtenis moet gaan uitzitten’. Bron: proces-verbaal

Er zijn dus voorbeelden van zaken waarin adequaat is opgetreden, maar dat de handhaving niet altijd gebeurt zien we ook terug in de praktijk. 'Het komt voor dat een toezichthouder al meerdere malen bij een veroordeelde langs is geweest vanwege meldingen over dieren mishandeling of -verwaarlozing terwijl deze een houdverbod blijkt te hebben. Dat is natuurlijk een onwenselijke situatie', aldus een respondent uit de handhaving. In de politieregistratiesystemen komen we inderdaad informatie tegen waaruit blijkt dat de betrokkene in strijd met het geldende houdverbod in het bezit is van een dier. In een mutatie staat dan bijvoorbeeld dat de politie bij de betrokkene langs is geweest vanwege geluidsoverlast en dat er in de woning een hond aanwezig was. Uit niets blijkt dat de politiefunctionarissen er op dat moment kennis van hadden dat de betrokkene helemaal geen huisdier mag hebben. In een andere zaak waar een houdverbod geldt, bezoekt de politie de woning van de veroordeelde inzake een melding van een bedreiging. Het proces-verbaal vermeldt: 'Bij binnenkomst in de woning viel het groot aantal dieren en de stank op. Vermoedelijk zullen wij nog regelmatig met dit gezin te maken hebben'. Enige notie van het houdverbod van dieren bij de politiefunctionarissen blijkt niet uit de politieregistraties. Ook later duiken er in deze casus gedurende de proeftijd van het houdverbod meerdere mutaties op waaruit blijkt dat de familie in strijd met de bijzondere voorwaarde meerdere dieren onder haar hoede heeft. Het betreft meldingen van loslopende honden en geluidsoverlast wegens dieren. Een actie op de feitelijke overtreding van het houdverbod heeft volgens de beschikbare informatie nooit plaatsgevonden. Met betrekking tot een zaak waarin een veehouder een houdverbod opgelegd krijgt, zien we eveneens dat het adres door handhavingspartijen wel wordt bezocht wegens andere incidenten, maar dat er niet gereageerd wordt op het klaarblijkelijke feit dat er in strijd met het houdverbod dieren op het terrein aanwezig zijn.

#### **Dierenverwaarlozing en overtreding milieuvoorschriften**

Nadat bij een veehouder wordt vastgesteld dat er sprake is van ernstige verwaarlozing van dieren en overtreding van milieuvoorschriften volgt er een houdverbod. De veehouder mag gedurende twee jaar geen vee of andere dieren houden. In de politieregistraties valt te lezen dat er gedurende de proeftijd meermalen vee op het terrein van de veroordeelde aanwezig is. Dit wordt geconstateerd na controle door onder andere de NVWA. In een proces-verbaal staat: 'Er zijn ongeveer vijftig runderen aanwezig. Bij de dieren was er geen groot dierenwelzijnsprobleem. Er blijven enkele overtredingen van de milieuvergunning openstaan die vervolgd zullen worden'. Over het houdverbod wordt niet gesproken in de registraties en uit de beschikbare informatie valt ook niet op te maken dat er actie op heeft gevolgd. Bron: proces-verbaal

Gezien de multiproblematiek bij een belangrijk deel van de doelgroep zien we dat handhavingspartijen voorafgaand aan het strafproces wel vaak bezoeken en controles afleggen. Als het dan tot een veroordeling is gekomen, lijkt de handhaving te stagneren. Een toezichthouder verklaart dit als volgt: ‘Niemand neemt het voortouw in het controleren van opgelegde bijzondere voorwaarden’.

Van een actieve, proactieve controle op het houdverbod lijkt in de regel geen sprake. Inspecteurs en toezichthouders uit de handhavingsketen komen in actie naar aanleiding van een concrete melding of zoals een toezichthouder het verwoordt: ‘We kunnen pas acteren als er iets aan de hand is.’ In de praktijk hangt een gedegen handhaving blijkens casuïstiek soms af van de alertheid en betrokkenheid van de handhaver. Zo blijkt uit een zaak waarin een paardenhandelaar een houdverbod opgelegd heeft gekregen. De betrokken politiefunctionaris heeft zich hier in het voortraject hard voor gemaakt. Terugkoppeling over het vonnis heeft hij echter van het Openbaar Ministerie niet gekregen. De betreffende politiefunctionaris signaleerde later dat de veroordeelde nog steeds dieren in zijn bezit had en nadat de politiefunctionaris vanuit de media vernam dat deze een houdverbod had, heeft hij aan de bel getrokken. De paardenhandelaar heeft naar aanleiding hiervan zijn voorwaardelijke straf van twee maanden gevangenisstraf moeten uitzitten. Ook in een andere zaak is dankzij de alertheid en betrokkenheid van een betrokken politiefunctionaris een controle op het naleven van het houdverbod uitgevoerd. De politiefunctionaris heeft – nadat hij bij het Openbaar Ministerie navraag heeft gedaan over het vonnis – twee collega’s gevraagd een controle uit te voeren. De veroordeelde had een houdverbod voor honden. Bij controle bleken er geen honden aanwezig te zijn, maar werd er wel verwaarlozing van vogels geconstateerd. Dit is als nieuw strafbaar feit behandeld.

Blijkens de interviews kunnen controles soms hand in hand gaan met een goed contact met de betrokken officier van justitie. Een inspecteur vertelt op basis van een ‘informeel’ verzoek van de officier van justitie te zijn gaan kijken op een adres van een veroordeelde met een houdverbod. De respondent hierover: ‘Het kwam eigenlijk gewoon ter sprake. In dit geval was het een kwestie van geluk dat ik een goed contact met die officier heb’. Een andere toezichthouder geeft aan uit zichzelf weleens langs te rijden bij adressen waar veelvuldig problemen op het vlak van dierenwelzijn worden geconstateerd, niet per se om naleving van het houdverbod te controleren.

Meerdere respondenten wijzen erop dat handhaving van het houdverbod een probleem op zich vormt. Een respondent uit de strafrechtshet keten wijst in dat kader op het realisme van verwachtingen die gesteld kunnen worden aan de handhaving van het houdverbod: ‘Hoe realistisch is het om te verwachten dat een voorwaarde als het houdverbod wordt gehandhaafd als je weet dat tussen de dertig tot veertig procent van de straffen niet eens wordt uitgevoerd?’ De respondent doelt hier op

het gebrek aan mankracht bij de handhavingspartijen in algemene zin, een visie die gedeeld wordt door een aantal andere respondenten. ‘De handhaving is het grootste probleem want er wordt niet iedere dag gekeken of iemand toch weer een huisdier onder zijn hoede heeft of niet, het is simpelweg lastig te handhaven’, aldus een van hen.

Voor alle handhavingspartijen, ook voor de politie, geldt daarnaast dat een toezichthouder niet zonder meer een woning mag betreden om een controle uit te voeren. Eerder hebben we dit al aangegeven ten aanzien van de Reclassering. In de wetgeving (Wet dieren) is niet opgenomen dat handhavingspartners met betrekking tot de handhaving van dierenwelzijn bevoegd zijn om achter de voordeur te kijken. De politie kent op dit vlak de meeste mogelijkheden maar ook daarvoor geldt dat een officier van justitie toestemming moet verlenen om een woning te betreden als de betrokkene niet meewerkt. ‘Actief of gericht handhaven van het houdverbod is lastig omdat er wel een reden moet zijn om binnen te treden in een woning. ‘In de praktijk komt het er daardoor op neer dat er gehandhaafd kan worden als er tijdens de reguliere dienst iets waargenomen wordt’, aldus een politiefunctionaris. Een aantal respondenten spreekt zich erover uit dat het voor een effectieve handhaving noodzakelijk is dat dit wettelijk mogelijk wordt gemaakt. De ervaring van handhavingspartners is dat er in feite nu pas opgetreden kan worden als er een nieuwe melding van dierenverwaarlozing of -mishandeling binnen komt.

Illustratief voor de terughoudendheid van veroordeelden om medewerking te verlenen, is een zaak waarin de toezichthouder alleen binnengelaten wordt omdat de bewoners denken dat hij van een internetbedrijf is. In een andere zaak mag de toezichthouder pas binnenkomen nadat hij op aandringen van de bewoner heeft moeten beloven dat hij geen dieren in beslag zal nemen.

Sommige respondenten uit de handhavingsketen spreken uit dat zij het belangrijk vinden dat inspecteurs altijd samen met een politiefunctionaris controles uitvoeren gezien de doelgroep: ‘De kans is groot dat je met agressieve mensen te maken krijgt’, zo meent een van hen. Idealiter wordt er door de rechter een medewerkingsverplichting aan het houdverbod gekoppeld. Het niet meewerken aan een controle zou dan eveneens als een overtreding van de bijzondere voorwaarde moeten gelden.

Overigens wordt er in de praktijk ook creatief omgegaan met de mogelijkheden om toe te zien op naleving van het houdverbod. Een politiefunctionaris deelt de ervaring dat het goed kan werken om bijvoorbeeld buurtgenoten van de veroordeelde te informeren en hen te vragen het te melden als zij een overtreding constateren.



## 4.3 Resumé

Het doel van het houdverbod is volgens professionals uit de strafrechts- en handhavingsketen het voorkomen dat dieren opnieuw verwaarloosd of mishandeld worden door te verhinderen dat daders dieren houden. Gezien deze doelstelling kan de doelgroep van het houdverbod bestaan uit zowel first offenders als recidivisten. Kenmerkend voor daders die een houdverbod van dieren krijgen, is dat zij vaak al lange tijd vanwege problemen op meerdere leefgebieden bij allerlei instanties bekend zijn. Een deel van de daders is vanwege de multiproblematiek simpelweg niet in staat om hun dieren goed te verzorgen of, in het geval van bedrijfsmatige dierhouderij, tot een adequate bedrijfsvoering. Ten aanzien van de omgang met dieren kennen daders doorgaans ongebruikelijke normen en waarden. En dat geldt in bepaalde gevallen ook ten aanzien van de omgang met mensen; getuigen zijn soms bang voor dit type dader.

Dierenwelzijnszaken vormen een beperkt deel van het aantal strafzaken. Dat is een mogelijke verklaring voor het gegeven dat het houdverbod binnen de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie nog een relatief onbekende bijzondere voorwaarde is, ondanks dat het al lange tijd bestaat. Het feit dat het houdverbod relatief weinig wordt opgelegd, lijkt de onbekendheid ervan in stand te houden. 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. Op dit moment is hier nog onvoldoende sprake van. De vermelding van de mogelijkheid van het houdverbod in de nieuwe strafvorderingsrichtlijn van het Openbaar Ministerie is een stap in de goede richting om de bekendheid te vergroten en de kennis te borgen. Daarnaast is het aanstellen van een portefeuillehouder 'dierenwelzijn' binnen alle parketten van het Openbaar Ministerie een manier om de kennis te borgen.

Binnen de handhavende partijen leeft het houdverbod sterker dan bij de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie. Voor de toezichthouders van de LID en NVWA geldt dat zij voldoende op de hoogte zijn omdat dierenwelzijn hun expliciete werkterrein is. Voor de Nationale Politie en de Reclassering geldt dat in mindere mate. Binnen de Nationale Politie is het houdverbod met name bekend bij de taakaccenthouders dierenwelzijn, maar ook binnen deze specifieke groep zijn de individuele verschillen soms groot. Voor de Reclassering geldt dat dierenwelzijn in het algemeen een volledig nieuw terrein is. Kennisverruiming over het houdverbod bij de politie en de Reclassering is van belang.

Toezichthouders van de handhavingspartijen die een zaak aanleveren bij het Openbaar Ministerie pleiten in het proces-verbaal regelmatig beargumenteerd voor het vorderen van een houdverbod voor de verdachte. Hierbij is soms ook sprake van een samenwerking tussen handhavinginstanties. Het pleiten voor een houdverbod

blijkt voor een belangrijk deel afhankelijk van individuele professionals. Expertise, affiniteit met dieren en kennis van het houdverbod spelen hierbij een rol.

Ondanks dat de maximale proeftijd van het houdverbod als bijzondere voorwaarde sinds 2012 verlengd is naar tien jaar worden er vrijwel geen houdverboden met een proeftijd langer dan drie jaar opgelegd. Het feit dat de mogelijkheid van langere proeftijden er is, wordt toegejuicht. Het daadwerkelijk toepassen van een proeftijd van tien jaar is uitzonderlijk vanuit de gedachte van proportionaliteit.

De nadere concretisering van het houdverbod verschilt per zaak. Het houdverbod wordt in de praktijk opgelegd ten aanzien van enerzijds dieren in het algemeen en anderzijds ten aanzien van specifieke dieren, afhankelijk van de situatie. Een knelpunt van het houdverbod is dat het persoonsgebonden is en het daardoor lastig te handhaven is indien de dader huisgenoten heeft.

De verantwoordelijkheid voor het houden van toezicht op naleving van het houdverbod ligt formeel bij het Openbaar Ministerie. Door de rechter wordt er meestal geen verantwoordelijk toezichthouder ten aanzien van het houdverbod aangewezen terwijl dit voor de effectiviteit van het houdverbod bepalend kan zijn. In de praktijk kunnen de Reclassering, politie, LID en NVWA toezichthoudende taken uitvoeren. Dat kan echter alleen indien deze partijen op de hoogte zijn van het opgelegde houdverbod en aangewezen zijn om controles uit te voeren. Vonnissen, en daarmee de bijzondere voorwaarden, worden echter niet systematisch door het Openbaar Ministerie teruggekoppeld aan de handhavingsketen. En als toezichthouders wel op de hoogte zijn van het vonnis wordt dit vervolgens niet systematisch volgens een vaste werkwijze geregistreerd binnen de handhavinginstanties. Daardoor zijn opgelegde houdverboden vaak niet geborgd binnen de handhavinginstanties en blijft handhaving van naleving van het houdverbod vaak achterwege. Bovendien geldt dat handhaving van het houdverbod een probleem op zich vormt. Van vrijwillige medewerking door veroordeelden is niet altijd sprake en het is voor toezichthouders niet zonder meer mogelijk om achter de voordeur te kijken. Idealiter wordt er daarom door de rechter een medewerkingsverplichting aan het houdverbod gekoppeld.

## Eindnoten

1. Het merendeel van de vonnissen biedt weinig inzicht in nadere achtergrondkenmerken van de veroordeelden. De houdverboden worden veelal opgelegd door de politierechter waardoor de inhoud van de vonnissen doorgaans beperkt is tot de kern, namelijk een algemene omschrijving van het delict en de sanctie.
2. Harde uitspraken over of en de mate waarin de groep veroordeelden met een houdverbod afwijkt van daders van dierenmishandeling of verwaarlozing zonder houdverbod of andere groepen veroordeelden kunnen we niet doen omdat dat een vergelijkend onderzoek vraagt. We schetsen enkel het beeld dat uit de informatie van politie en de Rechtspraak opvallend naar voren is gekomen.

3. Deze zaak behoort niet tot de zaken die in de analyse zijn meegenomen omdat deze van een recentere datum is dan de periode waar de analyse zich op heeft gericht (2010 tot 2015).
4. Zoals geregeld in artikel 14d, lid 1 Wetboek van Strafrecht.
5. Volgens artikel 14c, lid 1 Wetboek van Strafrecht.
6. <http://politie.handelingsprotocol.nl/tijdelijk-huisverbod>

## ‘Het schaap zal wel zelfmoord willen plegen, het lag vorige week ook al in de sloot’

Tijdens een noodhulpdienst rijdt een dierenagent langs een boerderij. Het stinkt enorm dus de dierenagent besluit te gaan kijken. In een van de stallen staan schapen die er slecht uit zien. De dierenagent maakt een melding bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Twee weken later stellen de inspecteurs van de NVWA bij controle vast dat de schapen verwaarloosd zijn en dat er over het gehele terrein kadavers liggen. In totaal worden 92 kadavers aangetroffen, waarvan de meeste zijn begraven. Dit verklaart de stank die eerder werd opgemerkt door de dierenagent.

De strafrechtelijke vervolging wordt ingezet. De verdachte wordt veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van twee maanden met een proeftijd van twee jaar. Daarbij geldt de bijzondere voorwaarde dat de boer het aantal dieren van zijn veestapel moet beperken tot 10 runderen en 25 schapen. De dierenagent verneemt via de NVWA het vonnis. Uit controles van de NVWA blijkt de boer zich niet aan het houdverbod te houden: er worden weer wantoestanden aangetroffen. De boer zegt niet op de hoogte te zijn geweest van de beperking op het aantal dieren dat hij mag houden. Ook na de waarschuwing blijft hij het houdverbod overtreden en zorgt hij niet goed voor zijn dieren. Een sanctie hierop blijft uit. Ook wanneer de proeftijd van de opgelegde straf erop zit, blijft de boer in beeld komen. Het weiland van de boer is niet goed afgesloten waardoor er meerdere keren schapen en koeien weten te ontsnappen. De NVWA krijgt de melding dat er een schaap in de sloot ligt en gaat erheen. Ze treffen inderdaad een schaap in de sloot aan. Daarnaast lopen er kreupele schapen en verwaarloosde koeien in het weiland. De boer vindt in tegenstelling tot de NVWA dat de situatie wel meevalt en plaatst de opmerking ‘het schaap zal wel zelfmoord willen plegen, het lag vorige week ook al in de sloot.’ De NVWA blijft controles uitvoeren om een dossier op te bouwen zodat ze hem opnieuw kunnen vervolgen.



# 5 Effectiviteit

In voorgaande hoofdstukken is geschetst hoe de toepassing van het houdverbod in de praktijk verloopt. Een belangrijk vraagstuk dat daarop volgt is dat van de effectiviteit: wat is de meerwaarde van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf? In dit hoofdstuk bespreken we aan de hand van de casestudies en interviews de voor- en nadelen van het houdverbod in de huidige toepassingsvorm. Daarnaast schetsen we de visie van professionals op mogelijke alternatieven voor de huidige toepassingsvorm van het houdverbod, waarbij ook het houdverbod als zelfstandige maatregel aan bod komt. De randvoorwaarden die van belang zijn om een houdverbod (in welke vorm dan ook) te laten effectueren krijgen daarbij tevens aandacht.

Allereerst beschrijven we in §5.1 de meerwaarde van het houdverbod als bijzondere voorwaarde. Daaropvolgend schetsen we in §5.2 alternatieven voor deze toepassingsvorm met een strafrechtelijke of een bestuursrechtelijke grondslag. In §5.3 nemen we de bevindingen ten aanzien van de toepassingsvormen in beschouwing en het hoofdstuk besluit in §5.4 met een resumé.

## 5.1 Bijzondere voorwaarde

Het houdverbod kent thans binnen het strafrecht de toepassing van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf met een proeftijd van maximaal tien jaar. De data van het Openbaar Ministerie bieden geen zicht op de mate waarin het houdverbod wordt overtreden en de voorwaardelijke straf alsnog ten uitvoer wordt gelegd. Harde uitspraken over de effectiviteit van het houdverbod kunnen dus niet worden gedaan. Bovendien zijn elke zaak en elke veroordeelde uniek. Professionals benoemen voor- en nadelen van het houdverbod in de vorm van een bijzondere voorwaarde. Voordelen van het houdverbod in de huidige toepassing die naar voren worden gebracht, hebben betrekking op de impact en het voorwaardelijke karakter van de straf. Om met de impact te beginnen: het in beslag nemen van de dieren

en het verbieden om dieren te houden, kan een grote impact op de dader hebben. Respondenten van het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht stellen dat niet onderschat moet worden wat het effect van het houdverbod is. 'Een uitspraak door een strafrechter maakt veel indruk op deze mensen. Het zijn geen grote calculerende boeven maar vaak gewoon burgers die niet in staat zijn om op een goede manier met dieren om te gaan.' Ook professionals uit de handhavingsketen zien in dat het houden van dieren voor sommigen een levensvervulling is: 'Je pakt ze alles af door een houdverbod op te leggen dus dat zullen ze dan zeker als straf ervaren.' En de impact van die straf kan groot zijn. Zo is in een van de zaken bekend dat de verdachte psychische problemen ervaart sinds zijn huisdier wegens mishandeling in beslag is genomen: 'Ik slik antidepressiva en ben gedurende zes maanden in behandeling geweest bij een psychiater toen mijn huisdier van me af is genomen', aldus de verklaring van de verdachte. In een verklaring van een andere verdachte valt eveneens te lezen dat hij niet zonder zijn huisdier kan: 'Als ik morgen buiten kom en mijn hond is er niet dan heb ik geen leven meer. Dan ga ik liever dood'. Deze verdachte vervolgt dat hij de getuigen op zal zoeken en hen wat aan zal doen, omdat hij door hen zijn hond is kwijtgeraakt: 'Dan ga ik wel vrijwillig een paar jaar zitten, dat is het me wel waard.' Een veehouder aan wie werd medegedeeld dat zijn vee in beslag zou worden genomen en het mogelijk niet meer zou terugkrijgen, reageerde volgens het proces-verbaal zeer boos en verdrietig en sloot zich op in zijn woning. De casestudies leren ook dat sommige verdachten het houdverbod begrijpen. In een zaak waarin meerdere dieren zijn overleden wegens mishandeling geeft de verdachte aan dat hij ook geen dier meer wil aanschaffen na wat er is gebeurd. In dit geval stelt ook zijn moeder dat een houdverbod de juiste straf voor haar zoon zal zijn. Dezelfde zaak getuigt er overigens van dat dit geen garantie voor succes is; nog voordat het houdverbod daadwerkelijk is opgelegd, geeft de veroordeelde aan voornemens te zijn om weer huisdieren te nemen.

Naast de impact van het houdverbod, wordt verwacht dat de voorwaardelijke straf een stok achter de deur is. Illustratief hiervoor is een zaak waarin de verdachte een verbod heeft gekregen voor het houden van honden en katten in verband met herhaaldelijke dierenverwaarlozing. De voorwaardelijke straf betreft een geldboete van duizend euro (subsidiar twintig dagen hechtenis) met een proeftijd van een jaar. De politie legt in het registratiesysteem naar aanleiding van een bezoek aan de betrokkene vast: '...desgevraagd geeft betrokkene aan dat ze geen honden zal nemen omdat ze geen boete wil riskeren...'. De voorwaardelijke straf die aan een houdverbod is gekoppeld kan met andere woorden zwaar wegen. Een respondent benadrukt hierbij dat het wel van belang is dat er dan voldoende prikkels van de voorwaardelijke straf uitgaan die opwegen tegen het niet overtreden van het houdverbod. Met andere woorden: er moet niet een te lichte straf tegenover staan. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit afhankelijk is van de situatie waarin mensen verkeren.

‘Voor de ene persoon kan een boete van duizend euro veel meer impact hebben en een veel grotere stok achter de deur zijn om zich aan de voorwaarde te houden dan bij iemand die financieel meer middelen heeft’. De respondent wijst hiermee op het belang van maatwerk, iets waar rechters naar eigen zeggen altijd rekening mee houden.

Een veelgenoemd kritiekpunt ten aanzien van de effectiviteit van het houdverbod in de huidige vorm is dat het voor de veroordeelde mogelijk is om het houdverbod ‘in te wisselen’ voor de voorwaardelijke straf. Bij overtreding van het houdverbod kan het Openbaar Ministerie besluiten tot een verzoek aan de rechter tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. Het houdverbod wordt daarmee opgeheven. Dat wil in theorie zeggen dat een veroordeelde er bewust voor zou kunnen kiezen om de voorwaardelijke straf aan te gaan zodat het houdverbod daarna niet meer van kracht is. De inschatting van professionals uit de strafrechts- en handhavingsketen is dat een dergelijke calculerende gedachte bij het type daders van dierenmishandeling en -verwaarlozing over het algemeen niet sterk aanwezig is. Een rechter reageert dat het niet aangetoond is dat het houdverbod geen effect sorteert. ‘Er kan wel geroepen worden dat veroordeelden het houdverbod ‘bewust inwisselen’ voor de voorwaardelijke straf, maar daar heb ik in de praktijk nog niets van gemerkt.’

Respondenten merken op dat het voor de effectiviteit wel kan uitmaken of het houdverbod van toepassing is op particulieren of bedrijven. Het houdverbod in de vorm van een bijzondere voorwaarde is volgens een aantal respondenten meer geschikt voor particulieren. ‘Bedrijven zullen in geval van een voorwaardelijke boete misschien eerder een economische afweging maken om onder het houdverbod uit te komen door de boete te voldoen, zodat het bedrijf door kan draaien.’ Het stilleggen of sluiten van het bedrijf kan in die gevallen soms meer effect sorteren dan een houdverbod, menen ook respondenten uit de handhavingsketen. Dit kan binnen het strafrecht echter alleen als er (tevens) sprake is van een economisch delict. Hieraan voegt een respondent toe dat het houdverbod heel ingrijpend kan zijn voor bedrijven die afhankelijk zijn van het houden van dieren voor hun inkomsten: ‘In die gevallen is het wellicht nuttig het houdverbod te vertalen naar een maximum aantal dieren dat gehouden mag worden.’

Het feit dat er een straf gekoppeld is aan het houdverbod kan dus als een stok achter de deur worden beschouwd. In theorie klinkt dat echter effectiever dan het in de praktijk is, merken professionals op. Bij overtreding van het houdverbod moet de officier van justitie bij de rechter tenuitvoerlegging van het voorwaardelijke deel van de straf eisen. De vraag is of dit altijd wordt gedaan en of dat ook binnen een redelijke termijn gebeurt. Bovendien, zo merken professionals op, is het een nadeel dat dieren bij overtreding van het houdverbod niet zonder meer in beslag genomen kunnen worden. Het houdverbod komt immers te vervallen nadat het overtreden is



en de voorwaardelijke sanctie ten uitvoer is gelegd. Met het oog op de handhaving van dierenwelzijn is dat een tekortkoming, menen toezichthouders, ‘in die zin is het houdverbod als bijzondere voorwaarde niet krachtig’.

Eenzelfde knelpunt doet zich overigens voor in het algehele vervolgings-traject. Respondenten zijn het met elkaar eens dat hoe langer een berechting op zich laat wachten, des te minder effectief de bestraffing is. In gevallen van dierenverwaarlozing en -mishandeling worden de dieren veelal in beslag genomen tot aan de rechtszitting. Dit kan in theorie twee jaar duren omdat men recht heeft op berechting binnen die termijn. In die tussenliggende periode mag een verdachte in principe wel weer dieren aanschaffen. Illustratief voor de impasse die zich voordoet als een rechtszaak langere tijd op zich laat wachten, is een casus waarin een verdachte zijn hond heeft mishandeld. In een proces-verbaal omtrent deze verdachte staat beschreven dat hij, enkele maanden nadat het vervolgingsproces is ingezet, in het bezit is van een nieuwe hond. Het proces-verbaal vermeldt daarbij: ‘...er is nog steeds geen houdverbod omdat de zaak nog bij het parket ligt’. De uitspraak van het houdverbod volgt in deze zaak een jaar na het misdrijf. In de tussentijd is de verdachte vrij om dieren te houden tenzij hij een nieuw strafbaar feit ten aanzien van dierenwelzijn begaat. ‘Juist bij het opleggen van dit soort bijzondere voorwaarden is er vaak sprake van veel recidive. Als je dan niet direct optreedt, loop je het risico dat er voorafgaande aan de rechtszaak weer wat gebeurt’, stelt een toezichthouder.

Los van het feit dat verdachten in afwachting van het houdverbod ongestraft dieren kunnen houden, kunnen vraagtekens worden gezet bij de effectiviteit van een straf die lang op zich laat wachten: ‘Bij deze doelgroep werkt mogelijk alleen lik op stuk’, aldus een rechter. In het algemeen zijn gezien de kenmerken van de doelgroep de verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit van een tijdelijk houdverbod negatief. ‘Ik weet voor honderd procent zeker dat zodra het houdverbod is opgeheven de geschiedenis zich weer zal herhalen’, zo verwoordt een toezichthouder de mening van meerdere respondenten. Diverse casestudies leren dat deze vrees niet onterecht is. Uit de politieregistraties blijkt dat eerder veroordeelden kortere of langere tijd na afloop van de proeftijd voor het houdverbod soms weer in het bezit zijn van dieren. En in een aantal zaken is bekend dat zich dan opnieuw incidenten met dieren voordoen, variërend van loslopende honden tot ernstige dierenverwaarlozing.

#### **Recidive veehouder**

In de jaren na afloop van de proeftijd voor het houdverbod bezoekt de politie samen met de NVWA de veehouder meermalen en stelt keer op keer verwaarlozing van dieren vast. In een van de processen-verbaal staat: ‘De schapen in de stal liggen op hun eigen opgedroogde mest. Achter op het terrein naast de voederopslag is een braakliggend stuk waar

hij twee dode kalveren had verstopt. Een lag onder plastic op de grond en de ander in een kruiwagen onder plastic met hierin ook een rat. Verderop waren twee plekken met overblijfselen van twee schapen en lammeren. Ditzelfde gedrag, het verstoppert van dode dieren op het terrein, heeft hij ook jaren geleden gedaan toen er 92 dode dieren werden aangetroffen op het terrein en in de stallen. Al met al weer een zorgelijke situatie. Het blijft hier maar doorgaan en de dieren lijden hieronder. De NVWA maakt nu dossier op via het strafrecht in plaats van een boeterapport zodat hij weer voor de rechter moet verschijnen'.  
Bron: proces-verbaal

## 5.2 Alternatieven

Het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf kent zoals hiervoor geschetst voor- en nadelen. In reactie hierop voeren professionals mogelijke alternatieven voor de huidige toepassing van het houdverbod aan die een basis hebben in het strafrecht of bestuursrecht. Genoemd worden de mogelijkheid van het houdverbod als zelfstandige straf, als rechterlijk verbod, als beroepsverbod, als OM-afdoening, als gedragsaanwijzing en tot slot in de vorm van een bestuurlijke maatregel. Hierna laten we deze alternatieven kort de revue passeren. Het is goed te vermelden dat deze alternatieven slechts ter verkenning zijn opgenomen en niet uitputtend (juridisch) zijn onderzocht, omdat de focus ligt bij de huidige toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde.

### *Zelfstandige maatregel*

Het eerder beschreven knelpunt van de theoretische 'inwisselbaarheid' van het houdverbod als bijzondere voorwaarde verdwijnt bij het toepassen van het houdverbod als zelfstandige maatregel binnen het strafrecht. Hiermee zou het houdverbod volgens verschillende professionals aan kracht winnen. Een vaakgenoemd voordeel van deze vorm is dat het houdverbod onder alle omstandigheden blijft staan. Een overtreding van het houdverbod betreft dan een nieuw strafbaar feit dat vervolgd kan worden terwijl het houdverbod blijft doorlopen. Respondenten stellen dat het met het oog op dierenwelzijn effectiever is omdat er dan doorgepakkt kan worden: 'Als het houdverbod als zelfstandige maatregel overtreden wordt, kun je direct de dieren weer weghalen.' Een respondent uit de handhavingsketen verwoordt dat het heel naar is als je constateert dat iemand weer dieren heeft, maar daar niet tegen kan optreden.

Tegelijkertijd wordt juist het feit dat overtreding van het houdverbod een op zichzelf staand strafbaar feit is een kritiekpunt bevonden omdat de vervolging vaak een arbeidsintensief proces is. 'Bij een zelfstandige maatregel heb je geen stok achter de deur zoals bij de bijzondere voorwaarde', luidt de reactie van respondenten.

Een aantal respondenten uit zowel de rechterlijke macht als daarbuiten deelt de visie dat de huidige constructie volstaat in relatie tot het doel van het houdverbod: ‘Het doel van een bijzondere voorwaarde is preventie en geen bestraffing. Het doel van het houdverbod is eveneens preventie, namelijk het voorkomen van recidive. In dat licht ligt het niet voor de hand om het houdverbod tot zelfstandige maatregel te maken.’

Daarnaast wordt door professionals opgemerkt dat moet worden afgevraagd of een zelfstandige maatregel wel te handhaven is. Het is volgens respondenten uit de handhavingsketen bovendien een interessant vraagstuk waar een overtreding van de zelfstandige maatregel gemeld moet worden. Bij een overtreding van een bijzondere voorwaarde is dat helder, dan is de betrokken officier van justitie het aanspreekpunt.

Een veelgehoorde ergernis over situaties van dierenmishandeling en -verwaarlozing is dat er in het huidige systeem geen optie bestaat om verdachten duidelijk te maken dat het nu echt afgelopen is. Een straf of maatregel is immers altijd iets tijdelijks. Gevraagd naar de visie op een permanent, levenslang houdverbod verschillen de meningen. Voorstanders komen hoofdzakelijk uit de handhavingsketen. Zij lijken vooral vanuit de emotie te redeneren dat het onmogelijk moet worden gemaakt dat hardnekkige recidivisten steeds maar weer dierenleed veroorzaken. Tegenstanders wijzen op de disproportionaliteit van een levenslang houdverbod: ‘Alleen voor heel zware feiten kennen we een levenslang toezicht, over het algemeen passen dierenfeiten daar niet bij’, aldus een respondent uit de strafrechtsketen. Het vraagstuk van het realisme van een adequate handhaving van een levenslang houdverbod speelt hier des te meer.

### *Rechterlijk verbod*

Een ander alternatief voor de bijzondere voorwaarde binnen het strafrecht dat een van de respondenten van de rechterlijke macht benoemt, is dat het houdverbod als een bijkomende straf in de Wet dieren wordt opgenomen. Het kan dan de vorm krijgen van een rechterlijk verbod. Bij overtreding van de bijkomende straf geldt een sanctie die wettelijk is vastgelegd. Met een dergelijk rechterlijk verbod verbiedt de rechter de veroordeelde op grond van de Wet dieren te houden en wie dat verbod overtreedt, pleegt een zelfstandig misdrijf. Het genoemde voordeel van een rechterlijk verbod is dat rechters bij overtreding vermoedelijk geneigd zijn die strenger te bestraffen, bijvoorbeeld met een gevangenisstraf: ‘Rechters houden er nu eenmaal niet van om niet serieus genomen te worden’. Een dergelijk rechterlijk verbod bestaat reeds ten aanzien van de ontzegging van de rijbevoegdheid.

### **Ontzegging van de rijbevoegdheid**

Wegenverkeerswet: wie na ontzegging van de rechter op grond van artikel 179 WVV toch een auto bestuurt, begaat een nieuw misdrijf strafbaar gesteld in artikel 9 lid 1 van die wet. Overtreding van het rechterlijk verbod leidt in dit geval conform de LOVS-oriëntatiepunten voor artikel 9 WVV tot een gevangenisstraf voor overtreding en een taakstraf voor rijden met een ongeldig rijbewijs. Bron: Wegenverkeerswet

### *Beroepsverbod*

Specifiek ten aanzien van bedrijfsmatige dierhouders hebben enkele respondenten geopperd om als alternatief voor een houdverbod te kiezen voor het opleggen van een strafrechtelijk beroepsverbod. ‘Mogelijk geeft dit een beter signaal af aan bedrijfsmatige dierhouders’, aldus een respondent uit de handhavingsketen. Hiermee wordt dan met name gedoeld op personen die niet in staat blijken te zijn tot een adequate bedrijfsvoering. Een kanttekening die hierbij geplaatst moet worden, is dat het onduidelijk is in hoeverre beroepsverboden worden nageleefd. Ook voor het beroepsverbod geldt dat het enkel kan effectueren als er goed gehandhaafd wordt.

### **Beroepsverbod**

Een beroepsverbod kan worden opgelegd als iemand in het kader van zijn beroep of ambt een strafbaar feit pleegt. Deze persoon mag dan voor een bepaalde tijd dat beroep of ambt niet uitoefenen. Dit heet ‘ontzetting uit beroep of ambt’. Leraren, artsen, fysiotherapeuten, andere therapeuten en boekhouders vormen de grootste groep functionarissen aan wie een beroepsverbod wordt opgelegd. Op dit moment worden beroepsverboden niet vaak opgelegd. De wetgever heeft plannen om beroepsverboden in meer situaties mogelijk te maken. Bron: Malsch, Alberts, De Keijser & Nijboer (2010)

### *OM-afdoening*

Een buitengerechtelijke variant voor het houdverbod als bijzondere voorwaarde die geopperd wordt, is het houdverbod door het Openbaar Ministerie te laten opleggen in de vorm van een zogenoemde strafbeschikking. Voornamelijk bestaat deze mogelijkheid in het kader van de Wet OM-afdoening niet.

### **Strafbeschikking**

Het Openbaar Ministerie mag sinds 1 februari 2008 voor een aantal veel voorkomende, lichtere strafbare feiten zelf straffen opleggen. De mogelijkheid tot strafbeschikking is vastgelegd in de Wet OM-afdoening. Een strafbeschikking kan uit verschillende straffen, maatregelen en aanwijzingen bestaan. Voorbeelden hiervan zijn een geldboete, een taakstraf, een ontzegging van de rijbevoegdheid, een schadevergoedingsmaatregel en een gedragsaanwijzing als een stadionverbod. Vrijheidsbenemende straffen kunnen niet door het Openbaar Ministerie worden opgelegd. Als een bestrafte het niet eens is met zijn strafbeschikking, kan hij bezwaar maken door verzet in te stellen bij het Openbaar Ministerie. De strafrechter zal de strafzaak dan in zijn geheel opnieuw beoordelen. Bron: [www.om.nl](http://www.om.nl)

‘Het houdverbod als OM-afdoening zou een geschikte optie zijn als je het binnen de kaders van het strafrecht wil houden maar niet als zelfstandige maatregel wil opleggen’, stelt een respondent. Hoewel er respondenten zijn die het de moeite waard vinden deze mogelijkheid te onderzoeken, stelt een ander dat deze vorm niet wenselijk is ‘want het gaat vaak om mensen die in de war zijn en dan is het goed dat een rechter naar die zaak kijkt’. Bovendien, zo wordt geconcludeerd, kan een OM-afdoening niet gelden voor situaties waarin ernstige strafbare feiten zijn gepleegd. Het houdverbod in de vorm van een OM-afdoening zou met andere woorden een alternatief kunnen zijn voor een bepaald type dierenfeiten.

### *Gedragsaanwijzing*

Een laatste strafrechtelijk alternatief voor het houdverbod als bijzondere voorwaarde betreft een gedragsaanwijzing door het Openbaar Ministerie. De officier van justitie kan een gedragsaanwijzing opleggen in situaties waarin strafbare feiten ernstige overlast geven en het noodzakelijk wordt geacht herhaling daarvan te voorkomen. Het afwachten van de strafrechtelijke veroordeling door de rechter is bij dergelijke situaties geen optie. De gedragsaanwijzing is dus geen bestraffing maar een persoonsgerichte, preventieve maatregel vooruitlopend op de strafrechtelijke afdoening door de rechter.

### **Gedragsaanwijzing**

1. De officier van justitie is bevoegd de verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan een gedragsaanwijzing te geven in geval van verdenking van een strafbaar feit:
  - a. waardoor de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord, en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, dan wel

- b. in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens een persoon of personen, dan wel
  - c. in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert.
2. De gedragsaanwijzing kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen:
- a. zich niet op te houden in een bepaald gebied,
  - b. zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen,
  - c. zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar,
  - d. zich te doen begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten door de verdachte. Bron: Wetboek van Strafvordering, artikel 509hh

Voor dierenmishandeling en -verwaarlozing is een gedragsaanwijzing in de huidige wetgeving niet mogelijk. Verwaarlozing en mishandeling van dieren is van een andere orde dan incidenten waarin een dier het gevaar vormt voor anderen. In het laatste geval gaat het met name om bijtincidenten met honden. Met betrekking tot bijtincidenten kan er met de huidige wetgeving wel door de officier van justitie worden opgetreden. In het geval van een gevaarstelling door dieren, waardoor de openbare orde ernstig wordt verstoord, kan de officier van justitie namelijk een gedragsaanwijzing opleggen. In een recente zaak waarin sprake is van een fataal bijtincident door een zestal honden heeft de officier van justitie een dergelijke gedragsaanwijzing gegeven. In dat kader zijn de honden die bij het bijtincident betrokken zijn strafrechtelijk in beslag genomen en is de eigenaar van de honden aangezegd geen dieren meer onder zich te mogen hebben, uit te laten of te verzorgen. Ter zitting heeft de officier van justitie vervolgens een houdverbod van dieren gevorderd. Dit is uiteindelijk ook opgelegd en de honden zijn verbeurd verklaard.

#### **Vrouw bestraft voor agressieve honden**

De rechtbank heeft bepaald dat een 33-jarige eigenaresse van zes agressieve honden die een labrador hebben verscheurd, drie jaar geen honden mag bezitten. Haar honden liepen los, een eind bij haar vandaan. Ze heeft onvoldoende zicht op/controle over haar honden. De Eigenaresse van de labrador wandelt met haar tweejarige dochtertje, als haar hond wordt aangevallen en verscheurd. De eigenaresse van de honden reageert niet adequaat en laat het gebeuren. Gealarmeerde agenten moeten schieten om één van de honden bij de dode labrador weg te krijgen. De overige honden jagen op dat moment achter koeien aan. Enkele honden zijn eerder bij bijtincidenten betrokken geweest. De rechtbank veroordeelt de vrouw tot een voorwaardelijke celstraf van veertien dagen met een proeftijd van drie jaar, een taakstraf van 80 uur en een schadevergoeding van ruim 700 euro. Bron: media en interviews

Bij overtreding van een gedragsaanwijzing is het momenteel zo dat op grond van ernstig belastend gedrag jegens een persoon of personen kan worden voorgeleid (Wetboek van Strafvordering, artikel 509hh lid 1, sub b). Daardoor is het niet mogelijk om voor te geleiden als de verdachte ernstig belastend gedrag jegens een dier vertoont. Een mogelijkheid om toch op te kunnen treden in ernstige situaties inzake dieren, kan door de wetgeving op dit vlak te verruimen. Concreet kan dit door in het Wetboek van Strafvordering de toepassing van de gedragsaanwijzing te verruimen door voorgeleiding mogelijk te maken bij structurele overtreding (artikel 509hh lid 1, sub a) of door de gedragsaanwijzing concreet toepasbaar te maken op dieren door 'ernstig belastend gedrag jegens dier(en)' toe te voegen (artikel 509hh lid 1, sub b).

Het voordeel van de gedragsaanwijzing is dat er direct volgend op een strafbaar feit strafrechtelijk gehandhaafd kan worden. Daarnaast blijft de gedragsaanwijzing van kracht totdat de rechterlijke uitspraak onherroepelijk is, mits de periode waarvoor de officier van justitie de gedragsaanwijzing gegeven heeft nog niet verstreken is. De roep om de mogelijkheid van een gedragsaanwijzing met betrekking tot dierenwelzijn is niet nieuw. In 2013 heeft de Raad voor de Dierenaangelegenheden (RDA) aan de staatssecretaris van het ministerie van Economische Zaken geadviseerd om het houdverbod (ook) als (strafrechtelijke) gedragsaanwijzing mogelijk te maken.<sup>1</sup> De achterliggende gedachte hierbij is dat een dergelijke gedragsaanwijzing kan worden ingezet om te voorkomen dat een verdachte (opnieuw) dieren aanschaf gedurende de soms lange strafrechtelijke procedure. Hierbij wordt in het bijzonder gedoeld op eigenaren van honden die ervan verdacht worden opzettelijk of herhaaldelijk bijtincidenten veroorzaakt te hebben. Een respondent van de rechterlijke macht plaatst de kanttekening dat op een dergelijke gedragsaanwijzing weinig toezicht is.

### *Bestuurlijke maatregel*

Naast het strafrecht vormt het bestuursrecht een mogelijkheid om op te treden tegen dierenmishandeling en dierenverwaarlozing. Een respondent schetst dat bijzondere voorwaarden afkomstig zijn uit een periode waarin bestuurlijk optreden nog niet zo gangbaar was. Tegenwoordig speelt het bestuursrecht een steeds grotere rol in de aanpak van misstanden. Het Openbaar Ministerie treedt op ten aanzien van strafbare feiten en de burgemeester kan vanuit het oogpunt van openbare orde en overlast besluiten tot een bestuurlijke maatregel. Een voordeel van bestuurlijk optreden is dat er sneller gereageerd kan worden maar ook dat er bij overtreding sneller gesanctioneerd kan worden. Bestuurlijke maatregelen kennen een preventief (voorkomen van herhaling) en situationeel karakter. De burgemeester heeft de bevoegdheid iemand een gebiedsverbod te geven ter handhaving van de openbare orde. Daarbij is van belang vast te stellen dat het bestuurlijk optreden tegen aantas-

ting van dierenwelzijn niet mogelijk is bij alle voorkomende vormen. De focus bij bestuurlijk optreden ligt bij de openbare orde en veiligheid en niet bij het individu (zoals in het strafrecht). Veel situaties van dierenverwaarlozing en -mishandeling spelen zich echter achter de voordeur af. Via bestuurlijk optreden is op dergelijke situaties slecht grip te krijgen. Wanneer er sprake is van verwaarlozingsituaties waardoor overlast in de gemeente ontstaat, is bestuurlijk optreden wel mogelijk. Denk hierbij aan geluids- en stankoverlast voor een buurt vanwege een groot aantal dieren in een woning. Een bestuurlijk houdverbod is ook inzetbaar bij situaties waarin een gevaarstelling voor anderen ontstaat zoals in het geval van bijtincidenten met honden.

### **Bestuurlijk houdverbod**

In de zaak waarin zes honden een labrador dood bijten, is voorafgaand aan, en later parallel aan, de strafrechtelijke aanpak een bestuurlijke aanpak ingezet. Eerder al had de burgemeester de eigenaar van de honden een aanlijn- en muilkorfgebod voor de honden opgelegd. Naar aanleiding van het fatale bijtincident zijn door de betreffende gemeente in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de Gemeentewet in een aanwijzingsbesluit regels vastgesteld met betrekking tot een verbod op het aanwezig hebben van hinderlijke of schade veroorzakende dieren. Bijtincidenten, geluidsoverlast en het niet opruimen van voedselresten en uitwerpselen worden hier toe gerekend. Op basis van deze regels hebben beide eigenaren van de honden een bestuurlijk verbod gekregen om op alle locaties in de gemeente honden van welk ras dan ook te houden of aanwezig te hebben. Daarbij geldt een bestuurlijke last onder dwangsom van duizend euro per geconstateerde overtreding met een maximum van tienduizend euro. 'Het bijtincident heeft geleid tot maatschappelijke onrust in de gemeente in het algemeen en in uw woonwijk in het bijzonder en is daarmee een verstoring van de openbare orde', zo luidt de brief aan de eigenaren van de honden. De beperking van deze bestuurlijke variant van het houdverbod wordt direct duidelijk als blijkt dat een van de (oorspronkelijke) eigenaren van de honden zich in reactie op de bestuurlijke maatregel laat inschrijven in een andere gemeente en daar direct weer een nieuwe hond aanschaft. Bron: interviews

Het bestuursrecht beperkt zich tot de gemeentegrenzen en heeft daardoor een beperkte, lokale werking. Zoals in voorgaande casus geschetst kan daardoor het doel gemist worden. Een optimaal effectieve bestuurlijk aanpak van deze problematiek kan enkel bereikt worden als er landelijk kan worden opgetreden, zo beamen meerdere respondenten. Een landelijk bestuurlijk verbod is vooralsnog niet mogelijk ten aanzien van overtredingen op het gebied van dierenwelzijn.<sup>2</sup> Daarbij moet ook de vraag worden gesteld of dat verbod überhaupt te handhaven is. Een adequate



handhaving vraagt immers om landelijke bekendheid van het verbod. Overigens, zo benadrukt een respondent, is er ook bij bestuurlijk optreden op het gebied van dierenwelzijn een mate van specialisme nodig om goed te kunnen optreden. Ten aanzien van houders die moedwillig of bij herhaling bijtincidenten veroorzaken, is het strafrecht volgens de RDA de aangewezen weg. Dat moet vaker dan nu leiden tot een houdverbod als tijdelijke of permanente maatregel, zo luidt het advies van de RDA aan de staatssecretaris van Economische Zaken.<sup>3</sup>

### 5.3 Beschouwing

Volgend op de beschrijving van de verschillende varianten van het houdverbod willen we in deze paragraaf het palet aan toepassingsvormen van het houdverbod in beschouwing nemen. Alle varianten van het houdverbod kennen voor- en nadelen. De meeste respondenten blijken dan ook geen uitgesproken voorkeur voor een bepaalde variant te hebben omdat geen van de toepassingsvormen de ultieme oplossing kan bieden. Het kunnen inzetten van verschillende vormen van het houdverbod afgestemd op de situatie die zich voordoet, is het ideaal. Hierbij moet ook gedacht worden aan het naast elkaar inzetten van maatregelen. Het feit dat het strafproces vaak lange tijd duurt, zou ervoor pleiten om in de tussentijd een gedragsaanwijzing dan wel een bestuurlijke maatregel op te leggen aan de verdachte. Hiermee kan voorkomen worden dat de verdachte in afwachting van zijn strafproces (weer) in het bezit komt van dieren met het risico op herhaling.

Wat meermaals in de interviews en casestudies naar voren komt, is dat er buiten de rechtsgebieden door de hulpverlening opgetreden zou moeten worden. Meerdere respondenten stellen in relatie tot de specifieke doelgroep die zich schuldig maakt aan dierenmishandeling en dierenverwaarlozing dat hulpverlening onmisbaar is om de situatie te doorbreken. 'Het houdverbod lost in feite niet veel op, want er speelt problematiek op verschillende leefgebieden. Door de verdere problematiek zullen deze personen in mindere mate in staat of bereid zijn een verbod na te leven.' Als het houdverbod al overtreden wordt, komt dat vaak omdat ze het simpelweg negeren of omdat ze allerlei andere problemen hebben en een dier een belangrijk deel van hun leven is, is de ervaring van meerdere respondenten.

De algehele mening is dat er in dit soort situaties een breder hulpverleningsplan zou moeten gelden waarmee de integrale problematiek kan worden aangepakt: 'Als hulpverlening enigszins aanslaat dan zal het ook beter gaan met de dieren verwacht ik', aldus een respondent van de rechterlijke macht. Het probleem dat daarbij onderkend wordt, is dat hulpverlening uitgaat van vrijwilligheid: als mensen niet willen, komt het niet van de grond. Een concrete casus laat zien dat een bredere aanpak bij een bepaalde doelgroep effectiever kan zijn dan het strafrechtelijk optreden tegen een overtreding van de bijzondere voorwaarde. 'Wat in deze casus

gewerkt heeft, is dat ik met de man in gesprek heb kunnen blijven en hem heb kunnen prikkelen om na te denken over zijn situatie en daarin veranderingen aan te brengen', aldus de betrokken reclasseringsmedewerker. Hierop vult hij aan dat het daarbij belangrijk is een huisbezoek af te kunnen leggen.

#### **Een bredere aanpak**

Een bejaarde man maakt zich schuldig aan stelselmatige verwaarlozing van een groot aantal dieren. Tijdens controles treffen agenten vieze kooien waar vermagerde honden in hun eigen uitwerpselen liggen. De man was al eerder veroordeeld voor het verwaarlozen van zijn dieren en liep nog in een proeftijd. Omdat de man een lange historie op het gebied van dierenverwaarlozing heeft, vordert het Openbaar Ministerie naast een gedeeltelijk verbod op het houden van dieren een meldplicht bij de Reclassering. Daar zou de man zich verplicht moeten laten behandelen voor zijn problemen. De politierechter legt de verdachte een werkstraf op van 140 uur, naast een nieuwe voorwaardelijke celstraf van drie maanden. Daarnaast mag de verdachte een paar vogels en maximaal twee honden bezitten. In het vonnis staat expliciet vermeld dat de Reclassering in samenspraak met de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) uitvoering moet gaan geven aan het toezicht. Hierop is de reclasseringsmedewerker samen met een inspecteur van de LID op controle gegaan. De veroordeelde blijkt op dat moment de voorwaarde alweer overtreden te hebben, aangezien hij drie honden heeft. De veroordeelde blijkt de strekking van het houdverbod niet goed begrepen te hebben, hij betaalt immers hondenbelasting voor drie honden en dacht daarom drie honden te mogen hebben. De reclasseringsmedewerker heeft er, gezien de bredere problematiek, in dit geval voor gekozen om contact op te bouwen met de veroordeelde en deze te begeleiden naar de hulpverlening. En met succes. De man heeft uiteindelijk de hond weggedaan en de reclasseringsmedewerker is met de man in contact gebleven. Dit is mogelijk een meer duurzame oplossing in vergelijking met het effectueren van de voorwaardelijke straf, wat neerkomt op drie maanden celstraf en daarmee de beëindiging van het houdverbod. Bron: interviews

Dat dierenverwaarlozing en -mishandeling en andere vormen van problematisch gedrag vaak hand in hand gaan, maakt dat de signalering twee kanten op kan werken. Zo is een zaak van verwaarlozing van katten aan het rollen gebracht toen de hulpverlening bij de eigenaar over de vloer kwam wegens andere problematiek. En in een andere zaak is er, nadat een houdverbod is uitgesproken wegens dierenverwaarlozing, hulpverlening voor meervoudige problematiek bij de eigenaar op gang gekomen. 'De hulpverlening kreeg samen met de Reclassering een voet tussen de deur toen het houdverbod werd opgelegd.'

Los van de visie van de meeste professionals dat er voor een structurele oplossing van dierenmishandeling en -verwaarlozing een meer integrale aanpak geschikt zou zijn, menen zij stellig dat er geen nieuwe regels bij moeten komen voordat de huidige vorm een kans heeft gekregen. ‘Zorg eerst eens dat wat er is, toegepast kan worden zoals bedoeld en er gehandhaafd gaat worden in plaats van weer nieuwe regels te bedenken’, aldus een van hen. Over het algemeen wordt de mening gedeeld dat het huidige palet aan middelen om dierenmishandeling en -verwaarlozing te voorkomen voldoende is, maar dat het nog niet volledig benut wordt. Een respondent vat het scherp samen: ‘Is het concrete probleem dat er te weinig instrumenten zijn of worden de instrumenten zo terughoudend gebruikt dat het lijkt alsof er een probleem is?’ Op het moment worden de grenzen van wat mogelijk is nog niet voldoende juridisch verkend, is de strekking van de mening van de meeste respondenten. Daaruit volgt, zoals een respondent het verwoordt, of er nu nagedacht moet worden over het veranderen van de toepassing van het houdverbod of dat de huidige toepassing eerst goed benut moet gaan worden. Daarbij concluderen respondenten dat de effectiviteit, haalbaarheid en consequenties van de mogelijke alternatieven voor het houdverbod als bijzondere voorwaarde grotendeels onbekend zijn. ‘Het is sowieso de vraag of alternatieven het initiële probleem oplossen. We vinden dat er teveel schrijnende gevallen zijn en daar zit voor een groot deel de pijn’. Ongeacht de keuze voor welke vorm dan ook zal een randvoorwaarde voor de werkzaamheid zijn dat er gehandhaafd kan worden. En dat blijkt in de huidige praktijk nu juist een groot knelpunt te zijn.

## 5.4 Resumé

De mate waarin het houdverbod als bijzondere voorwaarde wordt overtreden is niet bekend waardoor er geen harde uitspraken over de effectiviteit kunnen worden gedaan. De impact die een houdverbod vaak op daders heeft en het feit dat er een voorwaardelijke straf aan gekoppeld is, worden als voordelen van deze toepassingsvorm beschouwd. Een aandachtspunt bij deze vorm is dat de voorwaardelijke straf mogelijk alleen de werking van ‘een stok achter de deur’ heeft als de voorwaardelijke straf niet te licht is, zodat de veroordeelde niet in de verleiding komt de voorwaardelijke straf aan te gaan. Van een dergelijk calculerend karakter lijkt niet zozeer sprake bij de particuliere dierhouder maar bij bedrijfsmatige dierhouders zou deze valkuil wel aanwezig kunnen zijn. Bij constatering van een overtreding van het houdverbod als bijzondere voorwaarde kunnen dieren niet in beslag worden genomen tenzij er sprake is van een nieuw strafbaar feit. Met het oog op dierenwelzijn wordt dit als nadeel van de bijzondere voorwaarde genoemd. Bovendien moet er een (vaak langdurige) strafzaak worden gestart voor de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf.

Het houdverbod als zelfstandige maatregel is nog niet mogelijk, maar verondersteld wordt dat dit een krachtigere vorm zou zijn dan het houdverbod als bijzondere voorwaarde. Een overtreding van het houdverbod vormt in dit geval een nieuw strafbaar feit terwijl het houdverbod blijft doorlopen. Het vervolgen van de overtreding vormt een nieuw (vaak langdurig proces). Bij zowel de bijzondere voorwaarde als bij de zelfstandige maatregel moet de handhaving goed georganiseerd zijn. Andere strafrechtelijke alternatieven voor de huidige toepassingsvorm van de bijzondere voorwaarde zijn een rechterlijk verbod, een beroepsverbod, een OM-afdoening en een gedragsaanwijzing. Daarnaast kan er bestuursrechtelijk opgetreden worden tegen bepaalde vormen van dierenmishandeling en -verwaarlozing, zij het dat dit een beperkte, lokale werking heeft.

Geen enkele toepassing zal de ultieme oplossing bieden, moet worden geconcludeerd. Van de bestaande straffen en maatregelen is de effectiviteit onbekend en dat geldt zeker voor alternatieven die wettelijk nog niet mogelijk zijn. Het bestaande palet aan mogelijkheden biedt voldoende om tot maatwerk te komen. Daarbij moet de mogelijkheid tot het naast elkaar inzetten van maatregelen en straffen worden benut. Maar bovenal zal het afhangen van de kwaliteit van toezicht en handhaving of een straf of maatregel effectueert. Tenslotte zou een integrale aanpak inclusief de hulpverlening de meest optimale aanpak op lange termijn zijn gezien de specifieke doelgroep van dierenverwaarlozing en -mishandeling.

## Eindnoten

1. De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is een onafhankelijke raad van deskundigen die de staatssecretaris van Economische Zaken gevraagd en ongevraagd adviseert over multidisciplinaire vraagstukken op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid.
2. Het stadionverbod is een voorbeeld van een landelijke toepassing van bestuurlijke optreden. Het voordeel van het stadionverbod is dat dit ook landelijk te handhaven is omdat het een verbod is voor een bepaalde handeling in het openbaar en daarbij nog heel specifiek het bezoeken van een stadion.
3. RDA, 2013.



## ‘Ik werk mee, want ik zie het niet meer zitten’

Via een getuige komt er bij de politie een melding binnen dat zijn buurman een van zijn honden zou mishandelen tijdens het uitlaten. Twee dierenagenten volgen de melding op. Ze komen aan bij een tweekamerappartement waar een man, een vrouw en twee kleine kinderen wonen. De familie is bekend bij het Advies en Meldpunt Kindermishandeling vanwege verwaarlozing. Tijdens diverse controles door de dierenpolitie blijkt dat er teveel dieren in de woning aanwezig zijn. Verder is het een bende in huis en stinkt het enorm naar ontlasting. De eigenaren beloven meerdere keren het aantal dieren te verminderen maar komen deze belofte niet na. Zij bieden ook puppy's aan via Marktplaats. Ondanks dat er meerdere keren onge-regeldheden en overtredingen worden geconstateerd, acht de politie dit nog onvol-doende voor strafrechtelijke vervolging.

Dan komt er opnieuw een melding van een schrijnende situatie op het betref-fende adres. Op het adres aangekomen, blijkt dat de dierenambulance net weg is met twee gewonde honden die van het balkon zijn gesprongen. Bij het betreden van de woning treffen de dierenagenten een ernstig vervuilde woning aan waar-in minstens vijftien honden verblijven. In de woning zijn de man en een van zijn dochters aanwezig. De dierenagenten mogen binnen komen en de man geeft aan alle medewerking te willen verlenen omdat hij het niet meer ziet zitten. Het meisje en de dieren zijn wederom ernstig verwaarloosd. Het meisje wordt direct uit huis geplaatst. De officier van justitie geeft toestemming om alle dieren strafrechtelijk in beslag te nemen. De andere dochter verblijft op dat moment elders. De officier geeft een machtiging om het kindje daar direct uit huis te halen. Ter plaatse wordt het meisje aangetroffen met een blauw oog, kapotte billen en een mensenbeet in haar hand. Beide meisjes worden ondergebracht in een pleeggezin. De verdachten worden veroordeeld voor verwaarlozing van de dieren en krijgen beiden een werkstraf van 80 uur waarvan 40 uur voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar. Tijdens deze proeftijd mogen ze geen dieren houden met uitzondering van het houden van vissen.



## 6 Conclusies

Dierenmishandeling en -verwaarlozing zijn strafbaar. Deze strafbare feiten houden in dat dieren pijn of letsel wordt toegebracht, hen zorg wordt onthouden of dat het dierenwelzijn op een andere wijze wordt aangetast. Bij de strafrechtelijke vervolging van plegers van verwaarlozing en mishandeling van dieren kan de rechter de dader verbieden om gedurende een bepaalde periode (nog) dieren te houden. Dit zogenoemde houdverbod kan in Nederland thans door de strafrechter in de vorm van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf worden opgelegd.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft Bureau Beke een landelijk onderzoek uitgevoerd naar de frequentie waarmee en de wijze waarop het houdverbod landelijk wordt toegepast. Dit is onderzocht door middel van een deskresearch, het analyseren van geregistreerde data bij de politie en het Openbaar Ministerie, een verdieping van gerechtelijke uitspraken, casestudies en interviews met wetenschappers en professionals uit de strafrechts- en handhavingsketen. Het onderzoek maakt inzichtelijk wat de randvoorwaarden voor een adequate toepassing van het houdverbod zijn en welke alternatieve toepassingsvormen van een verbod op het houden van dieren er zijn.

In dit hoofdstuk brengen we de belangrijkste resultaten uit het onderzoek samen. Daarmee is dit hoofdstuk tevens te beschouwen als een samenvatting. Allereerst gaan we in §6.1 in op de context van het houdverbod. In §6.2 worden de straffen voor dierenmishandeling en -verwaarlozing en de frequentie waarmee het houdverbod daar een rol in speelt, beschreven. Daarna volgt in §6.3 een beschrijving van de belangrijkste constatering ten aanzien van het toezicht op en de handhaving van het houdverbod. Het vraagstuk van de doelbereiking van het houdverbod – in zijn huidige vorm en van mogelijke alternatieve toepassingsvormen – komt in §6.4 aan bod. Het hoofdstuk besluit met een reflectie op de resultaten (§6.5).



## 6.1 Het houdverbod

Deze paragraaf schetst de ontwikkeling van dierenwelzijn in de wet, de toepassing van het houdverbod in Nederland en, ter vergelijking, het houdverbod zoals dat in het buitenland wordt toegepast.

### *Dierenwelzijn*

Gezondheid en welzijn van dieren hebben sinds het einde van de achttiende eeuw een steeds grotere positie in de wet verworven. Met de Wet dieren, die per 1 juli 2014 in werking is getreden, kennen we in Nederland nu een alomvattende wetgeving omtrent dierenwelzijn. Overtredingen van deze wet kunnen bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk worden afgehandeld. Strafrecht is dadergericht; het gaat hier om het straffen van de dader voor zijn gedrag. Bij bestuursrecht ligt de focus op herstel of verbetering van de situatie met als doel het welzijn van het dier te bevorderen.

### *Het houdverbod*

De strafrechter kan een verdachte een verbod opleggen op het houden van (bepaalde) dieren of het stellen van een maximum aantal te houden dieren. Het houdverbod kent in Nederland de vorm van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. Dit betekent dat een (deels) voorwaardelijke straf, bijvoorbeeld een boete of gevangenisstraf, gekoppeld is aan een overtreding van het houdverbod binnen een bepaalde proeftijd. Deze maximale proeftijd is sinds 2012 van drie jaar naar tien jaar verhoogd. Bij overtreding van het houdverbod kan de officier van justitie de rechter verzoeken tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. Vanuit de beleidstheorie is het houdverbod in Nederland vooral bedoeld voor recidivisten ten aanzien van dierenverwaarlozing en -mishandeling.

### *Buitenland*

In het buitenland (o.a. Denemarken, Duitsland, Groot-Brittannië Frankrijk en Canada) heeft het houdverbod veelal het karakter van een opzichzelfstaande straf of maatregel, die soms ook levenslang kan worden opgelegd. Daarnaast is het houdverbod, nadrukkelijker dan in Nederland, niet alleen voor recidivisten maar ook voor first offenders bedoeld. Voorkomen van recidive is zowel in Nederland als het buitenland het belangrijkste uitgangspunt van het houdverbod.

Het doen van uitspraken over verschillende toepassingen in het buitenland is lastig, omdat rechtssystemen niet zonder meer vergelijkbaar zijn. In elk geval is duidelijk dat de juridische inbedding en reikwijdte van het houdverbod tussen Nederland en het buitenland verschillen. Een verschil tussen de Nederlandse toepassingsvorm en die in het buitenland heeft betrekking op het (werkzame) mechanisme ervan. Bij het houdverbod in de vorm van een bijzondere voorwaarde geldt

de voorwaardelijke straf als een stok achter de deur. Bij tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf – wegens overtreding van het houdverbod – komt het houdverbod te vervallen. Bij overtreding van het houdverbod als een zelfstandige straf of maatregel zoals in het buitenland toegepast, wordt een nieuw strafbaar feit begaan. Bij het vervolgen van deze overtreding blijft het houdverbod van kracht. Een variant die de positie inneemt tussen de bijzondere voorwaarde en de zelfstandige straf of maatregel wordt in België toegepast. Daar wordt het houdverbod als strafrechtelijke veiligheidsmaatregel toegepast. Bij elke overtreding van het houdverbod volgt een direct inbare dwangsom terwijl het houdverbod van kracht blijft. Een belangrijke constatering is dat de effectiviteit en de feitelijke voor- en nadelen van de diverse toepassingsvormen van het houdverbod in Nederland noch in het buitenland bekend zijn.

## 6.2 Toepassing

In deze paragraaf worden de belangrijkste resultaten weergegeven met betrekking tot de straffen die in dierenwelzijnszaken worden opgelegd en de frequentie waarmee het houdverbod daarbij voorkomt. Daarnaast schetsen we de bevindingen ten aanzien van de concrete invulling en reikwijdte van het houdverbod en de kenmerken van de doelgroep.

### *Dierenwelzijnszaken*

In de jaren 2010 tot 2015 is sprake van een jaarlijkse toename van het aantal dierenwelzijnszaken dat door de rechter wordt afgedaan. In totaal gaat het over een periode van vijf jaar om ruim tweeduizend zaken (2.017). Bijna de helft van deze zaken heeft betrekking op verwaarlozing, een kwart op mishandeling en het overige kwart op andere feiten jegens dieren. Deze laatste categorie omvat onder andere seks of porno met dieren (sinds 2010 strafbaar gesteld) en het aanhitsen of niet-onschadelijk houden van een dier.

In het merendeel van de zaken volgt strafoplegging door de rechter. Voor zaken die enkel betrekking hebben op dierenfeiten (zuivere dierenwelzijnszaken) geldt dat voor acht op de tien zaken. In zaken waarbij naast dierenfeiten sprake is van andersoortige, niet-dierengerelateerde feiten (gemengde dierenwelzijnszaken) gaat de rechter in negen op de tien zaken tot strafoplegging over. Zuivere dierenwelzijnszaken worden door de rechter overwegend (in tweederde van de zaken) afgedaan met een (onvoorwaardelijke) geldboete. Een taakstraf wordt in een kwart van de zuivere dierenwelzijnszaken opgelegd. Vrijheidsstraffen (veelal voorwaardelijk) komen in minder dan tien procent van de zuivere dierenwelzijnszaken voor. Bij gemengde dierenwelzijnszaken liggen de straffen doorgaans hoger. Daarbij wordt

in ruim vier op de tien zaken een (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf opgelegd en in een derde van de zaken een (onvoorwaardelijke) geldboete.

### *Het houdverbod*

Naast de hoofdstraffen kunnen rechters bijzondere voorwaarden opleggen. In de 2.017 dierenwelzijnszaken die in een periode van vijf jaar door de rechter zijn behandeld, is het houdverbod in totaal 67 keer als bijzondere voorwaarde opgelegd. Dat betekent dat er gemiddeld dertien houdverboden per jaar worden opgelegd. Gerelateerd aan het aantal dierenwelzijnszaken volgt er in één op de dertig zaken een houdverbod.

Het vonnis in de zaken waarin een houdverbod is opgelegd, volgt gemiddeld dertien maanden na het misdrijf. Ruim de helft is binnen het jaar afgehandeld, in het overige deel van de zaken duurt het langer dan een jaar. Een mogelijke verklaring voor het beperkt aantal opgelegde houdverboden, is dat het houdverbod binnen het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht een nog relatief onbekende bijzondere voorwaarde is, ondanks dat het al lange tijd bestaat. Een mogelijke oorzaak van het gebrek aan bekendheid van het houdverbod is dat dierenwelzijnszaken maar een klein deel vormen van het totaal aantal strafzaken. En als er dan vervolgens ook in maar een klein deel van de dierenwelzijnszaken een houdverbod wordt opgelegd, houdt dat de onbekendheid ervan in stand. Rechters nemen niet altijd de vordering van de officier van justitie over. Maar als een houdverbod wordt opgelegd, is dat vaak op aangeven van de officier van justitie. Vanuit dat gegeven is het van belang dat kennis van het houdverbod met name goed geborgd wordt binnen het Openbaar Ministerie. Op dit moment is hier nog onvoldoende sprake van. Kennis ligt versnipperd bij officieren van justitie, wat inhoudt dat de ene officier het houdverbod kent en de andere officier er nog nooit van heeft gehoord. Illustratief is dat er sterke geografische verschillen zijn bij de opgelegde houdverboden, die niet verklaard kunnen worden door de spreiding van het aantal dierenwelzijnszaken. De Randstedelijke arrondissementen en het Functioneel Parket vertegenwoordigen bijna driekwart van de opgelegde houdverboden. In andere arrondissementen worden relatief (veel) minder houdverboden opgelegd.

Een stap in de goede richting is dat de mogelijkheid van het vorderen van een houdverbod sinds maart 2015 staat vermeld in de 'Richtlijn voor strafvordering dieren mishandeling en dierenverwaarlozing' van het Openbaar Ministerie. Daarnaast zou het aanstellen van een portefeuillehouder 'dierenwelzijn' binnen alle parketten van het Openbaar Ministerie een manier kunnen zijn om de kennis op dit onderwerp te borgen.

### *Invulling en reikwijdte*

Een houdverbod wordt vrijwel exclusief uitgesproken voor dierenmishandeling en -verwaarlozing en niet voor andersoortig strafbaar gedrag jegens dieren. De houdverboden worden het vaakst gekoppeld aan een (deels) voorwaardelijke geldboete (gemiddeld €1640) of werkstraf (gemiddeld 83 uur). In een vijfde van de zaken is het houdverbod gekoppeld aan een voorwaardelijke gevangenisstraf (gemiddeld 86 dagen).

De proeftijd die voor de voorwaardelijke straf geldt, is in de regel gelijk aan de proeftijd voor houdverbod. Deze ligt in ruim twee op de drie zaken op twee jaar en in een kwart van de zaken op drie jaar. Ondanks de mogelijkheid om een proeftijd van maximaal tien jaar uit te spreken, komt een proeftijd langer dan drie jaar niet voor. Met het oog op maatwerk wordt het feit dat de mogelijkheid van langere proeftijden bestaat binnen de strafrechts- en handhavingsketen als positief ervaren.

De nadere invulling en reikwijdte van het houdverbod verschillen per zaak. De uitspraak kan betrekking hebben op het niet meer mogen houden van dieren of het houden van een maximum aantal dieren. De dieren waar het houdverbod betrekking op heeft, worden in de helft van de rechterlijke uitspraken nader gespecificeerd. In de andere helft van de zaken kent het verbod een wat algemener geformuleerde toepassing, namelijk 'dieren' of '(huis)dieren'.

Een knelpunt van het houdverbod is dat het persoonsgebonden is en het daardoor lastig te handhaven is indien de dader huisgenoten heeft. Aan dit knelpunt kan tegemoet gekomen worden door de reikwijdte van het houdverbod uitgebreider te formuleren met gebruikmaking van terminologie als 'middellijk' (een ander) en 'onmiddellijk' (zelf).

### *Doelgroep*

Omdat het houdverbod betrekking heeft op het verbod om (bepaalde) dieren te houden, is het een voorwaarde die enkel van toepassing kan zijn op dierhouders die zich schuldig maken aan verwaarlozing of mishandeling van *hun* dieren. Dit kunnen particuliere of bedrijfsmatige dierhouders zijn.

De doelgroep van het houdverbod bestaat in de praktijk uit zowel first offenders als recidivisten. Kenmerkend voor plegers van dierenmishandeling en -verwaarlozing die een houdverbod krijgen, is dat zij vaak al lange tijd bij verschillende instanties bekend zijn wegens meervoudige problematiek. Dit varieert van psychosociale problematiek tot financiële problemen en criminaliteit. Vanwege een dergelijke achtergrond is een deel van de daders niet in staat om hun dieren goed te verzorgen of, in het geval van bedrijfsmatige dierhouderij, tot een adequate bedrijfsvoering. De doelgroep hanteert bovendien vaak ongebruikelijke normen en waarden ten aanzien van de omgang met dieren en soms ook ten aanzien van de omgang met mensen.

## 6.3 Handhaving

Het opleggen van een houdverbod vraagt om controle op het naleven daarvan. In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de uitvoeringspraktijk van de handhaving van het houdverbod.

### *Toezichthouders*

Formeel ligt de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van het houdverbod bij het Openbaar Ministerie. In de praktijk kunnen Reclassering Nederland, de Nationale Politie, de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) toezichthoudende taken uitvoeren. De politie en de LID opereren ten aanzien van particuliere dierhouders en de NVWA houdt toezicht binnen de bedrijfsmatige dierhouderij. De Reclassering kan een rol hebben in zowel een particuliere als bedrijfsmatige setting. Omdat de Reclassering gericht is op het bewerkstelligen van een gedragsverandering bij veroordeelden, kan deze organisatie een belangrijke meerwaarde hebben in het houden van toezicht op opgelegde houdverboden. Zeker gezien het feit dat dierenmishandeling en dierenverwaarlozing voorkomen binnen de context van een bredere psychosociale problematiek, lijkt de Reclassering een geschikte partij om het strafbare gedrag jegens dieren in een bredere aanpak te betrekken. Formeel heeft de Reclassering echter nog geen rol toebedeeld gekregen bij het toezicht op deze groep daders.

Over het algemeen leeft de mogelijkheid van het houdverbod bij de handhavingspartijen sterker dan bij de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie. Voor de LID en NVWA geldt dat zij voldoende bekend zijn met de mogelijkheden van het houdverbod omdat dierenwelzijn hun expliciete werkterrein is. Dat geldt voor de Nationale Politie en de Reclassering veel minder. Omdat de taakaccenthouders dierenwelzijn van de Nationale politie zich richten op dierenmishandeling en -waarlozing geldt voor hen dat de kennis daar redelijk aanwezig is. Redelijk, omdat het sterk verschilt tussen de taakaccenthouders. Van belang is dat toezichthouders voldoende kennis hebben van de mogelijkheid van het houdverbod zodat deze kennis gedeeld kan worden met het Openbaar Ministerie en daarmee ook binnen het Openbaar Ministerie zal groeien. De officier van justitie kan door de handhavingspartijen in concrete zaken op de mogelijkheid van het houdverbod attent worden gemaakt. In de praktijk gebeurt dat ook doordat toezichthouders in het proces-verbaal beargumenteren dat er in een bepaalde zaak een houdverbod gepast is. Op die manier komt de kennis via de partijen die actief zijn in het veld van dierenwelzijn uiteindelijk ook bij de rechterlijke macht terecht.

Voor de Reclassering geldt dat dierenwelzijn een nieuw onderwerp is waar reclasseringswerkers doorgaans niet veel mee te maken hebben. Om dierenwelzijn

effectief te kunnen handhaven is het noodzakelijk dat toezichthouders over expertise op dat vlak beschikken. Men moet weten wat men ziet en het kunnen beoordelen. Kennisverruiming over dierenwelzijn in het algemeen en het houdverbod in het bijzonder is binnen de handhavingspartijen met name van belang bij de politie en de Reclassering.

### *Informatiedeling*

Het controleren van naleving van het houdverbod kan alleen plaatsvinden indien handhavingspartijen op de hoogte zijn van het opgelegde houdverbod. Rechterlijke uitspraken, en daarmee de bijzondere voorwaarden, koppelt het Openbaar Ministerie echter niet systematisch terug aan de handhavingsketen. Dit geldt niet specifiek voor dierenwelzijnszaken, maar vormt volgens respondenten een algemeen probleem. Of handhavingspartijen op de hoogte zijn van opgelegde houdverboden blijkt daardoor in de praktijk vaak afhankelijk van de individuele betrokkenheid van toezichthouders en officieren van justitie bij een zaak. Informeel zijn individuele toezichthouders in bepaalde zaken wel bekend met de uitspraak.

Er bestaan geen afspraken rondom de handhaving van het houdverbod. Hierdoor is het onduidelijk welke partij in dat kader moet optreden, met het risico dat geen enkele partij zich voor de handhaving verantwoordelijk voelt. Door die onduidelijkheid blijft een actieve handhaving van het houdverbod vaak achterwege. Met het concreet aanwijzen van een toezichthoudende partij door de rechter kan deze impasse wellicht doorbroken worden. Nu wordt in minder dan één op de tien zaken door de rechter expliciet een partij aangewezen die verantwoordelijk wordt gehouden voor het houden van toezicht op de naleving van het houdverbod. Van belang is dan natuurlijk nog steeds dat de uitspraak van de rechter wordt teruggekoppeld aan de aangewezen partij.

### *Registratie*

Buiten dat het belangrijk is dat er een verantwoordelijk toezichthouder wordt aangewezen en dat deze op de hoogte wordt gesteld van het houdverbod, is van belang dat die kennisname geborgd wordt binnen de handhavingsinstantie. Dat wil zeggen dat dit gerelateerd aan de naam en het adres van de veroordeelde duidelijk geregistreerd wordt. Op die manier is een geldend houdverbod inzichtelijk voor alle toezichthouders van een handhavingsorganisatie. De kennis van opgelegde houdverboden blijkt in de huidige praktijk vaak nog beperkt tot individuele toezichthouders. Bij geen van de handhavingsinstanties wordt het houdverbod door alle toezichthouders systematisch volgens een vaste werkwijze geregistreerd. In het politieregistratiesysteem is er in bijna acht van de tien zaken geen registratie te vinden van het opgelegde houdverbod. Binnen de instanties zijn wel voorbeelden van goede registratiemogelijkheden om dit in de toekomst te verbeteren. Een landelijke

registratie van opgelegde houdverboden die inzichtelijk is voor alle handhavingspartijen is het ideaal.

### *Uitvoering*

De consequentie van een gebrekkige informatiedeling is dat toezichthouders tijdens hun taakuitoefening waarnemen dat iemand in het bezit is van dieren maar daar niet tegen optreden, omdat zij niet weten dat de betreffende persoon een houdverbod heeft. Los daarvan vormt de feitelijke handhaving van het houdverbod een probleem op zich. Handhaving vraagt immers naast kennis om mankracht, en de vraag is of die bij de verschillende partijen voldoende aanwezig zijn. Met het huidige, beperkte aantal opgelegde houdverboden zit bij de mankracht naar verwachting niet het grootste knelpunt bij de uitvoering van de handhaving. Belangrijk is dat het controleren van het houdverbod praktisch uitvoerbaar is. Gezien de doelgroep is er van vrijwillige medewerking aan controles niet altijd sprake, waardoor het wenselijk is om controles altijd samen met de politie uit te voeren. Om een effectieve controle uit te kunnen voeren, moet er in de woning van de veroordeelde worden gekeken. Voor geen van de toezichthouders, ook niet voor de politie, is het echter zonder meer altijd mogelijk om achter de voordeur te kijken. Idealiter wordt de uitvoering van de handhaving wettelijk mogelijk gemaakt en koppelt de rechter een medewerkingsverplichting aan het houdverbod die tevens in de uitspraak wordt vastgelegd. Het niet-verlenen van medewerking aan controles zou dan ook als een overtreding van de bijzondere voorwaarde kunnen gelden.

## **6.4 Effectiviteit**

Het houdverbod in zijn huidige vorm kent knelpunten in de uitvoeringspraktijk. De vraag is hoe de doelbereiking van het houdverbod versterkt kan worden en of er alternatieve toepassingsvormen van het houdverbod zijn die het doel mogelijk beter kunnen bereiken. Hierna schetsen we de belangrijkste bevindingen ten aanzien van het houdverbod zoals dat in Nederland thans wordt toegepast en de mogelijke alternatieve toepassingsvormen. Daarbij is van belang op te merken dat de focus van het onderzoek ligt bij het strafrechtelijke houdverbod zoals dat thans in Nederland wordt toegepast en dat de alternatieven enkel verkend zijn.

### *Bijzondere voorwaarde*

De achterliggende gedachte bij het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf is dat de voorwaardelijke straf de werking heeft van 'een stok achter de deur'. Bij overtreding van het houdverbod binnen de geldende proeftijd, kan de officier van justitie de rechter verzoeken te beslissen tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. Het houdverbod komt zodra de voorwaardelijke straf

ten uitvoer wordt gelegd te vervallen. Met het oog op dierenwelzijn en het risico op herhaling, wordt dit over het algemeen een onwenselijk effect gevonden. De veroordeelde kan dan immers weer ongestraft dieren houden en er zal een nieuw (strafrechtelijk) dossier moeten worden aangelegd. Dieren kunnen nadat het houdverbod is komen te vervallen alleen dan weer worden weggehaald als er sprake is van strafbaar gedrag van de eigenaar. Bij overtreding van het houdverbod kan er een nieuwe strafzaak volgen om de voorwaardelijke straf op te leggen. Hoe vaak dit voorkomt is niet bekend. In de praktijk blijkt dat hier in elk geval niet altijd toe wordt overgegaan.

Gezien de doelgroep die een houdverbod opgelegd krijgt, lijkt er bij de particuliere dierhouder in de praktijk geen sprake van dat de voorwaardelijke straf bewust wordt geaccepteerd zodat het houdverbod komt te vervallen. Een dergelijke calculerende gedachte zal in theorie mogelijk eerder voorkomen bij bedrijfsmatige dierhouders, aangezien een houdverbod grote consequenties kan hebben voor hun inkomen; maar ook hier getuigt de praktijk niet van. Het overtreden van het houdverbod lijkt vaak voort te komen uit de onmacht en onkunde van daders om op een juiste manier met dieren om te gaan. Anticiperend op het theoretische risico dat er onvoldoende dreiging uitgaat van de voorwaardelijke straf, is van belang dat deze straf niet te licht is. Over het algemeen lijkt het erop dat rechters hier wel rekening mee houden, maar het kan geen kwaad de alertheid hierop bij officieren van justitie en rechters te vergroten.

De mogelijkheid van het opleggen van een langere proeftijd (van maximaal tien jaar) bij een bijzondere voorwaarde wordt bij het houdverbod vooralsnog door officieren van justitie en rechters niet benut. Een langere proeftijd kan alleen de werkzaamheid bereiken die ermee wordt beoogd als er gedurende de gehele periode consequent gehandhaafd wordt. Zolang de handhaving voor de relatief korte proeftijd van twee à drie jaar nog niet effectief is georganiseerd, zal een langere proeftijd – en laat staan een levenslange maatregel – zeker geen effect sorteren.

### *Alternatieven*

Het houdverbod als zelfstandige maatregel zoals in het buitenland is in Nederland nu niet mogelijk. Verondersteld wordt dat dit een krachtiger vorm zou zijn dan het houdverbod als bijzondere voorwaarde. Het voornaamste voordeel van een zelfstandige maatregel ten opzichte van een bijzondere voorwaarde is dat een overtreding van het houdverbod vervolgd kan worden als een nieuw strafbaar feit terwijl het houdverbod blijft doorlopen. Met het oog op de handhaving van dierenwelzijn en het voorkomen van recidive kan dit in theorie een krachtiger werking hebben dan een bijzondere voorwaarde. Maar ook voor het houdverbod als zelfstandige maatregel geldt dat dit pas effectief is wanneer dit structureel gecontroleerd wordt, zeker omdat het houdverbod van kracht blijft na overtreding ervan.



Andere strafrechtelijke alternatieven voor de huidige toepassingsvorm die mogelijk interessant zijn om te verkennen, zijn: een rechterlijk verbod, een beroepsverbod, een OM-afdoening en een gedragsaanwijzing. Daarnaast kan er bestuursrechtelijk worden opgetreden tegen bepaalde strafbare feiten inzake dierenwelzijn (zoals bijincidenten), zij het dat dit een beperkte, lokale werking heeft.

Vooralsnog is het niet mogelijk om harde uitspraken te doen over de effectiviteit van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. Datzelfde geldt voor bestaande en nog niet bestaande alternatieven voor het houdverbod binnen het strafrecht en andere rechtsgebieden.

## 6.5 Slotbeschouwing

Het vraagstuk van de effectiefste toepassingsvorm van het houdverbod – ook op langere termijn – is lastig. Het doel is het te allen tijde voorkomen van herhaling van dierenmishandeling en -verwaarlozing. Het risico op recidive is binnen de doelgroep reëel aanwezig omdat het strafbare gedrag jegens dieren vaak deel uitmaakt van een bredere problematiek van daders, waarbij zij ook niet altijd goed voor zichzelf kunnen zorgen. Overtredingen van een houdverbod lijken vooral voort te komen uit onmacht of onvermogen om op een juiste manier met dieren om te gaan. Gezien dit gegeven, is het de vraag of de kans op recidive kleiner zou zijn bij het houdverbod in de vorm van een zelfstandige maatregel dan in de vorm van een bijzondere voorwaarde. De impact van het opleggen van een houdverbod – in welke vorm dan ook – zal bij de specifieke doelgroep groot zijn. Voor particuliere dierhouders geldt vaak dat dieren een belangrijk deel uitmaken van hun leven. Voor bedrijfsmatige dierhouders zijn dieren hun bron van inkomsten. Indien voorwaardelijke straffen bij het houdverbod als bijzondere voorwaarde even zwaar zijn als bijkomende straffen bij een zelfstandig houdverbod, zal de toepassingsvorm voor de impact op de dader mogelijk geen verschil maken. Het belangrijkste verschil tussen beide toepassingsvormen is dat het houdverbod na overtreding als zelfstandige maatregel van kracht blijft en dit na overtreding als bijzondere voorwaarde komt te vervallen. Theoretisch gezien, is het houdverbod in de vorm van een zelfstandige maatregel daarmee duurzamer. En ten aanzien van dierenwelzijn is een duurzamer houdverbod wenselijk. Dat het houdverbod langer voortduurt, betekent echter niet vanzelfsprekend dat daarmee het doel beter wordt bereikt. De effectiviteit valt of staat met het handhaven van het geldende verbod om dieren te houden. En bij de handhaving ligt in de huidige praktijk het belangrijkste knelpunt.

Een algemeen probleem bij de strafrechtelijke vervolging is daarnaast dat er vaak lange tijd tussen het misdrijf en het vonnis zit. In het geval van dierenwelzijnszaken kunnen verdachten in afwachting van het strafproces weer nieuwe dieren aanschaffen. Zolang er geen nieuwe misstanden worden geconstateerd, kan dit niet

verhinderd worden. Gezien de doelgroep en het gegeven dat de soms ongebruikelijke omgang met dieren behoort tot een algemeen gedragsrepertoire, is een langdurig proces niet wenselijk en dit past ook niet bij de doelstelling van het houdverbod. De boodschap aan de verdachte dat deze geen dieren meer mag houden, verliest aan kracht als deze pas een jaar later volgt en de verdachte in afwachting van de uitspraak wel dieren heeft mogen houden. Lik-op-stukbeleid is bij deze doelgroep beter op zijn plaats. Een langdurig strafproces waarvan nu in de praktijk sprake is bij het houdverbod als bijzondere voorwaarde, zal ook aan de orde zijn bij een houdverbod in de vorm van een zelfstandige maatregel. En datzelfde geldt voor een houdverbod in de vorm van een rechterlijk verbod of beroepsverbod. Het probleem met de effectiviteit van het houdverbod ligt met ander woorden niet zozeer bij de zwaarte of de vorm van de maatregel, maar bij de snelheid waarmee ingegrepen kan worden. Met het oog op dierenwelzijn en het voorkomen van recidive ligt het daarom bij een strafrechtelijke afhandeling van zaken in de rede om in de periode voorafgaand aan de uitspraak ook op een andere wijze op te treden. Het realiseren van (een verruiming van) de mogelijkheid tot het opleggen van een gedragsaanwijzing door het Openbaar Ministerie of een OM-afdoening biedt daarin mogelijkheden. Daaraan parallel zou een bestuurlijk traject kunnen worden ingezet. Zowel de maatregelen van het Openbaar Ministerie als bestuurlijke maatregelen hebben het voordeel dat deze direct na het misdrijf kunnen worden toegepast. Omdat de strafbare feiten liggen verankerd in het strafrecht moet daar vervolgens nog een strafrechtelijke afdoening door de rechter op volgen.

De belangrijkste randvoorwaarden bij het opleggen van alle type straffen en maatregelen die erop gericht zijn dat iemand geen dieren mag houden, zijn kennis van dierenwelzijn binnen de strafrechtsketen en een effectieve handhaving. Behalve dat handhavingspartijen voor het houden van toezicht – op papier en in de praktijk – moeten worden aangewezen, moeten zij beschikken over kennis van dierenwelzijn en opgelegde houdverboden en moeten zij toegerust zijn om de controles feitelijk uit te voeren. Bij dat laatste punt is aandacht voor veiligheid van de toezichthouders van belang alsmede een gedegen samenwerking tussen handhavingspartijen en de wettelijke mogelijkheid om achter de voordeur te kijken.

Een gestructureerde en consequente handhaving vraagt vervolgens op zijn beurt dat er bij constatering van overtreding van het houdverbod adequaat opgetreden wordt door het Openbaar Ministerie. Met het niet-optreden tegen overtredingen van het houdverbod zal immers alsnog aan het doel van de handhaving van dierenwelzijn voorbij worden geschoten.

Geconcludeerd moet worden dat geen enkele toepassing van het houdverbod de ultieme oplossing zal bieden. Dit geldt ook voor het houdverbod als zelfstandige maatregel. Het bestaande arsenaal aan straffen en maatregelen in relatie tot dierenmishandeling en -verwaarlozing is op dit moment goed gevuld. Het probleem is dat

de mogelijkheden van het houdverbod nog onvoldoende benut worden en dat de handhaving thans tekort schiet. Gezien de problematische doelgroep van het houdverbod zal een integrale aanpak inclus de hulpverlening de meest optimale aanpak op de lange termijn zijn.

# Summary

Cruelty to and neglect of animals are criminal offences, in the perpetration of which harm or injury is inflicted upon animals, animals are deprived of care, or animal welfare is otherwise impaired. In the criminal prosecution of perpetrators of cruelty to and neglect of animals, the court may impose an injunction on the offenders to keep animals for a specific period of time. In the Netherlands, this so-called ban on keeping animals (“*houdverbod*“) can be imposed by the criminal court in the form of a special condition imposed in combination with a suspended sentence.

Commissioned by the Scientific Research and Documentation Centre (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum) of the Ministry of Safety and Justice, Bureau Beke has carried out a national study into the frequency with which and the manner in which the ban on keeping animals is applied nationwide. This was investigated by means of desk research, through an analysis of the data registered by the police and the Public Prosecution Service, by close scrutiny of court judgments, in case studies and in interviews with scientists and professionals in the criminal law and law enforcement chain. The study provides insights into the prerequisites for adequate application of the ban on keeping animals and outlines possible alternative forms of application of this ban. In this summary, the main results of the study are brought together.

## The ban on keeping animals

In this section, an outline is offered of the development of animal welfare in law, the application of the ban on keeping animals in the Netherlands and, for the sake of comparison, the ban on keeping animals as applied in other countries.

### *Animal welfare*

Animal health and welfare have gained an increasingly significant position in law since the end of the eighteenth century. With the Animals Act, which became

effective on 1 July 2014, we now have comprehensive animal welfare legislation in the Netherlands, offences against which may be dealt with under administrative and/or criminal law. Criminal law is offender-oriented and concerned with punishing offenders for their conduct. In administrative law, the focus is on recovery or improvement of the situation, for the purpose of promoting animal welfare.

### *The ban on keeping animals*

The Dutch criminal court may impose on offenders an injunction on keeping (specific) animals, or may set a maximum on the number of animals that may be kept. In the Netherlands, the ban on keeping animals is applied as a special condition attached to a suspended sentence. This means that a (partly) suspended sentence, for example a fine or prison term, is linked to a violation of the ban on keeping animals, committed within a specific probation period. In 2012, the maximum probation period was extended from three to ten years. If the ban on keeping animals is violated, the public prosecutor may ask the court to enforce the suspended sentence. From a perspective of policy, the intention is for the Dutch ban on keeping animals to be enforced mainly against repeat perpetrators of cruelty to and neglect of animals

### *Abroad*

In other countries (among others Denmark, Germany, Great Britain, France and Canada), the ban on keeping animals mostly features as an independent punishment or measure, which is sometimes imposed for life. In addition, and more emphatically than in the Netherlands, in these countries the ban on keeping animals is not just intended for repeat offenders but also for first offenders. Both in the Netherlands and abroad, preventing recidivism is the main principle of the ban on keeping animals.

It is difficult to make assertions about the various applications abroad, because legal systems cannot simply be compared. At any rate, it is clear that there are differences in the ways in which the ban on keeping animals is embedded in law, as well as differences in scope, between the Netherlands and other countries. One difference between the Dutch application of the ban and applications abroad regards the (effective) mechanism of the ban. Where the ban on keeping animals takes the form of a special condition, the suspended sentence to which it is linked serves as a warning. On enforcement of that suspended sentence – as a consequence of a violation of the ban on keeping animals – the ban lapses. In case of a violation of the ban on keeping animals, imposed as an independent punishment or measure in the manner used abroad, a new punishable offence is committed. If that offence is prosecuted, the ban on keeping animals remains in effect. A variant that takes up a position between the special condition and the independent punishment or

measure is applied in Belgium. There, the ban on keeping animals is applied as a safety measure under criminal law. Each violation of the ban on keeping animals is followed by an immediately enforceable penalty, whereas the ban remains in effect. A significant observation is that the effectiveness and the actual pros and cons of the ban on keeping animals in its various embodiments are unknown in the Netherlands as well as abroad.

## Application

The main results in regard to punishments imposed in animal welfare cases, and with respect to the frequency with which the ban on keeping animals plays a part in those punishments, are outlined in this section. In addition, findings in regard to the specifics and scope of the ban on keeping animals are set out, as well as the characteristics of the target group.

### *Animal welfare cases*

In the period 2010 – 2015 there was an annual increase of the number of animal welfare cases heard and adjudicated by the courts. In total, some two thousand cases (2,017) were heard in those five years. Almost half of them related to neglect, a quarter to cruelty, and the other quarter to other offences against animals. That latter category included sex or porn with animals (made punishable by law in 2010), and inciting or failing to hold harmless the animal(s) in question.

The courts imposed punishment in the majority of cases. For cases concerning only animal facts (“pure” animal welfare cases), this happened in eight out of ten cases. In cases where, besides offences against animals, other, non-animal related offences had been committed (“mixed” animal welfare cases), the court imposed punishment in nine out of ten cases. Pure animal welfare cases were largely (in two thirds of the cases) settled with an (unconditional) fine. In a quarter of them, community punishment orders were imposed. Prison sentences (mostly suspended) occurred in less than ten percent of the pure animal welfare cases. For mixed cases, punishments were usually more severe; in four out of ten cases, (non-suspended) prison sentences were imposed and in a third (unconditional) fines.

### *The ban on keeping animals*

Besides the main sentence, the court may impose special conditions. In the 2,017 animal welfare cases that were heard by the courts in a period of five years, the ban on keeping animals was imposed as a special condition a total of 67 times. This means that on average, a ban on keeping animals is imposed thirteen times a year. Related to the number of animal welfare cases, one in thirty cases results in a ban on keeping animals being imposed.

On average, the judgments in the cases in which a ban on keeping animals was imposed followed thirteen months after the offence. Well over half of the cases were finalised within a year; the others took over a year. A possible explanation for the limited number of bans imposed is that it is still a relatively little-known special condition for the Public Prosecution Service and the judiciary, even though it has been effective for some time. A possible cause of the lack of familiarity with the ban on keeping animals is that animal welfare cases constitute only a minor share of the total number of criminal cases. If subsequently, a ban on keeping animals is imposed in only a small number of animal welfare cases, that lack of familiarity continues. Courts do not always adopt the public prosecutor's demand for a specific punishment; where a ban on keeping animals was imposed, however, this had usually been suggested by the public prosecutor. From this perspective, it is important for the ban on keeping animals to be properly safeguarded, in particular in the Public Prosecution Service in particular. This is done insufficiently as yet. There is scattered knowledge among the public prosecutors; where one may know the ban on keeping animals, another may have never heard of it. An illustration of this is that there are marked geographical differences in the application of the ban on keeping animals, that cannot be explained by the distribution of the number of animal welfare cases. The districts in the "Randstad" conurbation and the National Public Prosecutor's Office for Financial, Economic and Environmental Offences ("*Functioneel Parket*") represent nearly three quarters of the number of bans imposed. In other districts, relatively speaking (far) fewer bans on keeping animals are imposed.

A step in the right direction may be that, since March 2015, the option of demanding a ban on keeping animals has been mentioned in the Public Prosecution Service's guideline for the criminal procedure in cases of cruelty to and neglect of animals ("*Richtlijn voor strafvordering dieren mishandeling en dierenverwaarlozing*"). In addition to this, appointing an animal welfare portfolio holder in all offices of the Public Prosecution Service might be a way of securing any knowledge on the subject.

### *Practical application and scope*

A ban on keeping animals is imposed almost exclusively in cases of cruelty to and neglect of animals and not for other punishable conduct vis-à-vis animals. The ban on keeping animals is most often linked to a (partly) conditional monetary fine (of € 1,640 on average) or a community punishment order (of 83 hours on average). In a fifth of all cases, the ban on keeping animals is linked to a suspended prison sentence (of 86 days on average).

As a rule, the probation period for the conditional sentence equals the probation period for the ban. In over two out of three cases, this period is two years; in

a quarter, three years. Despite the option to impose a probation period of ten years max, no probation period of over three years was found to have been imposed. With a view to judicial tailoring, the fact that the option of a longer probation period exists is considered a positive sign in the criminal law and law enforcement chain.

The further practical application and scope of the ban on keeping animals differs for each case. Judgments may entail a ban on keeping animals, or a restriction on the maximum number of animals kept. In one half of the judgments, the animals to which the ban on keeping animals relates are specified further. In the other half, the injunction's application is formulated more generally, to relate to 'animals' or 'domestic animals', for example. One difficulty with the ban on keeping animals is that it is personal; as such, it can be difficult to maintain where the offender may be living with others. This problem may be mitigated by formulating the scope of the ban on keeping animals more amply, using terminology such as 'indirectly' (someone else) and 'directly' (oneself).

### *Target group*

Since the ban on keeping animals entails an injunction on keeping (specific) animals, it is a condition that can apply only to keepers of animals who have perpetrated neglect of or cruelty to *their* animals. They may be keeping animals either in a private or a business capacity.

In practice, the target group of the ban on keeping animals both includes first and repeat offenders. Characteristic for perpetrators of cruelty to and neglect of animals on whom a ban on keeping animals is imposed, is that they have often been known to various institutions for some time on account of multiple problems. These may vary from psycho-social to financial problems, and crime. Because of such a background, some offenders may be unable to take proper care of their animals or, where keeping animals is their business, their operational management may be defective. In addition, the target group often seems to apply unusual standards and values in regard to its behaviour to animals and sometimes also to people.

## **Enforcement**

Imposing a ban on keeping animals requires that its enforcement be supervised. In this section, the main findings in regard to the enforcement in practice of the ban on keeping animals are set out.

### *Regulatory framework*

In formal terms, the responsibility for supervision on compliance with the ban on keeping animals lies with the Public Prosecution Service. In practice, the Dutch Probation Service ("Reclassering Nederland"), the Dutch National Police, the



Inspectorate of the Dutch Society for the Protection of Animals (“Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming” LID) and the Netherlands Food Authority (“Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit” NVWA) perform regulatory tasks. The police and the LID operate in regard to private keepers of animals; the NVWA supervises businesses. The Probation Service may play a part both in private and in commercial settings. Since the Probation Service is focused on realising behavioural change in sentenced persons, this organisation may offer significant added value to the supervision on compliance with the ban on keeping animals. Certainly in view of the fact that cruelty to and neglect of animals occur in the context of broader psycho-social problems, the Probation Service seems to be a suitable party to include punishable conduct vis-à-vis animals in a more comprehensive approach. Formally, however, the Probation Service has not yet been given a part to play in the supervision on this group of offenders.

Generally speaking, the option of imposing a ban on keeping animals is more alive to the enforcement parties than to the judiciary and the Public Prosecution Service. The LID and NVWA are sufficiently aware of the options of the ban on keeping animals, since animal welfare is their specific field of expertise. It is much less obvious for the National Police and the Probation Service. Because the animal welfare job focus holders of the National Police focus on cruelty to and neglect of animals, they have a fair knowledge of the subject. Fair, since there are great differences between individual job focus holders. It is important for supervisors to be sufficiently conversant with the option of the ban on keeping animals, so that their knowledge may be shared with the Public Prosecution Service and accordingly, will grow also there. In specific cases, the Public Prosecutor may be made aware by the enforcement parties of the option of the ban on keeping animals. This also actually happens in practice, where supervisors argue the suitability of imposing the ban in their reports; in this way, the knowledge of parties working in the field of animal welfare is ultimately disseminated also to the judiciary.

For the Dutch Probation Service, animal welfare is a new topic with which the Probation Service staff usually have little to do. To be able to actively maintain animal welfare, it is necessary for supervisors to have expertise of the field; they need to know what they are seeing and must be able to form their opinions accordingly. Greater knowledge of animal welfare in general and of the ban on keeping animals in particular is important for the enforcement parties, more specifically the police and the Dutch Probation Service.

### *Information sharing*

Checking on compliance with the ban on keeping animals is an option only if the enforcement parties are informed where the ban has been imposed. However, judgments, and as such, any special conditions made in them, are not systematically

fed back to the enforcement chain by the Public Prosecution Service. This does not apply only in animal welfare cases: according to respondents, it is a more general problem. In practice, therefore, whether enforcement parties are aware if a ban on keeping animals has been imposed turns out to be dependent on the individual involvement of supervisors and public prosecutors. Individual supervisors may become informed informally of a judgment in a specific case, however.

There are no agreements concerning the enforcement of the ban on keeping animals. Because of this, it is unclear which party should act in that context, the risk being that no party will take responsibility for enforcement. As a result of this lack of clarity, often no action is taken to enforce the ban. This impasse could be broken if the courts were to specifically appoint a supervisory party. In the current situation, the courts explicitly appoint a party to be in charge of supervising compliance with the ban in fewer than one in ten cases. Even so, it is naturally still important that a court judgment be relayed to the relevant party.

### *Registration*

Apart from the fact that it is important for a responsible supervisor to be appointed and to be informed of the ban on keeping animals, any relevant knowledge received must be secured by the enforcement party in question, that is to say, clearly recorded under the sentenced person's name and address. That will render an effective ban on keeping animals transparent to all supervisors of an enforcement organisation. In the current situation, it turns out that knowledge about any bans imposed is often restricted to individual supervisors. None of the enforcement organisations record bans on keeping animals systematically and according to a standard protocol each time. The police registration system lacks records of bans imposed in nearly eight out of ten cases. Good examples of registration, to be used for future improvement, may be found with some of the parties. The ideal would be to have a national registration system of bans imposed that is accessible and transparent to all enforcement parties.

### *Implementation*

The consequence of defective information sharing is that supervisors may observe persons in possession of animals when going about their tasks, without acting against those persons because they are unaware that a ban on keeping animals has been imposed on them. Apart from this, the actual enforcement of the ban on keeping animals constitutes a problem. After all, enforcement requires – besides knowledge – sufficient manpower, and it is very much the question whether the various parties have this. With the current limited number of bans imposed, lack of manpower is not expected to be the biggest enforcement issue. The practical feasibility of supervision on compliance is another problem, however. In view of the target

group, voluntary cooperation to check-ups is not always a given, so it is best to do all checks together with the police. To carry out an effective check, the sentenced person's house should be searched. However, none of the supervisors, including the police, may simply and always do a search. Ideally, the implementation of enforcement is enabled by the law, with the court linking an obligation to cooperate to any ban on keeping animals and also recording this obligation in the judgment. Failure to cooperate in checks might also become considered a violation of the special condition in such cases.

## Effectiveness

In practice, the implementation of the ban on keeping animals in its current form faces some problems. The question is how the effectiveness of the ban on keeping animals may be improved and whether there are alternative ways to apply the ban on keeping animals that may serve the purpose better. Below, the main findings are set out as regards the ban on keeping animals in the manner it is applied in the Netherlands today, as well as possible alternative forms of application. It should be noted in this respect that the focus of this study was on the ban on keeping animals under Dutch criminal law, as currently applied in the Netherlands; the alternatives were merely explored.

### *Special condition*

The underlying idea to applying the ban on keeping animals as a special condition, attached to a suspended sentence, is that the suspended sentence serves as a kind of warning. On violation of the ban on keeping animals within the probation period, the public prosecutor may ask the court to enforce the suspended sentence. The ban on keeping animals will lapse as soon as the suspended sentence is enforced. With a view to animal welfare and the risk of recidivism, this is generally considered an undesirable effect. After all, it will enable the sentenced person to keep animals once again, unpunished, and a new (criminal law) file will have to be started. After the ban on keeping animals has lapsed, animals can be removed again only once their owner has offended again. On violation of the ban on keeping animals, a new criminal proceedings may result in another suspended sentence. How frequently this occurs is not known; in practice, it turns out that at any rate, it does not happen in all cases.

Judging from the target group on which a ban on keeping animals may be imposed, it seems highly unlikely that private keepers of animals will intentionally accept their suspended sentence so that the ban on keeping animals will lapse. In theory, such calculating ideas are more likely to be engaged in by those who keep animals for commercial purposes, since a ban may have greater consequences

for their income; however, practice does not evidence this. Violations of the ban on keeping animals often seem to result from offenders' powerlessness and lack of knowledge of how to treat their animals properly. In anticipation of the theoretical risk that the suspended sentence carries an insufficient threat, this sentence should not be too light. In general, the courts seem to take this into account, but it can do no harm to enhance the alertness of public prosecutors and the courts in this respect.

For now, the option to impose a longer probation period (of ten years max) with a special condition attached is not being used by public prosecutors and judges who impose bans on keeping animals. A longer probation period can only be as effective as it was meant to be if enforcement continues consistently throughout that period. As long as enforcement for the relatively short period of two to three years has not been organised effectively, a longer probation period – let alone a measure for life – will definitely not have any added effect.

### *Alternatives*

The ban on keeping animals, imposed as an independent measure in the manner in which this is done abroad, is not possible in the Netherlands at this time. One would assume it to be more effective than the current ban that is applied as a special condition, however. The main advantage of an independent measure compared to a special condition is that a violation of the ban on keeping animals may be prosecuted as a new punishable offence, while the ban continues to be in effect. With a view to maintaining animal welfare and preventing recidivism, in theory this may be more effective than a special condition. However, also as an independent measure, the ban on keeping animals can only be effective with structural supervision, definitely since the ban remains in force after a violation.

Other criminal law alternatives for the current application that may be interesting to explore include: a court order, disqualification from a profession, a settlement with the Public Prosecution Service and a behavioural instruction. In addition, measures under administrative law may be imposed for specific punishable offences regarding animal welfare (such as biting incidents), be it that these measures have only a limited, local effect.

For now, it is impossible to make any hard claims about the effectiveness of the ban on keeping animals when attached to a suspended sentence by way of a special condition. The same is true of existing and not yet existing alternatives for the ban on keeping animals in criminal law and in other areas of law.

## Concluding observations

The issue of the most effective form in which to implement a ban on keeping animals – also in the longer term – is a thorny one. The purpose of the ban is to prevent repeated cruelty to and neglect of animals at all times. The risk of recidivism is a very real one in the target group in question, since punishable conduct vis-à-vis animals is often part of the offenders' greater problems, as a result of which they are not always capable of taking proper care of themselves. Violations of a ban on keeping animals seem to spring mainly from helplessness or ignorance about how to treat animals in the right manner. In view of this fact, the question is whether the chances of recidivism would be slimmer with a ban on keeping animals in the shape of an independent measure, rather than in the form of a special condition. The impact for the specific target group of a ban on keeping animals – in whatever form or shape – will be considerable. For private keepers of animals, their animals are often an important part of their lives. For commercial keepers, the animals are a source of income. If suspended sentences to which a ban may be attached as a special condition are as severe as auxiliary sentences attached to an independent ban on keeping animals, the form of application may well make no difference for the offender. The main difference between the two applications is that after violation, the ban on keeping animals as an independent measure remains in force, whereas as a special condition, it lapses after the suspended sentence is enforced. Theoretically speaking, the ban on keeping animals is more sustainable in the form of an independent measure. In terms of animal welfare, a more sustainable ban on keeping animals is preferable. However, that the ban on keeping animals continues for a longer time does not necessarily mean that the purpose of the ban is achieved more fully. Effectiveness decreases or grows with the successful enforcement of any ban imposed. In the current practice, however, enforcement is the main obstacle.

A general problem with criminal prosecution is also that there may be a long time between the offence and the judgment. In the case of animal welfare matters, suspects may purchase new animals pending the trial. As long as no new instances of abuse are observed, this cannot be prevented. In view of the target group and the fact that its members' sometimes unusual association with animals belong to their general repertoire of behaviour, a lengthy process is undesirable and also does not suit the purpose of the ban on keeping animals. The message to the suspect, that he can no longer keep animals, loses its strength if it follows only after a year, where in the meantime, pending the judgment, the suspect has been allowed to keep animals. Cracking down is more appropriate with this target group. A lengthy criminal trial as is currently the practice with the ban on keeping animals as a special condition will likely also be held with a ban on keeping animals in the form of an independent measure. The same applies for the ban on keeping animals in the shape

of a court order or disqualification. In other words, the problem with the effectiveness of the ban on keeping animals does not so much lie in the severity or the form of the measure, but in the speed with which an intervention can be effected. With a view to animal welfare and the prevention of recidivism, it would be obvious in the event of a criminal trial also to carry out some other intervention in the period that precedes the judgment. Realising a (widening of) the option to impose a behavioural instruction or settlement by the Public Prosecution Service may offer possibilities there. Parallel to this, an administrative procedure might be started. Measures of the Public Prosecution Service and administrative measures both have the advantage of being applicable immediately after the offence. Since the criminal offences are anchored in criminal law, criminal law proceedings must follow.

The main preconditions for imposing any kind of punishment or measure focused on preventing a person from keeping animals are knowledge of animal welfare inside the criminal law chain and effective enforcement. Apart from the fact that enforcement parties should be designated for the supervision, both on paper and in practice, they must have knowledge of animal welfare and the ban imposed, as well as be equipped to actually do the checks. In respect to the latter item, there must be attention for supervisor safety and solid collaboration between enforcement parties, as well as the legal option to do a search.

In its turn, structured and consistent enforcement requires adequate action by the Public Prosecution Service if a violation of the ban on keeping animals is observed. After all, in failing to act against violations of the ban on keeping animals one would miss the target of maintaining animal welfare.

It must be concluded that no single application of the ban on keeping animals will provide the ultimate solution. This is also true of the ban on keeping animals as an independent measure. The existing arsenal of punishments and measures in regard to cruelty to and neglect of animals is well filled at this point in time. The problem is that for now, the options to impose a ban on keeping animals are insufficiently used, and enforcement is defective. In view of the problematic target group for the ban on keeping animals, a comprehensive approach inclusive of welfare support is likely to prove most effective in the long term.



## Geraadpleegde bronnen

Bleichrodt, F.W., P.A.M. Mevis & B.W.A. Volker (2012). *Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief*. Te downloaden via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Bordes, E.C. (2010). *Dieren in het geding. Een juridisch-historische analyse van het verbod op dierenmishandeling*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Brambell Report (1965). *Report of the Technical Committee to enquire into the welfare of animals kept under intensive livestock husbandry systems*. Londen: Her Majesty's Stationery Office.

Defra (2004). *Launch of the Draft Animal Welfare Bill*. Londen: Defra Publications.

Dejonckheere, D. (2010). *Dierenwelzijn en het houden van huisdieren*. Gent: Universiteit Gent.

Duffield, D.R. (2012). *Instant fines for animal abuse? The enforcement of animal welfare offences and the viability of an infringement regime as a strategy for reform*. Dunedin: University of Otago.

FAWC (1993). *Second report on priorities for research and development in farm animal welfare*. Londen: MAFF Publ.

Gemeente Rotterdam (2015). *Nota Dierenwelzijn Rotterdam*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.



Hondenbescherming (2014). *Dierenhoudverbod voor recidivisten van dieren mishandeling. Brief aan de Vaste commissie voor Economische Zaken*. Te downloaden via [www.hondenbescherming.nl](http://www.hondenbescherming.nl).

Hoorick, G. van & F. Haentjens (2012). Beslag op dieren in de Wet Dierenwelzijn. *Rechtskundig Weekblad*, 35: 1534-1554.

Jacobs, M. & M. Siesling (2009). *Optimalisering van voorwaardelijke sancties: Een procesevaluatie*. Tilburg: IVA.

Kerstens, S.H.J. (2014). *Zijn er overeenkomsten en verschillen te ontdekken tussen de gronden voor strafbaarstelling van dieren mishandeling en de criteria voor strafbaarstelling van De Roos en welke gevolgtrekkingen kunnen daaruit worden afgeleid?* Tilburg: Universiteit Tilburg.

Leiden, I. van, M. Hardeman, B. Bremmers, T. van Ham & A. van Wijk (2012). *Dierenwelzijn in het vizier. De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland*. Arnhem: Bureau Beke.

Malsch, M., W.C. Alberts, J.W. de Keijser & J.F. Nijboer (2010). *Beroepsverboden in Nederland: de strafrechtelijke ontzetting uit beroep of ambt nader bekeken*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Parpworth, N. (2013). Disqualification orders under the Animal Welfare Act 2006. *Criminal Law & Justice Weekly*, 177(4).

Raad voor Dierenaangelegenheden (2013). *Paal en perk aan onaanvaardbaar gedrag van honden en hun houders*. Den Haag: Raad voor Dierenaangelegenheden.

Sparks, P. (2007). The Animal Welfare Act 2006: An overview. *Journal of Animal Welfare Law*, 5: 1-5.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, Kamerstukken 30 511, nr. 3.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, Kamerstukken 30 511, nr. 7.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, Kamerstukken 30 511, nr. 36.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, Kamerstukken 30 511, nr.24.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2011-2012, Kamerstukken 29 628, nr. 301.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar, 2013-2014, aanhangsel, nr. 239.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief aan de Tweede Kamer, 16 juni 2014, 519494.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2011). Jaargang 2011, 345.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2012) Jaargang 2012, 392.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2014). Jaargang 2014, 211.

Wermink, H., A. Blokland, P. Nieuwbeerta & N. Tollenaar (2009). Recidive na werkstraffen en gevangenisstraffen. Een gematchte vergelijking. *Tijdschrift voor Criminologie*, 51(3): 211-227.



# Bijlage 1 – Analyseformat vonnissen

## Bestand 1: inhoudelijke informatie

### Basisinformatie

- Onderzoekscade
- Parketnummer
- Arrondissementsparket
- RB/Hof/HR
- Datum misdrijf
- Datum uitspraak

### Misdrijf informatie

- Vorm van dierenmishandeling- of verwaarlozing
- Korte beschrijving
- Bedrijfsmatig of privé
- Wetsartikel
- Waarnemer (bv. NVWA, LID, dierenarts)
- Type dier
- Locatie
- Recidive op dierenmishandeling/verwaarlozing
- Andere misdrijven
- Overige informatie

### Vordering OM

- Houdverbod
- Proeftijd
- Invulling houdverbod
- Andere straf
- Motivatie houdverbod

### Rechterlijke uitspraak

- Afwijkend aan eis
- Houdverbod
- Proeftijd
- Invulling houdverbod
- Andere straf
- Motivatie

## **Uitvoering toezicht**

- Toezicht aangewezen (ja/nee)
- Toezichthouder (bv. NVWA, LID, reclassering, politie)

## **Bestand 2: persoonsinformatie**

### **Persoonsinformatie**

- Naam veroordeelde
- Geboortedatum veroordeelde
- Adres veroordeelde

### **Check in politiesysteem**

- Staat het opgelegde houdverbod geregistreerd in het politiesysteem?
- Zo ja, hoe staat het geregistreerd in het politiesysteem?

## Bijlage 2 – Analyseformat casestudies

### Kenmerken feit

- Pleegdatum
- Locatie
- Type feit
- Type dier
- Omstandigheden

### Vervolging

- Parketnummer
- Datum vonnis
- Inhoud vonnis
- Duur houdverbod
- Aangewezen handhavende partij

### Kenmerken pleger

- NAW
- Leeftijd en geslacht
- Eerdere antecedenten
- Overige kenmerken

### Registratie

- BVH registratie
- Eenheid
- Type registratie
- Inhoud registratie

### Acties in de tijd (wie, wat, waar wanneer)

- Constatering misdrijf
- Handelingen tot vervolging
- Vervolging
- Controles (uitgevoerd/gepland)
- Uitkomsten/resultaten

## **Informatiedeling en samenwerking**

- Betrokken partijen
- Wijze van informatiedeling
- Inhoud van informatiedeling

## **Contactgegevens respondenten**

- Politie
- LID
- NVWA
- Overig

## Bijlage 3 – Topiclijst casestudies

### Het misdrijf en de aanpak

- Vanwege welke feiten kwam de betrokkene in beeld?
- Welke instanties waren bij deze zaak betrokken?
- Is alleen strafrechtelijk of ook bestuursrechtelijk opgetreden?
- Heeft de mogelijkheid van het houdverbod een rol gespeeld in de keuze voor de aanpak?

### Communicatie houdverbod

- Zijn er afspraken over terugkoppeling van het vonnis?
- Is in deze zaak een terugkoppeling ontvangen van het vonnis (incl. het houdverbod) en zo ja, op welke manier (mondeling/schriftelijk), van wie en aan wie?
- Is de respondent (ook) op andere wijze op de hoogte geraakt van het houdverbod en zo ja, op welke wijze en door wie?
- Wordt het houdverbod in de politiesystemen en/of systemen van andere handhavende instanties geregistreerd en zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?
- Hoe ziet de informatiedeling en registratie mbt het houdverbod er idealiter uit?

### Handhaving houdverbod

- Zijn er afspraken gemaakt over de handhaving van het houdverbod?
- Is er in deze zaak een instantie als toezichthouder van het houdverbod aangewezen? Zo ja, welke. Zo nee, wie had dat moeten zijn?
- Zijn er controles uitgevoerd op het houdverbod en zo ja op welke wijze en door wie? Wat waren de uitkomsten?
- Is er informatie bekend over het al dan niet overtreden van het houdverbod in deze zaak? Zo ja, wat volgt daarop?
- Hoe ziet de handhaving van het houdverbod er idealiter uit?



## Bijlage 4 – Respondentenoverzicht

<b>Naam</b>	<b>Instantie</b>
Betty Beune	Openbaar Ministerie
Bart Beuving	de Rechtspraak
Rob van Bokhoven	Openbaar Ministerie
Rosalie Borm	de Rechtspraak
Dennis Burgstra	Nationale Politie
Taffy Daniël	Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming
Diana van Doorn	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Anouk Duijcker	Nationale Politie
Margriet Flierman	Nationale Politie
Annelies Freriks	Raad voor Dierenaangelegenheden
Marco Giesbergen	Nationale Politie
Sandra Gomersbach	Nationale Politie
Fen van der Groep	Reclassering Nederland
Fons Hermans	Nationale Politie
Hans Heus	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Geert van Hoorick	Universiteit Gent
Lizanne Jansen	Nationale Politie
Roos Kok	Nationale Politie
Ellen Kraaijenhof	Nationale Politie
Niels van Loon	Reclassering Nederland
Suzanne Merckx	Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming
Rienkje Peters	Openbaar Ministerie
Ronald Penris	Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming
Edwin Rabbie	de Rechtspraak
Pim van Riessen	Nationale Politie
Erik Rodenburg	Nationale Politie
Josefien Rooks	Reclassering Nederland
Cathelijne Schoonenberg	Openbaar Ministerie
Sandra den Toom	Nationale Politie
Paul Visscher	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Ed Webers	Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming

# Bijlage 5 – Topiclijst interviews

## Beleidslogica

- beleidstheorie achter het houdverbod
- doelstelling van het houdverbod
- doelgroep van het houdverbod
- veronderstelde mechanismen m.b.t. doelbereiking

## Bekendheid/inrichting van het houdverbod

- ervaring en kennis m.b.t. het houdverbod
- (ontbreken van een) vorderingsrichtlijn m.b.t. het houdverbod
- overwegingen om een houdverbod te eisen/op te leggen
- overwegingen om een bepaalde lengte van proeftijd te kiezen
- situaties waarin wel gevorderd wordt maar niet opgelegd
- invulling houdverbod (toepassing, reikwijdte en proeftijd)
- ontwikkelingen in het opleggen/vorderen van het houdverbod

## Uitvoering (registratie, controle en handhaving)

- uitvoerende partijen van controle en handhaving
- informatiedeling tussen betrokken partijen (terugkoppeling)
- registratie van opgelegde houdverboden (wie, wat, waar)
- uitvoering van controle en handhaving in de praktijk
- randvoorwaarden voor controle en handhaving
- knelpunten en succesfactoren bij controle en handhaving

## Visie op houdverbod als bijzondere voorwaarde

- visie op effectiviteit houdverbod (doelbereiking en verbeterpunten)
- ervaring met effectiviteit houdverbod (doelbereiking en verbeterpunten)
- meerwaarde van houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf
- voor- en nadelen van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

## Visie op houdverbod als zelfstandige straf

- meerwaarde van het houdverbod als zelfstandige maatregel
- voor- en nadelen van het houdverbod als zelfstandige maatregel
- randvoorwaarden van het houdverbod als zelfstandige maatregel
- alternatieven voor het houdverbod op andere rechtsgebieden en randvoorwaarden

## Bijlage 6 – Opgelegde straffen

Tabel – Type hoofdstraf naar aard van de zaak uitgesplitst naar voorwaardelijk en onvoorwaardelijk (2010-2015)

Zuivere dierenwelzijnszaken	vrijheidsstraf onvw	vrijheidsstraf vw	taakstraf onvw	taakstraf vw	geldboete onvw	geldboete vw	overig	totaal
Mishandeling	8	22	87	27	92	39	10	285
Verwaarlozing	3	58	117	33	292	121	10	634
Seks/porno dieren	0	1	1	0	3	0	1	6
Overig	0	5	23	3	149	63	7	250
<b>Totaal</b>	<b>11</b>	<b>86</b>	<b>228</b>	<b>63</b>	<b>536</b>	<b>223</b>	<b>28</b>	<b>1175</b>
%	0,9	7,3	19,4	5,4	45,6	19,0	2,4	100
<b>% binnen hoofdstraf</b>	<b>11,3</b>	<b>88,7</b>	<b>78,4</b>	<b>21,6</b>	<b>70,6</b>	<b>29,4</b>		

Gemengde dierenwelzijnszaken	vrijheidsstraf onvw	vrijheidsstraf vw	taakstraf onvw	taakstraf vw	geldboete onvw	geldboete vw	overig	totaal
Mishandeling	37	26	35	5	42	8	3	156
Verwaarlozing	6	17	23	10	84	12	5	157
Seks/porno dieren	59	48	6	5	0	1	2	121
Overig	5	5	14	3	10	3	0	40
<b>Totaal</b>	<b>107</b>	<b>96</b>	<b>78</b>	<b>23</b>	<b>136</b>	<b>24</b>	<b>10</b>	<b>474</b>
%	22,6	20,2	16,4	4,9	28,7	5,1	2,1	100
<b>% binnen hoofdstraf</b>	<b>52,7</b>	<b>47,3</b>	<b>77,2</b>	<b>22,8</b>	<b>85,0</b>	<b>15,0</b>		

Bron: RAC-min

# Verschenen in de Bekereeks

2008

## **Ambtscriminaliteit aangegeven?**

Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

## **Verborgene problemen**

Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

## **Bont en Blauw**

Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het openbaar ministerie

## **Uitstel van behandeling?**

Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnis en de mogelijke effecten van detentie

2009

## **Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?**

Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

## **Inpakken niet nodig**

Een profiel van straatrovers en straatrovers in Almere

## **Back on Track?**

Een evaluatieonderzoek naar de onthemde projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

## **CoVa volgens plan?**

Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

## **Achter de schermen**

Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

## **Tot de dood ons scheidt**

Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

## **Kwetsbaar beroep**

Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

## **Cameratoezicht in beweging**

Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

## **Los van drank**

Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

## **Lastige verhalen**

Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar

## **Wapenfeiten**

Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

## **Snelle jongens**

Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

**De schade hersteld?**

Een onderzoek naar herstellbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

**Onder Controle?**

Een procesevaluatie van de gedragsinterventie 'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

**Planmatig en flexibel**

Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

**Oosterse Teelt**

Vietnamezen in de hennepeteelt

**Dierenwelzijn in het vizier**

De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

**Over leven na de moord**

De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

**Met scherp schieten**

Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's met betrekking tot de schietsport in Nederland

**Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland**

Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

**Het warme bad en de koude douche**

Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

**Portretten van notoire ordeverstoorders**

Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

**Gelegenheidsordeverstoorders?**

Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

**Ondergaan of ondernemen**

Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

**Raak geschoten?**

Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

**Doordringen of doordrinken**

Effectevaluatie Halt-straft Alcohol

**Prostitutie in Nederlandse gemeenten**

Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

2015

**Aangifte onder nummer**

Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

**Papier en werkelijkheid**

Een hypothesevormend onderzoek naar de invloed van registratie-effecten op de omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

**Grensoverschrijdend slachtofferschap**

Een inventarisatie van aard, omvang en aandachtspunten in verband met de effectivering van slachtofferrechten

Dierenmishandeling en -verwaarlozing zijn misstanden die veel mensen aangrijpen. Dieren worden geslagen, leven in hun eigen vuil en krijgen niet de verzorging die ze nodig hebben. De aandacht voor dergelijke misstanden is de laatste jaren toegenomen. Dit heeft er onder andere toe geleid dat het meldpunt 144 'red een dier' in het leven is geroepen, er bij de Nationale Politie ruim 170 Taakaccenthouders Dierenwelzijn actief zijn en dieren binnen de wetgeving een prominentere plek hebben gekregen.

De rechter kan de eigenaar van een dier verbieden (nog) dieren te houden wanneer deze zich schuldig heeft gemaakt aan dierenmishandeling of -verwaarlozing om zo de kans op herhaling te verkleinen. Dit wordt het houdverbod genoemd. In Nederland kan het houdverbod binnen het strafrecht als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf worden opgelegd. Dit betekent dat de voorwaardelijke straf - zoals een taakstraf, geldboete of gevangenisstraf - alsnog ten uitvoer kan worden gelegd als iemand het houdverbod overtreedt. Aan het houdverbod wordt een proeftijd gekoppeld. Sinds 2012 bedraagt de maximale proeftijd tien jaar, daarvoor gold een maximale proeftijd van drie jaar. De rechter is vrij om invulling te geven aan het houdverbod. Een rechter kan bijvoorbeeld beslissen dat een hondeneigenaar in het geheel geen huisdieren meer mag houden of dat een boer een maximum aantal dieren op zijn boerderij mag houden.

Dieren Verboden biedt inzicht in de frequentie waarmee het strafrechtelijk houdverbod wordt benut, op welke wijze er invulling aan wordt gegeven en hoe deze bijzondere voorwaarde in de praktijk wordt gehandhaafd. Het strafrechtelijk houdverbod zoals we dat in Nederland kennen, wordt daarnaast vergeleken met toepassingsvormen in het buitenland. Tenslotte worden alternatieve maatregelen tegen dierenmishandeling en -verwaarlozing binnen verschillende rechtsgebieden in Nederland verkend.



ISBN 978-94-92255-05-1



9 789492 255051 >

[www.beke.nl](http://www.beke.nl)

# DIEREN VERBODEN

De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

Dieren Verboden

Ilse van Leiden, Tom van Ham, Manon Hardeman, Lieselot Scholten en Anton van Wijk

Ilse van Leiden  
Tom van Ham  
Manon Hardeman  
Lieselot Scholten  
Anton van Wijk

Beke reeks