

# **Dierenwelzijnsbeleid gaat over mensen**

**Discussienota over het dierenwelzijnsbeleid voor exoten gehouden bij particulieren**

**Ir. M.J.W. Traa**

**Expertisecentrum LNV, onderdeel Landbouw/Ede, december 2000**

© 2000 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Expertisecentrum LNV, onderdeel Landbouw, Postbus 482, 6710 BL EDE.

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij stelt zich niet aansprakelijk voor eventuele schadelijke gevolgen die kunnen ontstaan bij het gebruik van gegevens uit deze publicatie.

**Oplage** 50 exemplaren

**Samenstelling** Ir. M.J.W. Traa

**Druk** Ministerie van LNV, afdeling Facilitaire Dienst/Bedrijfsuitgeverij

## Voorwoord

In de nota 'Voedsel en Groen' wordt een toezegging gedaan aan de Tweede Kamer over een notitie dierenwelzijnsbeleid. Er is al een visie neergezet voor het dierenwelzijnsbeleid voor economische dossiers (met name voor de landbouwhuisdieren), maar nog niet voor het gezelschapsdierenbeleid. Dit was de aanleiding voor het maken van deze discussienota. Wij hopen dat deze discussienota een bijdrage kan leveren aan het tot stand komen van deze visie.

Ir. H.A. Gonggrijp  
Expertisecentrum LNV  
Hoofd onderdeel Landbouw



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>De eigenschappen van het beleidsveld gezelschapsdieren en de consequenties daarvan voor het welzijnsbeleid.</b>	<b>10</b>
2.1	Het beleidsveld gezelschapsdieren	10
2.2	De beperkte mogelijkheden van netwerksturing, zelfregulering en regelgeving	11
2.3	Een mensgerichte aanpak van de gemene deler.	12
2.4	Casus: exoten gehouden bij particulieren	12
2.4.1	Definitie exoten	12
2.4.2	De aanpak in het huidige beleid	12
2.4.3	Het handelstraject: vraag en aanbod.	13
2.4.4	Probleemsignalering aan de vraagzijde: de consument is vaak ondeskundig	13
2.5	Conclusie hoofdstuk 1	13
<b>3</b>	<b>Een blik over de 'grens'</b>	<b>14</b>
3.1	Wet op de jeugdzorg	14
3.1.1	Visie op jeugdzorg	14
3.1.2	Het Jeugdzorgbeleid	14
3.2	Milieubeleid met in het bijzonder het afvalbeleid.	15
3.2.1	Nationaal Milieubeleidsplan (NMP)	15
3.2.2	Bouwstenen van het afvalbeleid	16
<b>4</b>	<b>Wat kunnen Jeugdzorg en milieubeleid bijdragen aan een beter dierenwelzijnsbeleid?</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>Beleidssporen voor een discussie over exotenbeleid</b>	<b>19</b>
5.1	Spoor 1: huidige beleid voortzetten	19
5.1.1	Een positieflijst met voorwaarden	19
5.1.2	Consequenties van spoor 1	19
5.2	Spoor 2: U houdt toch ook van uw dier(en)!!	20
5.2.1	Een negatieflijst en een gerichte informatievoorziening.	20
5.2.2	Consequenties van spoor 2	20
5.3	Spoor 3: Zal een korte positieflijst veel dierenleed voorkomen?	21
5.3.1	Een korte positieflijst met daarnaast een gerichte informatievoorziening	21
5.3.2	Consequenties van spoor 3	21



## Samenvatting

In het kader van de nota 'Voedsel en Groen' wordt er gewerkt aan een beleidsnotitie dierenwelzijnsbeleid. In het dierenwelzijnsbeleid is de verscheidenheid aan dossiers erg groot. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen 'economische dossiers', waarbij de dierenhouder zijn boterham verdient met het houden van dieren, en 'particuliere dossiers', waarbij de dierenhouder er niet zijn boterham mee hoeft te verdienen. De dieren worden dus voor verschillende doeleinden gehouden en dat kan vanuit beleidsmatig oogpunt betekenen dat een verschillende aanpak gewenst is. Het gaat in dit rapport om de beleidsmatige aanpak van de beleidsproblematiek van de gezelschapsdierenwereld. Daarbij is er gekozen voor een casus als voorbeeld: exoten gehouden bij particulieren (exoot= alles behalve hond of kat).

### **Hoofdvraag: Is de huidige aanpak van het beleid voor exoten gehouden bij particulieren de meest effectieve aanpak?**

#### **Doel van het rapport:**

- Het aandragen van discussiepunten om te beoordelen of het huidige beleid voor exoten gehouden bij particulieren de meest effectieve is.
- De lezer uit te dagen na te denken over de drie voorgestelde beleidssporen en aan te zetten tot discussie over de te kiezen aanpak van het beleid voor exoten gehouden bij particulieren.
- Een bijdrage te leveren aan de notitie dierenwelzijnsbeleid.

Het beleidsveld gezelschapsdieren kenmerkt zich door het grote aantal dieren (13-16 miljoen), het grote aantal diersoorten en het grote aantal huishoudens (6,5 miljoen, waarvan 3 miljoen met één of meerdere dieren). Er is een grote verscheidenheid aan actoren, die beschreven kan worden als een verzameling autonome eenheden. De organisatiegraad is laag en de interacties zijn beperkt en tijdelijk. Bovendien speelt het houden van gezelschapsdieren zich af bij de mensen thuis in de privé-situatie.

Het gevolg van deze eigenschappen van de gezelschapsdierenwereld is dat de **mogelijkheden voor netwerksturing, zelfregulering en regelgeving beperkt zijn**. De vraag rijst dan: als al deze instrumenten maar beperkt bruikbaar zijn, welke aanpak biedt dan wel mogelijkheden?

In de wereld van de gezelschapsdieren is de betrokkenheid met de dieren groot en kunnen de emoties hoog oplopen. Het gevolg daarvan is dat er heel veel over dieren gepraat wordt en weinig over de mensen die dieren houden. Deze dierenhouders hebben die dieren voor hun plezier en eventueel aanwezige dierenwelzijnproblemen zijn dan ook niet het gevolg van moedwil.

Bij exoten gehouden bij particulieren is ondeskundigheid van de consument de oorzaak van veel welzijnsproblemen, ook bij de zogenaamde makkelijke soorten. Deze ondeskundigheid is een gevolg van de attitude van de consument en door kennisgebrek. Voor verbetering van het welzijn van de dieren, moet er niet alleen over de dieren gepraat worden, maar vooral ook over de dierenhouders.

De beleidsproblematiek van de beperkte mogelijkheden van netwerksturing, zelfregulering en regelgeving komt ook voor bij andere beleidsthema's. Daarom is er ook gekeken hoe andere ministeries dat soort dossiers aanpakken. Er is gekeken naar de Wet op de jeugdzorg en naar het milieu- en afvalbeleid. Welke bijdrage kunnen deze voorbeelden leveren aan het dierenwelzijnsbeleid?

Zowel de Jeugdzorg als het milieu- en afvalbeleid hebben een mensgerichte benadering. Waarom doen mensen dingen op een bepaalde manier. De burgers worden met een positieve houding benaderd om mensen te stimuleren tot actieve participatie. Zo kunnen ze ook zelf actief een bijdrage leveren. Voorlichting is een geschikt instrument voor de overheid om met burgers te communiceren. Andere punten zijn een verdeling van de verantwoordelijkheid en het belang van het bieden van alternatieven. Voorbeelden zijn het gescheiden inzamelen van huisafval en de aanpak van de jeugdcriminaliteit door een vroegtijdige signalering.

Er zijn een drietal beleidssporen uitgewerkt als basis voor een discussie over de te kiezen aanpak van het welzijnsbeleid voor exoten gehouden bij particulieren.

**Spoor 1: huidige beleid voortzetten. Een positieflijst met voorwaarden.**

Basis van dit spoor is het 'Nee, tenzij' principe. Het dierenwelzijn moet gewaarborgd worden door een beperkte lijst van te houden diersoorten en het stellen van voorwaarden aan de verzorging en huisvesting. Van de sector wordt het nemen van eigen verantwoordelijkheid gevraagd door het doen van voorstellen over de te stellen voorwaarden. In de Raad voor Dieraangelegenheden zijn vele belangenorganisaties vertegenwoordigd wat zorgt voor een breed draagvlak.

Voordelen: de aanpak voldoet aan de wensen die in de Tweede Kamer leven. Ook LNV voldoet aan de verwachtingen die het veld heeft van de rol van LNV. Breed draagvlak.

Nadelen: Invullen van positieflijst is een langdurige klus. Controle en handhaving van de lijst en de gestelde voorwaarden is vrijwel onmogelijk. De basis waarop beslissingen genomen moeten worden over verwijdering van een diersoort van de lijst en over goedkeuring van voorwaarden zijn discutabel.

**Spoor 2: U houdt toch ook van uw dier(en)! Een negatieflijst en een gerichte informatievoorziening.**

Dit spoor is gebaseerd op het 'Ja, mits' principe. Op een negatieflijst staan soorten die niet gehouden mogen worden. Mensen houden thuis dieren voor hun plezier en dat kan gebruikt worden voor het stimuleren van de burger tot het actief zelf beter verzorgen van zijn eigen huisdieren. Weliswaar kunnen welzijnsproblemen met een negatieflijst niet worden gegarandeerd, maar wel worden beheerst. Dit spoor houdt rekening met het feit dat de mogelijkheden van regelgeving, netwerksturing en zelfregulering beperkt zijn en overheidsbeleid dus nauwelijks af te dwingen is bij de burger thuis. Daarom is een positieve houding naar de dierenhouders belangrijk. Welzijnsproblemen veroorzaakt door de attitude van de consument en kennisgebrek kunnen bij uitstek aangepakt worden met voorlichting aan consumenten over het houden van dieren. Door het verbieden van de soorten met de grootste welzijnsproblemen kunnen al snel welzijnsverbeteringen bereikt worden. Daarnaast zijn convenanten een geschikt instrument om afspraken met het bedrijfsleven te maken zonder problemen te krijgen met EU-wetgeving over belemmering van vrije handel.

Voordelen: snelle welzijnsverbetering voor soorten met de grootste welzijnsproblemen. De negatieflijst is ook een stok achter de deur als welzijnsproblemen bij een diersoort blijven voorkomen. Vergroting van het maatschappelijk bewustzijn over het houden van exoten doordat burgers zelf actief de verzorging van de eigen dieren verbeteren. Deelname van belangenorganisaties aan het beleid zal draagvlak opleveren voor de negatieflijst.

Nadelen: succes hangt af van de mate waarin de dierenhouders de verzorging van hun dieren daadwerkelijk verbeteren. De wijziging naar het 'Ja, mits' principe en de andere rol van de overheid voldoen wellicht niet aan de verwachtingen van de Tweede Kamer en bepaalde maatschappelijke organisaties.

**Spoor 3: Zal een korte positieflijst veel dierenleed voorkomen? Een korte positieflijst met daarnaast een gerichte informatievoorziening.**

Dit spoor gaat uit van het 'Nee, tenzij' principe. Op de korte positieflijst staan maar een beperkt aantal te houden diersoorten. De soorten die hogere eisen stellen aan de verzorging mogen niet meer gehouden worden. Dat kan veel welzijnsproblemen voorkomen. De overheid voorziet particuliere dierenhouders van informatie over de verzorging van de toegestane diersoorten.

Voordelen: een korte positieflijst is duidelijk en overzichtelijk. Geen problemen met de determinatie van te houden diersoorten. Voldoet aan de verwachtingen van de Tweede Kamer en van een aantal maatschappelijke organisaties. De te verstrekken informatie kan efficiënt beperkt blijven tot het kleine aantal diersoorten van de lijst.

Nadelen: bij een korte positieflijst is er een grote kans dat er nalevingproblemen ontstaan. Diersoorten verbieden zonder de vraag te verminderen kan een goede voedingsbodem zijn voor illegale dierenhandel en voor het illegaal houden van dieren. Controle en handhaving van de 6,5 miljoen Nederlandse huishoudens zijn vrijwel onmogelijk. De positieve houding die belangrijk is voor de actieve participatie van de dierenhouder zelf kan volledig tenietgedaan worden door draagvlakproblemen rond de korte positieflijst. Dat informatievoorziening over het houden van dieren aan de particuliere dierenhouders belangrijk is, blijkt uit het feit dat bij de zogenaamde 'makkelijke' diersoorten veel welzijnsproblemen voorkomen door ondeskundigheid. Een korte positieflijst is daarom nog geen garantie voor weinig dierenwelzijnproblemen.



# 1 Inleiding

Na het ontstaan van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) in 1992 was er voor het eerst in de wet beschreven dat niet alleen zorg gedragen moest worden voor de gezondheid van dieren maar ook voor hun welzijn. Deze kaderwet, die het 'Nee, tenzij' principe hanteert, wordt ingevuld met Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). Indertijd is er gekozen voor een wetenschappelijke benadering van welzijn. De overheid werd voor het oplossen hiervan een grote verantwoordelijkheid toebedeeld. In het kader van de nota 'Voedsel en wordt er gewerkt aan een notitie dierenwelzijnsbeleid.

In het dierenwelzijnsbeleid is de verscheidenheid aan dossiers erg groot. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen 'economische dossiers', waarbij de dierenhouder zijn boterham verdient met het houden van dieren, en 'particuliere dossiers', waarbij de dierenhouder er niet zijn boterham mee hoeft te verdienen. De dieren worden dus voor verschillende doeleinden gehouden en dat kan vanuit beleidsmatig oogpunt betekenen dat een verschillende aanpak gewenst is. Het gaat in dit rapport om de beleidsmatige aanpak van de beleidsproblematiek van de gezelschapsdierenwereld. Daarbij is er gekozen voor een casus als voorbeeld: exoten gehouden bij particulieren.

De invulling van de AmvB's voor gezelschapsdieren, ook die voor exoten, heeft veel vertraging opgelopen. Waarom is deze vertraging opgetreden? Waar is verbetering mogelijk?

## **Hoofdvraag: Is de huidige aanpak van het beleid voor exoten gehouden bij particulieren de meest effectieve aanpak?**

Er is een analyse gemaakt van het beleidsveld gezelschapsdieren en exoten. Hoe ziet dat beleidsveld eruit? Wat zijn de specifieke kenmerken? Welke consequenties hebben die kenmerken voor de sturingsmogelijkheden van overheidsbeleid?

Daarnaast is er ook gekeken naar andere ministeries. Hoe gaan zij met zulke situaties om? Wat is hun aanpak bij dossiers met een vergelijkbare beleidsproblematiek? Wat valt daaruit te leren voor het dierenwelzijnsbeleid?

Vervolgens zijn er drie beleidssporen uitgewerkt. Deze beleidssporen moeten gezien worden als drie verschillende wegen (manieren van aanpak) waarmee hetzelfde doel nagestreefd wordt: het verbeteren van het welzijn van exoten gehouden bij particulieren.

### **Doel van dit rapport:**

- Het aandragen van discussiepunten om te beoordelen of het huidige beleid voor exoten gehouden bij particulieren de meest effectieve is.
- De lezer uit te dagen na te denken over de drie voorgestelde beleidssporen en aan te zetten tot discussie over de te kiezen aanpak van het beleid voor exoten gehouden bij particulieren.
- Een bijdrage te leveren aan de notitie dierenwelzijnsbeleid.

### Leeswijzer:

- 1 Inleiding
- 2 Plaatsbepaling van het welzijnsbeleid voor gezelschapsdieren
- 3 Een blik over de 'grens'.
- 4 Wat kunnen Jeugdzorg en milieubeleid bijdragen aan een beter dierenwelzijnbeleid
- 5 Beleidssporen voor een discussie over exotenbeleid.

## 2 De eigenschappen van het beleidsveld gezelschapsdieren en de consequenties daarvan voor het welzijnsbeleid.

*De wereld van de gezelschapsdieren is een wereld met een heel eigen karakter. De dieren worden bij de mensen thuis in de privé-sfeer gehouden. Hoe ziet die wereld van de gezelschapsdieren eruit? Welke specifieke eigenschappen kenmerken die wereld? Welke consequenties hebben die eigenschappen voor de sturingsmogelijkheden van overheidsbeleid. Exoten gehouden bij particulieren is een onderdeel van het beleidsveld gezelschapsdieren, dat als casus bij de kop wordt genomen.*

### 2.1 Het beleidsveld gezelschapsdieren

Gezelschapsdieren worden zowel voor bedrijfsmatige als voor particuliere doeleinden gehouden. In dit rapport is er specifiek gekeken naar het optreden van welzijnsproblemen bij de particuliere dierenhouders thuis. Nederland telt ongeveer 6,5 miljoen huishoudens. In ruim 3 miljoen van deze huishoudens komen één of meerdere gezelschapsdieren voor. Van de 3 miljoen huishoudens met één of meerdere dieren zijn 400.000 mensen lid van een liefhebbersvereniging. De mensen die lid zijn van een liefhebbersvereniging worden in dit rapport 'liefhebbers' genoemd, de overige diereneigenaren 'particuliere dierenhouders'. Hoeveel huisdieren er in Nederland aanwezig zijn is niet exact bekend omdat er niet zoals bij de landbouwhuisdieren een jaarlijkse telling van gezelschapsdieren plaatsvindt. Geschat wordt dat er in Nederland tussen de 13,3 en 16,8 miljoen gezelschapsdieren aanwezig zijn:

Diersoort/diergroep	Aantal dieren	Aantal huishoudens *1000 (van het totale aantal huishoudens in Nederland)	Lid van een vereniging (aandeel van het totale aantal houders van een diersoort)
Honden	1,4 miljoen	1200 (19%)	9%
Katten	2,2 miljoen	1400 (22%)	1%
Konijnen	560 000	400 (6%)	3%
Overige knaagdieren	430 000	300 (5%)	2%
Zang- en siervogels	2,5 – 6,0 miljoen	500 (8%)	8%
Aquariumvissen	2,9 miljoen	400 (6%)	2%
Vijvervissen	1,98 miljoen	100 (2%)	2%
Reptielen en amfibieën	130 000	70 (1%)	2%
Postduiven	1,03 miljoen	70 (1%)	64%
Paarden en pony's	200 000	70 (1%)	60%
<b>Totalen in Nederland</b>	<b>13,3 – 16,8 miljoen</b>	<b>3 miljoen (47%)*</b>	<b>400.000 leden</b>

\*=Totaal is niet de optelsom van de afzonderlijke diergroepen door meerdere diergroepen in één huishouden

Het beleidsveld gezelschapsdieren is een kleurrijk en gevarieerd geheel. Het bestaat uit een enorme verscheidenheid aan diersoorten en actoren. Tussen deze actoren is er een grote variatie in grootte, spankracht en representativiteit ten opzichte van hun achterban. Er bestaan grote verschillen in probleemperceptie. Tussen de organisaties is er sprake van beperkte onderlinge interacties en van weinig duurzaam relatiebeheer. De actoren die in dit beleidsveld een rol spelen bestaan in grote lijnen uit de overheid en politiek, advies- en overlegorganen, controlerende instanties, dierenbeschermingsorganisaties, diergeneeskunde en wetenschap, handelaren en brancheorganisaties, liefhebbers(verenigingen) en particuliere eigenaren. Daarmee kan de wereld van gezelschapsdieren gekenschetst worden als een bonte lappendeken.

#### Resumerend 2.1 Het beleidsveld gezelschapsdieren

- Bij de mensen thuis
- veel dieren
- veel diersoorten
- veel huishoudens
- lage organisatiegraad
- Een enorme verscheidenheid aan actoren

## 2.2 De beperkte mogelijkheden van netwerksturing, zelfregulering en regelgeving

De vraag is of de overheid in de wereld van de gezelschapsdieren sturingsmogelijkheden heeft d.m.v. netwerksturing, zelfregulering of regelgeving.

Daarvoor moet er gekeken worden naar de kenmerken van een netwerk (voor netwerksturing) en naar de voorwaarden die nodig zijn voor een effectieve zelfregulering of voor gebruik van regelgeving.

In het NSOB-rapport 'alle dieren tellen mee' (1999) worden de kenmerken van een complex netwerk beschreven: pluriformiteit, geslotenheid van de actoren binnen het netwerk ten opzichte van hun omgeving, aanwezigheid van interdependenties tussen actoren onderling en een sterke dynamiek en onvoorspelbaarheid. Het netwerk is voortdurend in beweging.

Geldt dit ook voor het beleidsveld gezelschapsdieren?

Pluriformiteit: het beleidsveld van de gezelschapsdieren voldoet aan het kenmerk van pluriformiteit. Pluriformiteit aan organisaties, die een enorme variatie vertonen in doelstelling, grootte, achterban, percepties enzovoort.

Geslotenheid: het onderdeel geslotenheid lijkt wat moeilijker te hanteren als onderscheidend criterium, omdat die eigenschappen bij iedereen in meer of mindere mate voorkomen. Echter, de mate van geslotenheid wordt onder meer bepaald door het hebben van een eigen referentiekader dat afwijkt van dat van anderen. Sturingsprikkeles dienen te worden afgestemd op dit referentiekader, anders bestaat het risico dat men zich afsluit. Binnen de wereld van de gezelschapsdieren bestaan grote verschillen in probleemperceptie, dus dit risico is hier zeker aanwezig.

Interdependenties: interdependenties zijn aanwezig, maar deze worden voor een deel afgezwakt doordat de onderlinge relaties gering zijn. De organisatiegraad is laag en de interacties zijn beperkt en veelal op ad hoc basis. Vormen van geïnstitutionaliseerd overleg betreffen de Raad voor Dieraangelegenheden en de Stichting Gezelschapsdieren.

De wereld van de gezelschapsdieren voldoet dan ook niet aan de kenmerken van een netwerk. Het lijkt meer op een verzameling autonome eenheden met tijdelijke verbindingen via informatie en communicatie. Duurzame verbindingen en institutionalisering worden nauwelijks bereikt. De sturingsmogelijkheden van zo'n groep autonome eenheden zijn in vergelijking met een netwerk nog eens extra moeilijk: bij wie moet je wezen voor aanspreekpunten, informatievoorziening en draagvlak creëren? En hebben deze invloed op de achterban?

Ook vormen van zelfregulering worden bemoeilijkt omdat de organisatiegraad zo laag is en de kans groot is dat bepaalde actoren zich van gemaakte afspraken niets aantrekt.

Wat betreft regelgeving voor huisvestings- en verzorgingseisen is het net zo moeilijk. Het enorme aantal diersoorten maakt het invullen van de huisvestings- en verzorgingseisen tot een enorme en welhaast onmogelijke klus. Het aantal van 6,5 miljoen huishoudens (waarvan 3 miljoen met een dier) maakt controle en handhaving van de regelgeving ondoenlijk. Het feit dat het zich afspeelt in de huiselijke kring van de mensen maakt controle en handhaving alleen nog maar ingewikkelder.

### Resumerend 2.2

- De wereld van de gezelschapsdieren lijkt op een verzameling autonome eenheden
- Netwerksturing is hier moeilijk
- Zelfregulering is hier moeilijk
- Regelgeving voor huisvestings- en verzorgingseisen is welhaast onuitvoerbaar wat betreft invulling, controle en handhaving.

## 2.3 Een mensgerichte aanpak van de gemene deler

Om de relatie tussen mens en dier beter te verstaan is het zinvol ook naar de relaties tussen mensen onderling en tussen dieren onderling te bekijken. Te onderscheiden zijn:

- Dier-dier relatie (overleving, prooi, ..)
- Dier-mens relatie (verzorger, leider,..)
- Mens-dier relatie (handelswaar, gezelschap,..)
- Mens-mens relatie (beleid, besturen,..)<sup>1</sup>

Erg veel discussies over dierenwelzijn en het welzijnsbeleid gingen in het verleden over de mens-dier relatie (levensbeschouwing) en de dier-dier relatie (welzijnsbeleving door het dier zelf). Over beide relaties is in de wereld van de gezelschapsdieren erg weinig consensus. Waar wel consensus over is, is dat houders van gezelschapsdieren die dieren kopen voor hun plezier. In de wereld van de gezelschapsdieren kan dat als gemene deler worden gezien: *mensen kopen het dier voor hun plezier en hebben geen reden om moedwillig slecht voor het dier te zorgen*. Wellicht is het daarom zinvol eens te gaan kijken naar de mens-mens relatie.

### Mens-mens relatie

Geïstitutionaliseerde actoren als LNV bewegen zich in de wereld van de mens-mens relatie. Het ministerie reageert op invloeden van mensen, weegt deze af tegen belangen van andere mensen, en probeert waar nodig mensen te beïnvloeden. Het welzijn van dieren is hooguit onderwerp van deze interactie. Wellicht biedt een benadering vanuit de mens-mens relatie mogelijkheden voor het invulling geven aan het dierenwelzijnsbeleid voor gezelschapsdieren.

#### Resumerend 2.3

- Discussies zijn vaak gericht op de levensbeschouwing van mensen en de welzijnsbeleving door het dier zelf.
- Beleid maken gaat over mens-mens relaties, welzijn is hooguit onderwerp.
- Mensen hebben gezelschapsdieren voor hun plezier

## 2.4 Casus: exoten gehouden bij particulieren

### 2.4.1 Definitie exoten

Om verwarring te voorkomen wordt de term exoten gedefinieerd als: alles behalve hond en kat. Er zijn verschillende definities van exoten in omloop. Het gaat hier echter niet om de precieze definitie van wat exoten zijn maar om de beleidsmatige processen. Daarom is een brede definitie van exoten hier goed bruikbaar.

### 2.4.2 De aanpak in het huidige beleid

Het huidige beleid is gericht op het beperken van het aantal diersoorten dat gehouden mag worden en op het stellen van voorwaarden aan huisvesting en verzorging. De op te stellen positieflijst van te houden diersoorten en de voorwaarden aan huisvesting en verzorging worden ingevuld op grond van welzijnscriteria opgesteld door de Raad van Dieraangelegenheden (RDA), waarin vele belangenorganisaties vertegenwoordigd zijn.

---

<sup>1</sup> bron: 'alle dieren tellen mee', NSOB-rapport 1999

### 2.4.3 Het handelstraject: vraag en aanbod

Het handelstraject van exoten kan uiteraard behoorlijk gedetailleerd worden uitgeschreven. Maar om het overzicht te houden kan het traject gesimplificeerd als volgt worden weergegeven:

- Aanbod (pre-transportfase en transport)
- Handel (groothandel en detailhandel)
- Vraag (particuliere dierenhouders en liefhebbers)

Het zijn geen losse probleemgebieden maar ze staan in nauw contact met elkaar. Ook hier gelden de wetten van vraag en aanbod en is de klant nog steeds koning. Dit rapport richt zich op de mogelijkheden van beleid aan de vraagkant.

### 2.4.4 Probleemsignalering aan de vraagzijde: de consument is vaak ondeskundig

De vraagzijde bestaat uit particuliere dierenhouders en georganiseerde liefhebbers. Beide houden de dieren voor hun plezier en hoeven er hun boterham niet mee te verdienen.

Uit verscheidene bronnen komt naar voren dat gezondheids- en welzijnsproblemen bij gezelschapsdieren voor een belangrijk deel worden bepaald door ondeskundigheid.

Ondeskundigheid door de attitude van de consument en door een gebrek aan kennis. Vooral de goedkope soorten worden nogal eens beschouwd als ver- of gebruiksartikelen. In tegenstelling tot liefhebbers, schaffen lekenconsumenten regelmatig dieren aan voor de kinderen of vanwege sociaal-maatschappelijke motieven (trends). Ook worden door de lekenconsument vooral de goedkope soorten regelmatig in een impuls aangeschaft.

Een lijst van te houden diersoorten op basis van de GWWD kan juist de groep van georganiseerde liefhebbers treffen. Zij investeren vaak veel geld en moeite om het dier zo optimaal mogelijk te verzorgen. Het welzijn van de dieren vormt bij liefhebbers in de meeste gevallen geen probleem.

#### Resumerend 2.4

- In de keten van de exotenhandel gelden de wetten van vraag en aanbod.
- Ondeskundigheid van de consument zorgt voor de meeste problemen door de attitude van de consument en door een gebrek aan kennis.
- Het beleid is hoofdzakelijk gericht op het dier i.p.v. op de mens.

## 2.5 Conclusie hoofdstuk 2

In de wereld van de gezelschapsdieren is de betrokkenheid met de dieren groot en kunnen de emoties hoog oplopen. Het gevolg daarvan is dat er heel veel over dieren en over het houden van dieren gepraat wordt en weinig over de mensen die dieren houden. Deze dierenhouders hebben die dieren voor hun plezier en eventueel aanwezige dierenwelzijnproblemen zijn dan ook niet het gevolg van moedwil. Het is ondeskundigheid die voor veel welzijnsproblemen zorgt, ook bij de zogenaamde makkelijke soorten. Deze ondeskundigheid is een gevolg van de attitude van de consument en door kennisgebrek. Dit laat al zien dat als we het welzijn van de dieren willen verbeteren we niet alleen over de dieren moeten praten, maar vooral ook over de dierenhouders!

## 3 Een blik over de 'grens'

*Niet alleen het dierenwelzijnsbeleid heeft te maken met beleidsvelden waarin de mogelijkheden van netwerksturing, zelfregulering en regelgeving beperkt zijn. Zaken als een lage organisatiegraad, zeer grote aantallen gebruikers, in willen/moeten grijpen in de privé-situatie bij de mensen thuis, problematiek waar de emotie hoog oploopt of waar ethiek een rol gaat spelen komen ook voor bij andere beleidsthema's. Enkele voorbeelden hiervan bij andere Ministeries zijn nader beschouwd. Er is gekeken bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Wat is hun aanpak bij dat soort dossiers?*

### 3.1 Wet op de jeugdzorg

In de jeugdzorg gaat het om een breed scala van gespecialiseerde voorzieningen voor kinderen en ouders met (ernstige) opgroei- en opvoedingsproblemen. Het betreft zowel vrijwillige hulpverlening als gedwongen interventie om hulp in het belang van de jeugdige mogelijk te maken (jeugdbescherming).

#### 3.1.1 Visie op jeugdzorg

De visie op jeugdzorg die ten grondslag ligt aan het Beleidskader Wet op de jeugdzorg (2000), gaat voort op onder meer het Verdrag inzake de rechten van het kind, Regie in de jeugdzorg en Jeugdbeleid in Balans.

De primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en verzorging legt het Verdrag bij de ouders van het kind. De overheid heeft tot taak optimale voorwaarden te scheppen om de ouders in staat te stellen hun taak als opvoeder zo goed mogelijk te vervullen. De jeugdzorg is aanvullend op de zorg van de ouders en andere belangrijke personen rond de jeugdige. Tevens is de jeugdzorg aanvullend op de algemene voorzieningen voor de jeugd, zoals onderwijs, gezondheidszorg en een veilige omgeving. De jeugdzorg dient bij te dragen aan de versterking van de voorliggende voorzieningen.

In de jeugdzorg moet de jeugdige met zijn hulpvraag centraal staan, en dient zoveel mogelijk actief in de zorg te participeren. De positieve mogelijkheden van jeugdigen en ouders moeten worden gestimuleerd.

- *De positieve mogelijkheden van de burgers moeten worden gestimuleerd.*

#### 3.1.2 Het Jeugdzorgbeleid

##### Vele schakels vormen een keten: over oorzaak en gevolg

Nederland kent bijna 5 miljoen personen in de leeftijdscategorie 0-25 jaar. Met het merendeel gaat het goed, maar voor 10-15% ziet het leven er minder rooskleurig uit (500.000 – 750.000 jeugdigen). Deze jeugdigen die meer dan gemiddeld met problemen worden geconfronteerd, of die zelf problemen of (maatschappelijke) overlast veroorzaken, staan hier centraal.

De levensloop van jeugdigen kan beschreven worden in termen van een reeks van schakels. Een schakel bestaat uit een samenhangend, min of meer afgerond geheel van gebeurtenissen dat een fase in de levensloop vormt. Voorbeelden van zulke schakels zijn primaire socialisatie in het gezin, deelname aan het onderwijs en de overgang van school naar werk. Tezamen vormen de verschillende schakels een keten. Wat in voorafgaande schakels is gebeurd, is ten dele bepalend voor het verloop van de gebeurtenissen in een volgende schakel. De aanwezigheid van één of enkele *risicofactoren* in één of meerdere levensschakels leidt niet automatisch tot probleemgedrag.

##### Curatief en preventief beleid

Curatief jeugdbeleid is gericht op het bestrijden van jeugdproblematiek. De curatieve jeugdzorg kent vele voorzieningen die jeugdigen (en hun ouders) advies, begeleiding of opvang bieden. Bij het preventieve jeugdbeleid ligt de nadruk op het voorkomen van problemen. Wat het *gezin* aangaat wordt de oplossing gezocht in het aanbieden van ondersteuning aan ouders als blijkt dat zij daar behoefte aan hebben. In het *onderwijs* wordt getracht achterstanden te voorkomen. Ten behoeve van de jongeren op de *arbeidsmarkt* is de Jeugdwerkgarantiewet (JWG) gemaakt. In de aanpak van de *jeugdcriminaliteit* wordt momenteel de nadruk gelegd op vroegtijdige signalering. Daarbij moet aandacht worden besteed aan het tegengaan van elkaar versterkende sociale problemen in de grote steden.

Voor wat betreft kindermishandeling heeft o.a. de plaatselijke GGD een grote rol in het opsporen van kindermishandeling. Enkele voorbeelden van hun aanpak zijn: preventieteams kindermishandeling die o.a. scholen langsgaan, Advies- en Meldpunten Kindermishandeling en er is een kindersite op internet over kindermishandeling.

#### Resumerend Jeugdzorg:

- Niet alleen de overheid is verantwoordelijk, de burgers zelf zeker ook.
- Actieve participatie van burgers zorgt voor betrokkenheid.
- Een positieve benadering is essentieel om burgers mee te krijgen in wat je wilt.
- Mensen hebben altijd een reden om iets op een bepaalde manier te doen, speel daar op in (oorzaak en gevolg).

#### Kritische succesfactoren

In de praktijk is beleid niet altijd succesvol. Daarvoor kunnen vraagtekens worden gezet bij sommige *uitgangspunten* van het beleid. Wellicht zijn deze niet voor alle groepen in alle omstandigheden even geëigend.

Er zijn knelpunten in het beleid die gevat kunnen worden onder de noemer *fictie tussen vraag en aanbod*. Eén van de uitgangspunten van het beleid is dat het hulpaanbod zoveel mogelijk vraaggestuurd moet zijn. Inzicht krijgen in de aard en omvang van de hulpvraag is nog zeer moeilijk.

Het deels niet slagen van het beleid worden toegeschreven aan het feit dat sommige achterliggende oorzaken van de jeugdproblematiek door jeugdbeleid moeilijk te beïnvloeden zijn. Vooral gezinsfactoren onttrekken zich voor een groot deel aan de invloed van het jeugdbeleid.

Sommige problemen zijn niet – of uitsluitend tegen zeer hoge kosten – op te lossen. Het lijkt vrijwel onvermijdelijk dat er een kleine groep jeugdigen met problemen zal blijven bestaan.

#### Aandachtspunten ter overweging:

- Uitgangspunten nog valide?
- Gebeurt er wat nodig is?
- Sommige problemen vallen buiten de invloedssfeer van beleid
- Acceptatie dat niet alle problemen volledig op te lossen zijn.

## **3.2 Milieubeleid met in het bijzonder het afvalbeleid.**

### **3.2.1 Nationaal Milieubeleidsplan (NMP)**

De zorg van de overheid in Nederland is gericht op het vergroten van welzijn en welvaart voor alle inwoners, nu en in de toekomst. Centraal in de NMP's staat 'duurzame ontwikkeling': een ontwikkeling die voorziet in de behoefte van vandaag, zonder daarbij het vermogen van toekomstige generaties om in hun behoefte te voorzien in gevaar te brengen. Nederland is er de afgelopen tien jaar in geslaagd bij een groeiende economie de milieubelasting te laten dalen. Er is

een absolute *ontkoppeling* gerealiseerd en er heeft sanering plaatsgevonden van milieuverontreinigingen.

Verantwoordelijkheid: de successen van het milieubeleid hangen samen met de bereidheid en aanspreekbaarheid van het bedrijfsleven (de doelgroepen), andere overheden (ook internationaal), maatschappelijke organisaties en burgers om hun verantwoordelijkheid te nemen en een bijdrage te leveren aan de oplossing van milieuproblemen. Zo zijn puntbronnen goed te saneren en is het belangrijk dat er bruikbare alternatieven zijn.

Groei: de knelpunten hangen nadrukkelijk samen met de blijvende groei van de economie en de bevolking. Sociaal-culturele, bestuurlijke en technologische doorbraken zijn noodzakelijk om de gestelde doelen te verwezenlijken. Deze doorbraken kunnen uiteindelijk alleen in een internationale context worden gerealiseerd. Voorbeelden zijn een ander consumptiepatroon, vergroening van het belastingstelsel en milieuvriendelijke vervoersystemen.

Internationaal: een duurzame ontwikkeling in Nederland kan alleen worden gerealiseerd in een internationale context, waarbij er rekening mee moet worden gehouden dat Nederland in sociaal, economisch en ecologisch opzicht onderdeel is van een groter geheel.

- *Succes ontstaat als alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen.*

### 3.2.2 Bouwstenen van het afvalbeleid

De voorkeursvolgorde voor afvalverwerking is het uitgangspunt voor het afvalstoffenbeleid.

Enkele belangrijke elementen om invulling te geven aan het afvalbeleid zijn:

Instrumentarium: om de doelstellingen van het afvalstoffenbeleid te realiseren, zijn in een aantal gevallen ingrijpende maatregelen nodig. Zo zijn gemeenten verplicht om een systeem voor de gescheiden inzameling van groente-, fruit- en tuinafval bij huishoudens op te zetten. Bovendien kunnen producenten verplicht worden om hun producten, zodra deze in het afvalstadium terecht zijn gekomen, terug te nemen en opnieuw te verwerken.

Wettelijke maatregelen zijn niet altijd noodzakelijk. Voor verpakkingsafval is in 1991 een juridisch bindende overeenkomst gesloten met de verpakkingsindustrie: het Convenant Verpakkingen. In deze overeenkomst zijn afspraken vastgelegd om de stroom verpakkingsafval in te dammen en verregaand hergebruik van verpakkingsmateriaal te realiseren.

Voorlichting aan consumenten: om de consument aan te zetten tot een beperking van de hoeveelheid afval en te motiveren tot afvalscheiding is voorlichting het meest geëigende instrument. De landelijk gecoördineerde campagne 'Minder afval heb je zelf in de hand' is hier een goed voorbeeld van. Dat dergelijke campagnes zinvol zijn, blijkt uit de hoeveelheid gescheiden ingezameld verpakkingsglas.

Planning: de uitvoering van het afvalstoffenbeleid is in Nederland in belangrijke mate gedecentraliseerd. Het Rijk stelt de hoofdlijnen vast, provincies en gemeenten werken deze verder uit en geven er concreet uitvoering aan. Voor een aantal afvalstoffen geldt echter dat de verwijdering ervan de schaal van provincie of gemeente overstijgt.

#### Resumerend milieu- en afvalbeleid:

- Succes doordat alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen.
- Puntbronnen zijn goed te saneren.
- Zorg voor bruikbare alternatieven.
- Zie het in samenhang met andere belangrijke factoren, Nederland is o.a. in sociaal en economisch opzicht onderdeel van een groter geheel.
- Wettelijke maatregelen zijn niet altijd noodzakelijk (Convenanten).
- Voorlichting aan consumenten en campagnes zijn zinvol.
- Naast de rijksoverheid kan er ook een rol zijn weggelegd voor provincies en gemeenten.



## 4 Wat kunnen Jeugdzorg en milieubeleid bijdragen aan een beter dierenwelzijnsbeleid?

*In dit rapport gaat het om de vraag of het beleid voor exoten gehouden bij particulieren verbeterd kan worden en hoe. Is er een koerswijziging nodig? In hoofdstuk 2 zijn de aard van het beleidsveld en de beperkingen van overheidsbeleid beschreven. In hoofdstuk 3 is er gekeken naar twee andere beleidsterreinen met een enigszins vergelijkbaar beleidsveld: de Jeugdzorg en het milieu- en afvalbeleid. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat dit voor het welzijnsbeleid voor exoten gehouden bij particulieren zou kunnen betekenen. Welke bijdrage kunnen de voorbeelden Jeugdzorg en milieubeleid leveren aan een beter dierenwelzijnsbeleid?*

De beleidsterreinen van Jeugdzorg, milieubeleid en dierenwelzijnsbeleid voor het houden van exoten bij particulieren vertonen op een aantal punten parallellen. In alle gevallen is het beleid gericht op het bereiken van gedragsverandering van de burger in de privé-situatie. De sturingsmogelijkheden van de overheid zijn daar beperkt. Het grote aantal huishoudens en het 'betreden' van de privé-situatie maken beleid moeilijk controleerbaar en vaak emotioneel geladen. Hoe ga je om met deze situatie waarin de overheid veel wil maar de reikwijdte van haar beleid beperkt is?

Het is dus interessant te kijken hoe de Jeugdzorg en het milieubeleid deze situatie benaderd hebben. Er is een duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheid aangegeven. De burgers hebben hun eigen verantwoordelijkheid. Het is niet alleen de overheid die verantwoordelijkheid draagt. In de jeugdzorg worden de ouders als primair verantwoordelijke voor de opvoeding gezien. Zijn in het dierenwelzijnsbeleid de dierenhouders ook primair verantwoordelijk voor de verzorging van hun dieren? Waar begint en eindigt de verantwoordelijkheid van de overheid?

Om ervoor te zorgen dat de burgers die verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk nemen, is het beleid gericht op actieve participatie van de burgers via een positieve benadering ('minder afval heb je zelf in de hand'). Deze positieve benadering moet ervoor zorgen dat burgers zelf een actieve bijdrage aan het beleidsdoel willen leveren. Een straffende en restrictieve benadering zal de burgers hoogstwaarschijnlijk in de verdediging doen schieten en van een actieve participatie zal geen sprake meer zijn. In het welzijnsbeleid voor exoten is al gebleken dat partijen in de verdediging schieten bij besprekingen over het wel of niet toestaan van soorten. Wellicht dat een positieve benadering hier verbetering in kan brengen door te benadrukken hoe het beter kan i.p.v. wat er allemaal fout gaat. Mensen hebben gezelschapsdieren uiteindelijk voor hun plezier.

Bij deze positieve benadering wordt er gekeken waarom mensen dingen op een bepaalde manier doen. In de Jeugdzorg worden gebeurtenissen van een jeugdige gezien als schakels die samen een keten vormen. Het preventieve jeugdbeleid is gericht op het voorkomen van problemen door aandacht te besteden aan het gezin, het onderwijs, de arbeidsmarkt en het vroegtijdig signaleren van problemen.

In het afvalbeleid wordt een systeem van gescheiden inzameling van groente-, fruit- en tuinafval opgezet om de burger aan te zetten tot het zelf actief scheiden van afval.

De vraag die rijst voor het welzijnsbeleid is waarom burgers hun dieren op een bepaalde manier verzorgen. Wat zijn de redenen? Kan dat gedrag beïnvloed worden?

Het milieubeleid is een succes geworden omdat alle partijen hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Medewerking van burgers (en bedrijven) is dan ook essentieel. Tevens wordt er openlijk uitgesproken dat niet alle problemen via het overheidsbeleid zijn op te lossen. In het dierenwelzijnsbeleid wordt vaak gesproken over het waarborgen van het dierenwelzijn. Zeker voor exoten gehouden bij particulieren is het de vraag of deze eis wel helemaal realistisch is. Wellicht is het woord beheersen hier meer op zijn plaats.

Ook wat betreft het in te zetten instrumentarium komen de Jeugdzorg en het milieubeleid met bruikbare ideeën. Puntbronnen zijn in het milieubeleid goed te saneren. Voor het dierenwelzijnsbeleid zou dit ook kunnen gelden voor diersoorten met extreem veel welzijnsproblemen. Door aandacht specifiek op die diersoort te richten kunnen de welzijnsproblemen wellicht effectiever aangepakt worden dan als die soort deel uitmaakt van een grote groep dieren waarvan welzijnsproblemen aangepakt moeten worden.

Het belang van het bieden van alternatieven wordt genoemd in het afvalbeleid. In de wereld van de exoten is het illegale circuit een haast onuitroeibaar fenomeen. Het verbieden van soorten draagt altijd het risico in zich dat die diersoorten in het illegale circuit belanden. Het verbieden van enkele soorten laat voldoende alternatieven voor de particuliere dierenhouder en liefhebber om zijn hobby te blijven beoefenen. Het toestaan van een beperkt aantal soorten maakt het aantal alternatieven beperkt, in het bijzonder bij een korte positieflijst. De kans bestaat dat de illegale handel en het illegaal houden van dieren zal toenemen.

Twee instrumenten die goed bruikbaar zijn in beleid met een positieve boodschap zijn convenanten en voorlichting. Via convenanten kunnen bindende afspraken worden gemaakt. De betrokken partijen doen vrijwillig mee om het beleidsdoel een stap dichterbij te brengen. Dierenspecialisten zouden een convenant met de overheid kunnen afsluiten over het vrijwillig uit het assortiment halen van ongeschikte huisvesting, zonder tegen EU-wetgeving aan te lopen. Voorlichting is meer gericht op de burger. Deze voorlichting wordt in het milieubeleid gebracht als oproep om ook een steentje bij te dragen aan de verbetering van het milieu. Die benadering is ook bruikbaar in het exotenbeleid. In een voorlichtingscampagne kunnen burgers opgeroepen worden zelf een bijdrage te leveren aan verbetering van het dierenwelzijn. Informatie over hoe dat moet en waar de informatie verkregen kan worden. Mensen aan het nadenken zetten over hoe ze zelf hun eigen dieren verzorgen.

## 5 Beleidssporen voor een discussie over exotenbeleid

*Na alle informatie uit hoofdstuk 1, 2, 3 en 4 meegenomen te hebben in het denkproces, worden in hoofdstuk 5 een drietal beleidssporen uitgewerkt. Deze sporen kunnen gezien worden als drie verschillende wegen (manieren van aanpak) van het beleid. De drie beschreven sporen kunnen een basis zijn voor een discussie over de te kiezen aanpak en de verdere uitwerking van het welzijnsbeleid voor exoten gehouden bij particulieren.*

### 5.1 Spoor 1: huidige beleid voortzetten

#### 5.1.1 Een positieflijst met voorwaarden

Er is ingezet op een wettelijk traject. Die lijn richt zich in hoofdzaak op het stellen van voorwaarden aan het houden van exoten. Voorwaarden wat betreft het wel of niet mogen houden van bepaalde diersoorten en wat betreft huisvesting en verzorging. Dieren mogen pas gehouden worden als ze op de positieflijst staan. Om op deze lijst te komen moet voor een diersoort voldaan kunnen worden aan welzijnscriteria die worden opgesteld door de Raad voor Dieraangelegenheden (RDA). In de RDA zijn vele belangenorganisaties vertegenwoordigd. De sector dient te komen met voorstellen per diergroep die betrekking dienen te hebben op de gehele keten. De RDA beoordeelt de voorstellen vanuit de sector en accordeert ze bij goedkeuring. Aan de Raad voor Dieraangelegenheden (RDA) is op 7 maart 2000 verzocht:

- Een definitieve **positieflijst van te houden diersoorten** op te stellen op basis van criteria die de RDA nader uitwerkt, waarbij er aangegeven wordt voor welke diergroepen nadere voorwaarden nodig worden geacht.
  - Criteria op te stellen waaraan de nadere **voorwaarden** moeten voldoen, rekening houdend met een verankering van deze voorwaarden in een ketensysteem.
  - Accorderen van voorwaarden per diergroep aangedragen door de sector.
- Daarbij is er afgesproken dat er eerst begonnen wordt met de zoogdieren op de lijst.

De voorwaarden worden niet vastgelegd in regelgeving. Wel zullen diersoorten van de positieflijst afgevoerd worden als de sector onvoldoende inspanning pleegt om ervoor te zorgen dat dieren van die soorten zonder welzijnsproblemen gehouden worden. Het betreft diersoorten waarvoor de sector binnen een redelijke termijn geen voorwaarden formuleert of dieren waarvan blijkt dat gemiddeld genomen niet goed gehouden worden. De Landelijke Inspectie Dienst dierenbescherming kan op basis van klachten controleren of particulieren geen dieren in bezit hebben die op basis van artikel 33 niet gehouden mogen worden.

Tevens worden de mogelijkheden overwogen van het certificeren van liefhebbers(organisaties), het opleiden van liefhebbers en wordt er onderzoek gedaan naar geschikte vormen van kennisoverdracht om kennis van deskundigen over te brengen naar particulieren.

#### 5.1.2 Consequenties van spoor 1

De **voordelen** van het voortzetten van het huidige beleid zitten in het niet verstoren van de huidige lopende zaken en verhoudingen. Met dit spoor wordt tegemoet gekomen aan de wensen die in de Tweede Kamer zijn geuit. Ook komt het tegemoet aan de verwachtingen die het veld heeft van de rol van LNV: een inhoudelijk actieve, deskundige overheid, met regelgeving als belangrijk instrument. Het opstellen van een positieflijst met voorwaarden schept een duidelijk en helder beeld van wat de overheid allemaal doet voor het garanderen van het dierenwelzijn.

**Nadelen** van het voortzetten van het huidige beleid zitten in de praktische haalbaarheid van het wettelijke kader. Vooral de basis waarop beslissingen genomen moeten gaan worden geeft redenen tot voorzichtigheid.

- Het opstellen van een positieflijst is een moeilijke en vooral langdurige klus omdat het aantal diersoorten zo groot is. Waarom de ene soort wel en die andere soort niet op grond van

welzijn zal aanleiding geven tot vele, langdurige onderhandelingen. Hetzelfde geldt voor het opstellen van voorwaarden, zeker voor de soorten waar nog weinig kennis over is.

- Het accorderen van de voorstellen vanuit de sector door de RDA zal ook een zeer lastige besluitvorming opleveren. Wanneer zijn voorstellen goed en wanneer niet? Aangezien maar een zeer klein deel van de dierenhouders lid is van een liefhebbersvereniging en een groot deel van de dierenhandel buiten dierspecialzaken om gaat, is het de vraag in hoeverre er over 'de sector' gesproken kan worden en in hoeverre de dierenhouders door een organisatie aangestuurd kunnen worden.
- Diersoorten kunnen van de positieflijst afgevoerd worden als de sector onvoldoende inspanning heeft geleverd. Hoe wordt deze inspanning beoordeeld?
- Indien er op grote schaal overtreding van de wet zou optreden of de afspraken van de sector niet nagekomen zouden worden dan is het met een aantal van 6,5 miljoen huishoudens een vrijwel onmogelijke klus dit te controleren. De opgelegde eisen zijn dan door de overheid niet af te dwingen en de illegale handel in dieren is moeilijk te bestrijden.
- Het certificeren van liefhebbersorganisaties en het opleiden van liefhebbers is weinig effectief omdat maar een steeds kleiner deel van de dierenhouders lid is van een vereniging (dalende trend) en bovendien zitten de meeste dierenwelzijnproblemen bij de ondeskundige dierenhouders, en niet bij de groep van georganiseerde liefhebbers.

## 5.2 Spoor 2: U houdt toch ook van uw dier(en)!

### 5.2.1 Een negatieflijst en een gerichte informatievoorziening.

Naast het langdurige proces van het opstellen van een positieflijst, zijn de controle en handhavingsmogelijkheden van de overheid bij de 6 miljoen huishoudens erg beperkt. Een andere aanpak is het zoeken naar mogelijkheden om mensen te stimuleren dingen anders te doen. De grootste gemene deler van de particulieren en de liefhebbers met exoten is dat het geen broodwinning is en dat ze dus voor hun plezier dieren houden! Deze positieve houding kan zeer goed gebruikt worden om welzijnsverbeteringen in de praktijk te bewerkstelligen. De grootste welzijnsproblemen komen, naast het houden van een aantal zeer moeilijk te houden diersoorten, vooral door ondeskundigheid van de dierenhouder. Ondeskundigheid door de attitude van de consument en door een gebrek aan kennis. Juist zaken als attitudeverandering en kennisgebrek zouden positief benaderd moeten worden. Het plezier in de hobby moet gebruikt worden om de mensen die hobby op een welzijnsvriendelijkere manier te laten beoefenen. Mensen stimuleren zich af te vragen of ze hun dieren wel zo goed verzorgen en hoe ze dat zelf kunnen verbeteren. En de overheid kan de informatievoorziening op poten zetten waar dierenhouders informatie kunnen krijgen over het houden van dieren. Kennis en bewustwording kunnen het beste overgebracht worden als de dierenhouders zich er zelf actief bij betrokken voelen. Kennis en bewustwording zullen op termijn ook een preventieve werking hebben. Deze benadering is sterk gericht op mensen. Waarom houden mensen de dieren verkeerd en hoe kunnen ze beïnvloed worden? Hoe breng ik kennis over aan mensen?

#### Voorstel:

- Opstellen van een **negatieflijst** om soorten te kunnen verbieden om welzijnsredenen, volksgezondheidsredenen, ecologische redenen etc.
- Overheid neemt de verantwoordelijkheid op zich van de **informatievoorziening** voor het verbeteren van de kennis over dieren en creëren van bewustwording. Gedacht kan worden aan een grote 'infobalie' waar mensen via telefoon, post of internet vragen kunnen stellen over het houden van dieren. Verder kan voorlichting geschieden via televisiespotjes (Postbus 51), tv-programma's en foldermateriaal. Bij dit alles zal de overheid intensief samenwerken met de liefhebbersorganisaties, de dierenbescherming, de brancheorganisaties en anderen.
- Via convenanten kunnen er afspraken gemaakt worden met het bedrijfsleven over het weren van b.v. ongeschikte huisvestingsvormen uit het assortiment.

### 5.2.2 Consequenties van spoor 2

De **voordelen** van het opstellen van een negatieflijst zijn dat de te beoordelen diersoorten aangepakt zullen worden bij de meest schrijnende gevallen. Door de grootste welzijnsproblemen

het eerste aan te pakken worden op betrekkelijk korte termijn al welzijnsverbeteringen gerealiseerd. Door dierenhouders actief te betrekken bij de informatievoorziening kan er draagvlak gecreëerd worden voor de negatieflijst en wordt het actorenveld versterkt. Draagvlak creëren voor een verbod op de soorten met de grootste welzijnsproblemen zal makkelijker zijn dan voor het maken van een beperkte positieflijst. De negatieflijst is ook een stok achter de deur om diersoorten te kunnen verbieden als blijkt dat een diersoort niet op een verantwoorde manier gehouden wordt. Het betrekken van liefhebbersverenigingen en andere maatschappelijke organisaties bij het opstellen van het voorlichtingsmateriaal zal zorgen voor een actieve participatie en versterkt de bewustwording op een positieve manier. Het opstellen van convenanten i.p.v. regelgeving over bijvoorbeeld huisvestingsvormen voorkomt problemen met EU-wetgeving over het belemmeren van de vrije handel.

De **nadelen** zijn dat het succes van de voorlichting ook afhangt van de mate waarin dierenhouders de aangereikte kennis opnemen en gebruiken in de praktijk. Het verschilt met wat de Tweede Kamer kenbaar heeft gemaakt over dit onderwerp (positieflijst en huisvestings- en verzorgingseisen). Een negatieflijst betekent een wijziging van het 'nee-tenzij' naar een 'ja-mits' principe. Het gaat daarom over een fundamenteel andere aanpak. De aanpak met een negatieflijst en informatievoorziening voldoet misschien ook niet geheel aan de verwachting die veel partijen hebben over wat de overheid zou moeten doen voor het dierenwelzijn: een inhoudelijk actieve, deskundige overheid, met regelgeving als belangrijk instrument.

### 5.3 Spoor 3: Zal een korte positieflijst veel dierenleed voorkomen?

#### 5.3.1 Een korte positieflijst met daarnaast een gerichte informatievoorziening

Dit spoor gaat ervan uit dat het beperken van het aantal te houden diersoorten veel dierenwelzijnproblemen kan voorkomen. Door een klein aantal dieren op de positieflijst te zetten geeft de overheid een krachtig signaal af: in Nederland mogen alleen dieren gehouden worden die makkelijk te houden zijn. Het is duidelijk en overzichtelijk voor iedereen.

##### Voorstel:

- Het opstellen van een **korte positieflijst**, met daarop slechts **enkele makkelijk te houden** diersoorten.
- Overheid neemt ook de verantwoordelijkheid op zich van de **informatievoorziening** voor het verbeteren van de kennis over dieren en het creëren van bewustwording.

#### 5.3.2 Consequenties van spoor 3

De **voordelen** van dit spoor zitten in de duidelijkheid en de overzichtelijkheid van een korte positieflijst. Slechts enkele, makkelijk te houden soorten mogen gehouden worden, de rest is verboden. Welzijnsproblemen bij diersoorten die wat hogere eisen stellen aan de verzorging worden zo voorkomen. Het determineren van diersoorten is in veel gevallen specialistenwerk. Met een korte positieflijst is het eenvoudig te achterhalen over welke diersoorten het gaat, bijvoorbeeld bij controle en handhaving. De overheid geeft zo duidelijkheid over wat wel en niet mag en komt tegemoet aan de wensen die in de Tweede Kamer leven. Het voldoet ook aan de verwachtingen die het veld heeft van de rol van LNV: een inhoudelijk actieve, deskundige overheid, met regelgeving als belangrijkste instrument.

De informatievoorziening kan zich nu specialiseren in het kleine aantal diersoorten van de positieflijst. De particuliere dierenhouders en de liefhebbers kunnen zo makkelijker aan goede informatie over het houden van deze dieren komen.

De **nadelen** van een korte positieflijst zijn dat het probleem verplaatst kan worden naar de illegaliteit. Een verbod op een groot aantal diersoorten zal de illegale handel naar alle waarschijnlijkheid doen toenemen. Diersoorten verbieden zonder de vraag te verminderen kan een goede voedingsbodem zijn voor illegale dierenhandel en voor illegaal dierenbezit. Het draagvlak onder de liefhebbers zal dan ook niet groot zijn. De controle- en handhavingmogelijkheden bij de 6,5 miljoen huishoudens in Nederland zijn zeer beperkt.

De vraag die rijst bij de informatievoorziening is in hoeverre een positieve aanpak van de informatievoorziening mogelijk blijft bij een gelijktijdige invulling van een positieflijst. Het toestaan van een beperkt aantal diersoorten kan de nadruk gaan leggen op wat er allemaal niet is toegestaan i.p.v. hoe de mensen zelf een bijdrage kunnen leveren aan een verbetering van het dierenwelzijn. Dit is zeker van belang omdat er veel welzijnsproblemen voorkomen bij de zogenaamde makkelijk te houden diersoorten. Welzijnsproblemen door de attitude van de consument en door kennisgebrek. Een korte positieflijst is daarom nog geen garantie voor weinig welzijnsproblemen.