

Vergaderjaar 2016–2017

28 286

Dierenwelzijn

Nr. 921

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2017

Op 2 maart 2016 heb ik u, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, het rapport Dieren Verboden toegezonden, vergezeld van een beleidsreactie (Kamerstuk 28 286, nr. 853). Het rapport biedt inzicht in de frequentie waarmee het strafrechtelijk houdverbod wordt benut, op welke wijze hieraan invulling wordt gegeven en hoe deze bijzondere voorwaarde in de praktijk wordt gehandhaafd. Ook is het strafrechtelijk houdverbod zoals we dat in Nederland kennen vergeleken met toepassingsvormen in het buitenland. Ten slotte zijn alternatieve maatregelen tegen dierenmishandeling en -verwaarlozing binnen verschillende rechtsgebieden in Nederland verkend.

In de beleidsreactie is reeds ingegaan op enkele belangrijke bevindingen en conclusies van de onderzoekers en zijn maatregelen toegezegd om de bekendheid van het houdverbod te vergroten en de handhaafbaarheid te verbeteren. Ook is de eerder gedane toezegging herhaald om een houdverbod als zelfstandige maatregel mogelijk te maken. Tijdens het Algemeen Overleg van 16 juni 2016 (Kamerstuk 28 286, nr. 885) is uitgebreid gesproken over de mogelijke vorm, invulling en duur van een zelfstandig houdverbod. Bij die gelegenheid heb ik toegezegd om deze (en andere belangrijke) punten te adresseren in een contourenbrief. Mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken doe ik deze toezegging gestand en bied ik u hierbij de contourenbrief aan.

Deze contourenbrief bevat voorstellen om het instrumentarium voor het openbaar ministerie en de rechter in dierenwelzijnszaken op onderdelen te versterken. Ook wordt een nieuwe bestuursrechtelijke bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken voorgesteld. Voor zover deze voorstellen, al dan niet in aangepaste vorm, worden opgenomen in een wetsvoorstel, zal dit wetsvoorstel zoals gebruikelijk voor consultatie worden voorgelegd aan de meest betrokken instanties.

Inleiding

Slechts enkele decennia geleden was er in de samenleving nauwelijks belangstelling voor dierenwelzijn. De maatschappelijke visie op de positie van dieren is sindsdien ingrijpend veranderd. Zo zijn gezelschapsdieren niet meer weg te denken uit het gezinsleven, het gebruik van wilde dieren in circussen is inmiddels verboden en in de toekomst van de intensieve veehouderij staat het dier centraal. De intrinsieke waarde van het dier wordt erkend en het uitgangspunt dat mensen een morele verplichting hebben om dieren zoveel mogelijk te beschermen tegen (menselijke) handelingen die de gezondheid en het welzijn aantasten, lijkt dan ook alom geaccepteerd. Illustratief hiervoor is de afschuw en verontwaardiging die zonder uitzondering volgt op berichten over dierenmishandeling, -verwaarlozing of andere misstanden waarbij dierenleed is veroorzaakt. Dierenwelzijn en de handhaving daarvan is belangrijk en leeft breed in de samenleving. Tegen deze achtergrond is er de afgelopen jaren specifieke wetgeving met betrekking tot dieren tot stand gebracht, zoals het verbod op ontucht met dieren en het verhogen van het strafmaximum voor dierenmishandeling. Gelet op de maatschappelijke impact van dierenmishandeling of -verwaarlozing en de ernst van deze feiten is het van belang om snel en effectief te kunnen ingrijpen. In dit kader stel ik voor om het instrumentarium voor het openbaar ministerie en de rechter op onderdelen te versterken.

Geconstateerde knelpunten in wetgeving en praktijk

In het rapport Dieren Verboden komen alle aspecten van het houdverbod als bijzondere voorwaarde aan de orde, variërend van juridische beperkingen tot handhaving en toezicht. Ik memoreer hieronder de belangrijkste bevindingen en conclusies uit het rapport.

De onderzoekers constateren ten eerste dat plegers van dierenmishandeling en -verwaarlozing die een houdverbod krijgen 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.

Voor wat betreft het toezicht onderschrijven de onderzoekers het belang van een verantwoordelijke toezichthouder die op de hoogte is van een opgelegde straf of maatregel. De feitelijke handhaving is een probleem op zich. Gezien de doelgroep is er van vrijwillige medewerking aan controles niet altijd sprake, terwijl het voor een effectieve controle noodzakelijk is om in de woning van de veroordeelde te kijken. Voor geen van de toezichthouders, ook niet voor de politie, is het echter zonder meer 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.

In het rapport wordt verder een aantal knelpunten in de uitvoeringspraktijk gesignaleerd. 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. Zodra de voorwaardelijke straf ten uitvoer is gelegd, komt het houdverbod te vervallen. Dit wordt met het oog op dierenwelzijn en het risico op herhaling 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 jegens die dieren.

Tot slot merken de onderzoekers op dat een houdverbod als zelfstandige maatregel een krachtiger vorm zou kunnen zijn dan het houdverbod als bijzondere voorwaarde. Het voornaamste voordeel van een zelfstandige maatregel ten opzichte van een bijzondere voorwaarde is dat het houdverbod blijft doorlopen, ook in geval van overtreding. Met het oog op de handhaving van dierenwelzijn en het voorkomen van recidive kan dit een krachtiger werking hebben dan een bijzondere voorwaarde. Zij signaleren echter dat ook voor een houdverbod als zelfstandige maatregel geldt dat dit pas effectief is wanneer dit structureel wordt gecontroleerd en gehandhaafd, juist omdat het houdverbod van kracht blijft na overtreding ervan.

De ervaringen uit de praktijk komen overeen met de conclusies uit het rapport. De Landelijke Inspectie Dierenbescherming (LID) bevestigt dat een nieuwe aanvullende modaliteit noodzakelijk is. Met name in gevallen waarin een verdachte geen bereidheid toont om het dierenhoudverbod na te leven, wordt het opleggen ervan niet gepast geacht. Ook ernstige gedragsstoornissen vormen een contra-indicatie voor de oplegging van een bijzondere voorwaarde. De LID signaleert voorts dat de mogelijkheid ontbreekt om het dierenhoudverbod dadelijk ten uitvoer te leggen. Daardoor is geen sprake van een effectief dierenhoudverbod in het geval hoger beroep of cassatie wordt ingesteld. Ook bestaat bij overtreding van het dierenhoudverbod voor de LID of politie geen enkele grond om het aangetroffen dier in beslag te nemen. Tot slot komt het dierenhoudverbod te vervallen indien er (naar aanleiding van een overtreding) een volledige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf wordt gelast. Mocht de rechter bij wijze van oplossing toch een gedeeltelijke tenuitvoerlegging gelasten – wat overigens niet altijd gepast is – dan wordt de voorwaardelijke straf daaraan vanzelfsprekend aangepast. Dat betekent ook dat de «dreiging» voor veroordeelde kleiner wordt: de stok achter de deur wordt steeds kleiner.

Inhoud van het wetsvoorstel

Vastgesteld moet worden dat het houdverbod in de huidige vorm en met de huidige toepassing geen snelle en effectieve reactie biedt op dierenmishandeling en -verwaarlozing. In het strafrecht dienen toereikende mogelijkheden voor effectieve interventies beschikbaar te zijn, zowel voorafgaand aan de berechting van de verdachte als tijdens de tenuitvoerlegging van sancties. Op dit punt zijn nog verbeteringen mogelijk die ik hierna zal toelichten. De bescherming van dierenwelzijn en het voorkomen van recidive wegen hierbij zwaar.

Gedragsaanwijzing

De ervaring leert dat de voorlopige hechtenis in dierenwelzijnszaken zelden of nooit wordt toegepast. Veroordelingen tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel in verband met dierenmishandeling of -verwaarlozing zijn niet talrijk en de straf of maatregel is vaak te kort om

met bijzondere voorwaarden een gedragsverandering te bewerkstelligen en (daarmee) recidive te voorkomen. Zoals hiervoor al is toegelicht, kan het in de periode voorafgaand aan de berechting toch aangewezen zijn om verplichtende maatregelen op te leggen aan een verdachte zodat een ongewenste situatie direct wordt beëindigd en het risico op recidive tot een minimum wordt beperkt. Algemeen aangenomen wordt dat hoe langer een berechting op zich laat wachten, des te minder effectief de bestraffing is. In gevallen van dierenmishandeling en -verwaarlozing komt daar nog bij dat een verdachte, in afwachting van de einduitspraak van de rechter, opnieuw dieren mag aanschaffen of houden. Juist plegers van dierenmishandeling en -verwaarlozing vervallen snel in herhaling, vanwege sociale en psychische problematiek waarmee zij te maken hebben. Een verbod om in afwachting van de einduitspraak dieren te houden is in dat licht gezien een voor de hand liggende en effectieve maatregel om recidive te voorkomen. Daarom wordt voorgesteld een gedragsaanwijzing mogelijk te maken, vergelijkbaar met de huidige regeling in artikel 509hh Sv. Hiermee kan de officier van justitie aan de verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan een gedragsaanwijzing geven die in elk geval inhoudt dat de verdachte tot aan de zitting geen dieren mag houden. De gedragsaanwijzing geldt voor 90 dagen en kan maximaal drie keer worden verlengd. Deze periode sluit aan bij de gemiddelde duur waarmee dierenwelzijnszaken op zitting komen. Aansluitend op de gedragsaanwijzing kan de officier van justitie ter zitting oplegging van een voorwaardelijke straf vorderen, met als bijzondere voorwaarde een gedragsvoorwaarde die overeenkomt met de gedragsaanwijzing (tenzij de officier van justitie een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf aangewezen acht). De rechter kan vervolgens bij een voorwaardelijke straf voorwaarden stellen omtrent het gedrag, waaronder een houdverbod. Met een gedragsaanwijzing is een houdverbod en het toezicht daarop ook voorafgaand aan de uitspraak verzekerd. Ook is direct ingrijpen mogelijk in de periode tussen het moment waarop het strafbare feit is begaan of wordt ontdekt en de veroordeling van de verdachte door de rechter. Overtreding van de gedragsaanwijzing is bovendien strafbaar (artikel 184a Sr) en biedt een grondslag voor inbeslagneming.

Dadelijke tenuitvoerlegging

Op grond van artikel 14e Sr kan de rechter bevelen dat algemene en bijzondere voorwaarden die zijn verbonden aan een voorwaardelijke veroordeling of invrijheidstelling dadelijk ten uitvoer worden gelegd. Door middel van de bijzondere voorwaarden kan gericht worden gewerkt aan gedragsverandering bij veroordeelden met het oog op het voorkomen van recidive en daarmee het vergroten van de veiligheid. De reclassering houdt, onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie, toezicht op de naleving van de voorwaarden. De intensiteit van dat toezicht is afgestemd op het recidiverisico en het gevaar dat de veroordeelde vormt voor personen of goederen. Gedragsbeïnvloeding als onderdeel van bijzondere voorwaarden is kansrijk door de combinatie met gevangenisstraf als stok achter de deur: het overtreden van de voorwaarden leidt tot tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf.

Dadelijke tenuitvoerlegging van voorwaarden is mogelijk wanneer er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat is gericht tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. De bescherming van de veiligheid en lichamelijke integriteit van personen rechtvaardigt dat de mogelijkheid wordt gecreëerd om in individuele gevallen af te wijken van het uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging eerst een aanvang neemt na het onherroepelijk worden van de veroordeling. Hetzelfde criterium is opgenomen in artikel 14b Sr in

verband met het vaststellen van een proeftijd van ten hoogste tien jaren. In het derde lid van artikel 14b Sr is echter ook voorzien in een proeftijd van ten hoogste tien jaren 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. De dadelijke tenuitvoerlegging ex artikel 14e Sr is thans beperkt tot de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen; gevaar voor recidive in geval van dierenmishandeling of -verwaarlozing valt niet onder het bereik van artikel 14e Sr. Gelet op de psychosociale problematiek die kenmerkend is voor veel plegers van dierenwelzijnsdelicten, zou de dadelijke tenuitvoerlegging juist ook in deze zaken van toegevoegde waarde zijn. Zeker in combinatie met de nieuwe werkwijze van het openbaar ministerie waarbij de rechter standaard wordt verzocht om zowel een medewerkingsplicht te verbinden aan een houdverbod als een specifieke toezichthouder aan te wijzen. Niet alleen in geval van een houdverbod als bijzondere voorwaarde, maar ook andere voorwaarden die het gedrag betreffen, zoals deelname aan cursussen, opleidingen of andere gedragsinterventies die tot doel hebben tot een gedragsverandering bij de veroordeelde te komen. Daarom wordt voorgesteld de dadelijke tenuitvoerlegging van voorwaarden ook mogelijk te maken wanneer 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.

Zelfstandige maatregel

Zoals reeds is toegezegd zal een houdverbod als rechterlijke zelfstandige (vrijheidsbeperkende) maatregel mogelijk worden gemaakt.¹ Voorgesteld wordt om een regeling op te nemen in de Wet Dieren die vergelijkbaar is met de regeling in het Wetboek van Strafrecht (artikel 38v e.v.) op grond waarvan de rechter een vrijheidsbeperkende maatregel kan opleggen ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten. De maatregel kan worden opgelegd bij een veroordeling voor zowel overtredingen als misdrijven en is onder andere bedoeld ter voorkoming van herhaling van relatief lichte strafbare feiten, zoals vormen van vandalisme of overtredingen van de APV.

Een houdverbod zou ook in de vorm van een bijkomende straf kunnen worden gerealiseerd. In de gevallen waarin het gaat om dierenmishandeling en -verwaarlozing, is een maatregel echter te verkiezen boven een straf. Dit vloeit voort uit het verschil in aard en inhoud van beide sancties. Daar waar een straf primair vergelding tot doel heeft, zijn maatregelen gericht op preventie en bescherming van de geschonden rechtsorde. Het belangrijkste doel van een houdverbod is het voorkomen van nieuwe strafbare feiten waarbij de gezondheid of het welzijn van dieren wordt aangetast. Een maatregel is daarvoor het meest aangewezen instrument.

Bij een zelfstandige maatregel is de relatie tussen de zwaarte en duur van de maatregel en de ernst van de feiten niet leidend, terwijl de rechter hier bij het opleggen van een straf juist wel rekening mee houdt. Noodzaak, inhoud en duur van de maatregel worden bepaald door het maatschappelijk belang om de geschonden rechtsorde te herstellen en te beschermen. Evenals bij het rechterlijk gebieds- of contactverbod (artikel 38v e.v. Sr) kan het ook gaan om feiten met een relatief lage strafbedreiging, maar waarbij het maatschappelijk belang met zich meebrengt dat de maatregel met het oog op preventie toch voor langere tijd wordt opgelegd. Gevallen van dierenmishandeling zorgen vrijwel zonder uitzondering voor maatschappelijke onrust en verontwaardiging. Ook in

¹ Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2239

brede zin beïnvloeden deze zaken de veiligheidsbeleving van burgers. Een maatregel ligt om voornoemde redenen dan ook meer voor de hand dan een bijkomende straf.

Inhoud van de maatregel

Het houdverbod beoogt te voorkomen dat dieren in de nabije toekomst wederom mishandeld of verwaarloosd worden door te verhinderen dat mensen (weer) dieren gaan houden. Er zijn echter ook zaken bekend waarbij daders dieren op kinderboerderijen of dieren in weides mishandelen. In die gevallen heeft een houdverbod geen effect, omdat de dieren niet gehouden worden door de daders. In dergelijke gevallen is een locatieverbod effectiever. Zo kan iemand ervan weerhouden worden om in de (directe) omgeving van kinderboerderijen, stallen of weides te komen. Naast een houdverbod, zal de zelfstandige maatregel daarom ook een locatieverbod (kunnen) behelzen. Het spreekt voor zich dat de rechter, in het kader van de proportionaliteit van de op te leggen maatregel, altijd eerst moet bezien of een gericht verbod van beperkte omvang afdoende is. Als echter blijkt van zodanige feiten of omstandigheden dat een verdergaand verbod noodzakelijk is, dan kan daartoe worden overgegaan. Hierbij geldt onverkort dat toepassing van de maatregel niet mag leiden tot een inbreuk op het gezinsleven van betrokkene. Bij de toepassing van de maatregel dient tevens rekening te worden gehouden met het gebied waar de betrokkene woont. Evenmin zal de maatregel betrokkene mogen beperken in de uitoefening van zijn godsdienst of levensovertuiging, tenzij bijzondere omstandigheden daartoe nopen. Ook de mogelijkheden voor betrokkene om in zijn levensonderhoud en dat van zijn gezinsleden te voorzien, mogen niet worden beperkt. De maatregel zal bovendien een exacte omschrijving bevatten van het gebied waarbinnen de betrokkene zich niet mag bevinden en op welke dieren het verbod betrekking heeft. Dit zal individueel moeten worden afgewogen.

Gelet op de aard van de feiten en het te beschermen belang is snelheid geboden en dient de maatregel zo snel mogelijk na de uitspraak van de rechter ten uitvoer te kunnen worden gelegd. Daarom wordt voorgesteld de rechter de mogelijkheid te geven om de maatregel dadelijk uitvoerbaar te verklaren, zoals in de huidige regeling van de vrijheidsbeperkende maatregel in het Wetboek van Strafrecht ook al is voorzien. Een houdverbod beperkt een verdachte gericht en slechts minimaal in zijn vrijheid, zodat ook hier de mogelijkheid van afwijking op de hoofdregel dat de tenuitvoerlegging eerst een aanvang neemt na het onherroepelijk worden van de veroordeling, gerechtvaardigd is.

In de huidige regeling van het rechterlijk gebieds- of contactverbod is voorzien in vervangende hechtenis wanneer de betrokkene zich niet houdt aan de maatregel. Ook na het ondergaan van de vervangende hechtenis blijft de maatregel van kracht. Zoals hierboven al is opgemerkt, is psychosociale problematiek vaak kenmerkend voor plegers van dierenwelzijnsdelicten. Voor deze groep zal vervangende hechtenis in veel gevallen niet of onvoldoende afschrikwekkend zijn. Bij het opleggen van een houdverbod als zelfstandige maatregel is het voorkomen van dierenleed het belangrijkste doel. In de beslissing om een houdverbod op te leggen, ligt tevens het oordeel besloten dat de betrokkene (voorlopig) niet in staat moet worden geacht om op de juiste manier met dieren om te gaan. Daarom is het niet wenselijk dat de betrokkene opnieuw dieren zal houden, zelfs als er (nog) geen sprake is van mishandeling of verwaarlozing. In dit licht wordt voorgesteld om het niet-naleven van het houdverbod als onderdeel van de zelfstandige maatregel afzonderlijk strafbaar te stellen. Overtreding levert dan een nieuw strafbaar feit, waarmee inbeslagneming tevens mogelijk wordt.

Voor de duur van de maatregel kan aangesloten worden bij het rechterlijk gebieds- of contactverbod uit het Wetboek van Strafrecht, namelijk een periode van vijf jaar. Voor een langere maximale termijn bestaat geen aanleiding. Tot op heden zijn geen rechterlijke verboden opgelegd van langer dan drie jaar voor dierenmishandeling of -verwaarlozing. Ook van de maximale termijn voor de proeftijd (10 jaar) op grond van artikel 14b Sr wordt in de praktijk geen gebruik gemaakt. Het zal bij het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel zo zijn dat de rechter steeds zal beoordelen of de reikwijdte van de maatregel proportioneel is ten opzichte van het doel dat met de maatregel wordt beoogd. De inbreuk die de maatregel maakt op een verdragsrechtelijk of grondwettelijk beschermd recht, is daarbij een wezenlijk punt van afweging. In het concrete geval zal beoordeeld worden of een inbreuk op een fundamenteel recht aanvaardbaar en proportioneel is. Naarmate de duur van de maatregel langer en de inhoud ingrijpender is, hoe lastiger het wordt om deze toets te doorstaan.

Verhouding ten opzichte van de bijzondere voorwaarde

Het strafrecht kent reeds een aantal voorwaardelijke modaliteiten, waarbij een specifiek gebod of verbod kan worden opgelegd. Het gaat om een voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis, voorwaarde bij voorwaardelijke gevangenisstraf en de voorwaarde bij voorwaardelijke invrijheidsstelling. Met de toepassing van bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke bestraffing wordt beoogd om in een proeftijd van enkele jaren te komen tot doorbreking van criminele gedragspatronen. Bij niet-naleving van de voorwaarden dreigt immers de tenuitvoerlegging van het resterend deel van de straf. Alleen indien deze strafdreiging zwaar genoeg is, is er een prikkel voor de veroordeelde om de voorwaarden na te leven. Om die reden komt een rechter bij de berechting van minder ernstige feiten aan de toepassing van bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke straf niet altijd toe. Met de thans voorgestelde zelfstandig op te leggen maatregel is de rechter niet gebonden aan het kader van de voorwaardelijke strafoplegging en kan hij ook bij delicten met een minder hoge strafbedreiging effectief worden opgetreden. Ook kan de rechter met het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel voortbouwen op een gedragsaanwijzing met eenzelfde vrijheidsbeperking die door de officier van justitie kan worden opgelegd. Samenloop van de zelfstandige maatregel met andere straffen of maatregelen is ook mogelijk, evenals in de huidige regeling.

Uitbreiding strafbaarstelling aanhitsen

De uitbreiding van artikel 425 Sr met het aanhitsen van een dier tegen een ander dier en het onvoldoende terughouden van een dier dat aanvalt, is reeds toegezegd en zal onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel.² Achtergrond van deze wijziging is de aanbeveling van de Raad voor Dieraangelegenheden dat gelet op de aard en de ernst van de schade die kan optreden bij bijtincidenten artikel 425 Sr moet worden aangemerkt als een misdrijf in plaats van als een overtreding, zodat inbeslagneming tevens mogelijk wordt bij «niet-heterdaad»-zaken. Recente incidenten met agressieve honden onderstrepen de noodzaak van deze wijziging. Inbeslagneming buiten heterdaad op grond van artikel 96 Sv is thans alleen mogelijk indien sprake is van een verdenking een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, Sv. Artikel 96 Sv bevat naast de bevoegdheid tot inbeslagneming ook de bevoegdheid tot het betreden van een plaats en tot bevriezing van de situatie ter plaatse. De betredingsbevoegdheid is een steunbevoegdheid ter inbeslagneming en strekt zich

² Kamerstuk 28 286, nr. 772

ook uit tot woningen (waarvoor op grond van de Algemene wet op het binnentreden aanvullende voorwaarden gelden). Voorgesteld wordt om artikel 425 Sr daarom een plaats te geven in Boek 2 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 67, eerste lid, Sv aan te vullen.

Het huidige strafmaximum op grond van artikel 425 Sr is zes maanden. Met de uitbreiding van de strafbaarstelling en de kwalificatie als misdrijf in plaats van een overtreding, is een hoger strafmaximum aangewezen. Daarom wordt voorgesteld het strafmaximum te verhogen naar één jaar.

Bestuursrechtelijke maatregel

Met de vorenstaande wijzigingen wordt het strafrechtelijk instrumentarium om doeltreffend te kunnen optreden tegen dierenmishandeling en -verwaarlozing aangevuld en verbeterd. De afgelopen jaren is gebleken dat ook met bestuursrechtelijke maatregelen in bepaalde gevallen effectief kan worden opgetreden tegen mishandeling en verwaarlozing van dieren. De inzet van het bestuursrecht kan, in gevallen van verwaarlozing waarbij niet zozeer sprake is van moedwillig verwaarlozen maar van onkunde of onwetendheid, ertoe leiden dat een houder in staat wordt gesteld een dier wel weer op een goede manier te houden. In de praktijk moeten houders op grond van bestuursdwang nu soms de huisvesting van een dier aanpassen of een dierenarts inschakelen waarmee een structurele oplossing bereikt kan worden. Een adequaat bestuursrechtelijk instrumentarium is om deze redenen ook van groot belang. Zoals onder meer aangekondigd in de brief van 18 december 2015 heeft het kabinet nagedacht over de introductie van een bestuurlijke educatieve maatregel.³ Het kabinet is tot de conclusie gekomen dat die introductie mogelijk en wenselijk is. Daarom wordt een bestuursrechtelijke bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken voorgesteld om aan een houder een educatieve maatregel op te leggen in geval van verwaarlozing van dieren. Deze educatieve maatregel is bedoeld voor houders van gezelschapsdieren van wie wordt ingeschat dat het gedrag voortvloeit uit onkunde of onwetendheid en niet zozeer uit bewust handelen en waarbij de ernst van de situatie niet tot strafrechtelijke vervolging noopt. Zij kunnen op grond van de educatieve maatregel worden gedwongen een (korte) cursus te volgen over het verzorgen van dieren. Naar verwachting wordt op deze manier in een substantieel aantal gevallen van dierverwaarlozing van met name huisdieren voor zowel het dier als de houder een structurele oplossing gevonden. Ook toekomstige situaties van verwaarlozing door deze persoon kunnen op deze manier worden voorkomen.

Conclusie

Met voornoemde voorstellen en aanvullingen wordt zowel het strafrechtelijk als het bestuursrechtelijk instrumentarium versterkt. Het openbaar ministerie krijgt met de gedragsaanwijzing een instrument om voorafgaand aan de zitting toezicht uit te laten oefenen en de rechter hoeft zich bij de vrijheidsbeperking door middel van een houdverbod niet langer te beperken tot het voorwaardelijke kader. Daarbij zal in de toelichting op het te concipiëren wetsvoorstel tot uitdrukking worden gebracht dat de voorwaardelijke modaliteiten, met name bij de zwaardere strafbare feiten, het primair te hanteren instrument is voor de rechter. In de situaties waarbij de rechter niet komt tot een voorwaardelijke veroordeling, kan hij kiezen voor het houd- of locatieverbod als zelfstandige maatregel. Ook kan de rechter kiezen voor een houdverbod als blijkt dat de omstandigheden waaronder het strafbare feit is begaan, zeer situationeel zijn bepaald. Met de introductie van een bestuursrechtelijke educatieve maatregel en de

³ Kamerstuk 28 286, nr. 850

bevoegdheid om een tijdelijke houdbeperking op te leggen worden ook in het bestuursrecht de mogelijkheden om op te treden in geval van verwaarlozing aangevuld en versterkt. Beoogd wordt een daadwerkelijke verruiming van de mogelijkheden om effectieve en op de situatie toegesneden maatregelen te kunnen treffen die nodig zijn in reactie op zaken van dierenmishandeling en -verwaarlozing.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok