

# Andersson Elffers Felix

**Bewezen deskundigheid, noodzakelijke zichtbaarheid**  
Evaluatie Raad voor Dierenaangelegenheden

**Rapport**  
**13 maart 2015**

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
1.1	Conclusies	3
1.2	Aanbevelingen	4
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Functioneren RDA 2008-2014</b>	<b>7</b>
3.1	Hoe wordt de nieuwe taakopdracht van de RDA uitgevoerd?	7
3.2	Stemt de samenstelling van de RDA overeen met de taakopdracht van de RDA?	10
3.3	Hoe verhoudt de RDA zich tot diergezondheid- en dierenwelzijnsbeleid?	15
3.4	Deelconclusies	21
<b>4</b>	<b>Werkwijzen en procedures RDA 2008-2014</b>	<b>23</b>
4.1	Hoe is de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen EZ en de RDA ingevuld?	23
4.2	Hoe is de interactie met externe stakeholders ingevuld?	27
4.3	Hoe is de verhouding tussen de Raad en zijn ondersteuning ingevuld?	29
4.4	Hoe effectief is de interne en externe communicatie vormgegeven?	31
4.5	Deelconclusies	33
<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>35</b>
5.1	Conclusies	35
5.2	Aanbevelingen	36
	<b>Bijlage 1: Terugblik RDA 2008-2014</b>	<b>37</b>
	<b>Bijlage 2: Literatuurlijst</b>	<b>42</b>
	Openbare documenten	42
	Niet-openbare documenten	43
	<b>Bijlage 3: Lijst van interviews</b>	<b>44</b>

# 1 Samenvatting

- De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is een onafhankelijk adviesorgaan dat de staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) gevraagd en ongevraagd van advies voorziet ten behoeve van (inter)nationaal beleid op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn.
- Vanaf 2008 is de RDA omgevormd van een overlegorgaan naar een adviesorgaan, en heeft sindsdien in deze hoedanigheid gefunctioneerd. Dit geeft aanleiding om het functioneren van de RDA aan een evaluatie te onderwerpen. Tevens ligt er een wettelijke verplichting bij de RDA om de eigen organisatie extern te laten evalueren. Adviesbureau Andersson Elffers Felix heeft daarom een evaluatieonderzoek uitgevoerd met betrekking tot de RDA en doet hiervan verslag in dit rapport.
- Deze evaluatie van de RDA heeft betrekking op de periode 2008-2014, en beschouwt het (inhoudelijk) functioneren van de Raad, en de werkwijzen en procedures die de Raad hanteert om haar inhoudelijke functioneren vorm te geven en te ondersteunen.

## 1.1 Conclusies

- De omvorming van de RDA van een overlegorgaan naar een deskundigenpanel is goed verlopen, en de RDA voert zijn nieuwe taakopdracht naar behoren en vanuit deskundigheid uit. De expertise van de Raad wordt bovendien alom als groot en relevant beschouwd, en de inhoudelijke kwaliteit van adviezen aan de staatssecretaris staat buiten kijf.
- De brede samenstelling uit wetenschap, beleid en praktijk zorgt voor kwalitatief hoge zienswijzen die voorbijgaan aan de waan van de dag. Eventueel meespelende belangen heffen elkaar dankzij de breedte van de Raad op, waarbij weliswaar een risico ontstaat dat zienswijzen aan scherpte inboeten. Door het gelijktijdig aflopen van de benoeming van een groot aantal leden dreigt echter een uitstroom aan ervaring en expertise binnen de Raad.
- Er is behoefte aan een onafhankelijk en gezaghebbend adviesorgaan op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn, en er is aanleiding en bereidwilligheid binnen de Raad om zijn expertise nadrukkelijker ten toon te spreiden in gevraagd en ongevraagd advies aan de staatssecretaris. De RDA kan in potentie een belangrijke rol spelen in het helpen ontwikkelen van diergezondheid- en dierenwelzijnsbeleid. Deze potentie kan echter door een aantal factoren niet volledig tot wasdom komen:
  - 1 De werkwijzen en procedures van de Raad in de praktijk sluiten niet goed aan op het wettelijk kader en verouderde reglementen. De RDA kan zijn taakopdracht gestructureerd uitvoeren wanneer hij zelf jaarplanningen en begrotingen opstelt conform wettelijke verplichtingen. De RDA kan bovendien zijn taakopdracht niet goed genoeg uitvoeren zonder een geactualiseerd reglement, dat als basis dient voor zijn werkzaamheden.
  - 2 De relatie met het ministerie van EZ is te informeel ingericht. De huidige inbedding binnen het ministerie is persoonsafhankelijk, en in beperkte mate formeel geborgd in de grondvesten van de RDA als onafhankelijk adviesorgaan. Bovendien heeft het ministerie geen formele visie ontwikkeld over inzet van de RDA.
  - 3 De bezetting van de ondersteuning van de RDA is te gering om de taakopdracht in te vullen die de Raad bij wet dient uit te voeren. Basale verplichtingen zoals het opstellen van jaarplannen en jaarverslagen zijn door een gebrek aan ondersteuning niet consequent uitgevoerd, en de wens van raadsleden om meer ongevraagd advies uit te brengen wordt belemmerd door te weinig

ondersteuningscapaciteit. Met de huidige omvang van ondersteuning zal de RDA niet in staat zijn om actiever en initiatiefrijker te worden.

- 4 Het ontbreekt binnen de Raad aan een coherent en intern afgestemd communicatiebeleid. Hierdoor komt de inhoudelijke bijdrage die de Raad levert in zijn zienswijzen en andere publicaties minder goed uit de verf.

## 1.2 Aanbevelingen

- **De RDA dient zijn reglementaire structuur op orde te brengen**  
 Het reglement van de RDA, dat een wettelijke basis heeft op grond van de Wet Dieren, dient herzien te worden om de huidige samenstelling en taakopdracht van de RDA te weerspiegelen. Met dit reglement kan de RDA initiatief tonen om zijn taakopdracht en ambities expliciet te maken, en tevens werkwijzen en procedures in relatie tot het ministerie van EZ te verzakelijken. Eveneens kan de RDA in zijn reglement de gewenste onafhankelijkheid van raadsleden sterker verankeren, en vereisten opnemen over aanwezigheid en forumdeelname.
- **Het ministerie van EZ dient een visie te ontwikkelen op inzet van de RDA**  
 Wij raden het ministerie van EZ aan om de waardering die zij uitspreekt voor de RDA te vertalen in een visie op meer concrete inzet van de Raad, en deze visie te concretiseren in interactie met de RDA. Juist vanuit verzakelijkte procedures en een nadrukkelijker inbedding van de Raad bij beleidsontwikkeling, kan de RDA het beste tot zijn recht komen als een actieve en relevante adviesraad.
- **De RDA dient meer budgetverantwoordelijkheid te nemen en te krijgen**  
 De bezetting van de ondersteuning van de RDA is te gering, en de RDA heeft weinig ruimte gekregen en genomen om hier verandering in te brengen. De RDA zou, om zijn ondersteuning beter in te richten, meer verantwoordelijkheid moeten krijgen van het ministerie van EZ om een toereikend en geormerkt budget te beheren, dat afdoende is om de wettelijke en maatschappelijke taken van de RDA uit te voeren. Eveneens kan de RDA weer zelfstandig jaarplannen en begrotingen op gaan stellen.
- **De RDA dient een coherent communicatiebeleid te ontwikkelen**  
 De Raad is gebaat bij een coherente, professionele uitstraling naar buiten om zijn kwalitatief hoogstaande inhoudelijke adviezen te kunnen uitdragen. Dit vereist eerst een intern gedragen communicatiestrategie, die daarna toegepast wordt in zienswijzen, eventuele andere publicaties en de RDA website. Deze strategie moet leiden tot meer zichtbaarheid van de Raad, in eerste instantie binnen het ministerie van EZ.

## 2 Inleiding

Of het nu gaat om uitbraken van vogelgriep of Q-koorts, het stranden van potvissen, agressieve huisdieren of intensieve veehouderij, actuele kwesties op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn leiden vaak tot verhitte discussies. Het lot van dieren is een grotere rol gaan spelen in het publieke en politiek-bestuurlijke debat zoals zich dat de afgelopen jaren in Nederland heeft ontwikkeld.

Beleidsvorming en wet- en regelgeving op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn is in Nederland belegd bij de minister van Economische Zaken (EZ). Beleid op dit gebied ontwikkelt zich echter niet in vacuüm, zeker gezien het publieke belang dat gepaard gaat met diergezondheids- en dierenwelzijnsbeleid. De minister van EZ heeft daarom een adviesraad in het leven geroepen om hem te adviseren bij beleidsvraagstukken op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid: de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA). Deze adviestaak van de RDA is wettelijk verankerd.

De RDA is in 1993 ingesteld en heeft sindsdien een grote ontwikkeling doorgemaakt. Van een overlegplatform voor afstemming tussen vertegenwoordigers van organisaties die met dieren van doen hebben, is de RDA in 2008 omgevormd naar een raad van deskundigen die op persoonlijke titel gevraagd en ongevraagd advies geven aan de minister van Economische Zaken.<sup>1</sup> Deze verandering in taakopdracht is inmiddels zes jaar een feit, wat aanleiding geeft om terug te kijken op de positieve en negatieve aspecten van de nieuwe taakopdracht.

Er ligt tevens een wettelijke verplichting om de RDA periodiek en extern te evalueren. In dit rapport wordt verslag gedaan van deze evaluatie van de RDA, die is uitgevoerd door adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF). Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd tussen december 2014 en maart 2015, en is gebaseerd op bureauonderzoek en een aantal interviews met betrokkenen. Het evaluatierapport wordt aangeboden aan de staatssecretaris van EZ en aan de Tweede Kamer.

Deze evaluatie van de RDA heeft betrekking op het (inhoudelijk) functioneren van de Raad, en de werkwijzen en procedures die de Raad hanteert om zijn inhoudelijke functioneren vorm te geven en te ondersteunen. De periode waarop deze evaluatie betrekking heeft is 2008-2014. Het evaluatieonderzoek is vormgegeven aan de hand van de volgende onderzoeksthema's en deelvragen:

- Functioneren RDA 2008-2014
  - Hoe wordt de nieuwe taakopdracht van de RDA uitgevoerd?
  - Stemt de samenstelling van de RDA overeen met de taakopdracht van de RDA?
  - Hoe verhoudt de RDA zich tot diergezondheid- en dierenwelzijnsbeleid?

---

<sup>1</sup> In de praktijk is de staatssecretaris van EZ echter de ontvanger van RDA-advies. In het vervolg van dit rapport gaan wij daarom uit van de staatssecretaris als verantwoordelijk bewindspersoon.

- Werkwijzen en procedures RDA 2008-2014
  - Hoe is de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen EZ en de RDA ingevuld?
  - Hoe is de interactie met externe stakeholders ingevuld?
  - Hoe is de verhouding tussen de Raad en zijn ondersteuning ingevuld?
  - Hoe effectief is de interne en externe communicatie vormgegeven?

De opbouw van dit rapport is als volgt. Gestructureerd in twee inhoudelijke hoofdstukken worden de deelvragen afzonderlijk beantwoord aan de hand van bevindingen uit bureauonderzoek en interviews. Aan het eind van deze twee hoofdstukken volgt een afsluitende paragraaf, waarin wij onze conclusies uiteenzetten wat betreft het functioneren van de RDA en zijn werkwijzen en procedures. Hierop volgt een algemene conclusie met onze belangrijkste bevindingen, gekoppeld aan de aanbevelingen die wij doen op basis van het voorgaande onderzoek.

## 3 Functioneren RDA 2008-2014

Dit onderdeel is inhoudelijk van aard. Naar aanleiding van de laatste evaluatie van de RDA in 2008 zijn de taakopdracht en samenstelling van de RDA ingrijpend veranderd. In de huidige evaluatie beschouwen wij deze verandering van de RDA, waarbij wij aandacht besteden aan de invulling en samenstelling van de RDA en de interactie met beleid van de vernieuwde RDA. Hierbij besteden wij achtereenvolgens aandacht aan de nieuwe taakopdracht zelf, de samenstelling van de Raad onder de nieuwe taakopdracht, en het werkpakket dat voortvloeit uit de nieuwe taakopdracht.

### 3.1 Hoe wordt de nieuwe taakopdracht van de RDA uitgevoerd?

Vanaf 2008 is de RDA omgevormd van een overlegorgaan voor stakeholders naar een deskundigenpanel dat de staatssecretaris van EZ gevraagd en ongevraagd van advies voorziet. In deze deelvraag onderzoeken wij hoe de RDA deze taakopdracht sindsdien uitgevoerd heeft, waarbij wij aandacht besteden aan sterke punten en verbeterpunten.

#### 3.1.1 Bureauonderzoek

De taakopdracht van de RDA vindt zijn oorsprong in de Wet dieren (hierna: WD), waarin artikel 10, achtste lid, onder 1 vastlegt dat binnen de Raad overleg plaatsvindt over (inter)nationaal beleid op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn. Deze taakopdracht wordt nader geconcretiseerd in het Besluit Handhaving en Overige Zaken Wet Dieren (hierna: Besluit Handhaving), waarin is vastgesteld dat de RDA op verzoek van de staatssecretaris of op eigen beweging overleg voert op het gebied van (inter)nationaal beleid over diergezondheid en dierenwelzijn (artikel 3, vierde lid, onder 1).

De voorzitter roept de RDA 'zo dikwijls als hij dit nodig acht, maar in ieder geval twee keer per jaar bijeen' (artikel 3, derde lid, onder 1a Besluit handhaving). Uit de beschikbare documenten blijkt dat de Raad tussen 2008 en 2014 meestal twee keer per jaar plenair bijeen kwam, met uitzondering van 2011 en 2013, waarin slechts één plenaire vergadering is geweest.

De samenstelling van fora om overleg binnen te voeren is belegd bij de voorzitter van de RDA, op basis van artikel 3, vierde lid, onder 2. De RDA werkt sinds 2008 in fora aan (on)gevraagde zienswijzen. Uit notulen van raadsvergaderingen blijkt dat een onderwerp voor een ongevraagde zienswijze dikwijls aangedragen wordt door een raadslid, en andere raadsleden zich vervolgens kunnen aanmelden voor het forum dat zich over dat vraagstuk zal buigen. De voorzitter stelt het forum vervolgens vast. Fora bestaan volgens het 'Huishoudelijk Reglement' uit vijf tot tien personen, inclusief eventuele externen.

Het Besluit Handhaving schrijft tevens voor in artikel 3, vijfde lid, dat de Raad zijn 'werkwijze' nader vastlegt in een eigen reglement. Onder het begrip 'werkwijze' kan de invulling van de taakopdracht door de RDA verstaan worden. Uit interne documenten kan afgeleid worden dat het zogenaamde 'Huishoudelijk Reglement,' dat in 2008 is opgesteld om de nieuwe inrichting van de RDA te reflecteren, door de RDA en zijn bureau gezien wordt als het reglement van de RDA dat zijn wettelijke basis vindt in artikel 3, vijfde lid, van het Besluit Handhaving.

Het is twijfelachtig of het Huishoudelijk Reglement van de RDA wel de status heeft van reglement op basis van het Besluit Handhaving. Er bestaat namelijk eveneens een RDA-

reglement uit 2002, waarin expliciet vermeld staat dat dit reglement volgt uit de wettelijke basis die de rechtsvoorganger van de WD biedt. Een dergelijke verwijzing naar de WD, of het Besluit Handhaving, ontbreekt in het huishoudelijk reglement.

Het reglement uit 2002 vermeldt de te volgen procedure bij het herzien van het reglement: artikel 19 stelt vast dat raadsleden, voorzitter en secretaris wijzigingen voor het reglement kunnen aandragen, en deze bij meerderheid van stemmen kunnen worden aangenomen. Het lijkt er op dat deze procedure niet gevolgd is bij het opstellen en vaststellen van het huishoudelijk reglement: uit de notulen van raadsvergaderingen blijkt dat er geen stemming heeft plaatsgevonden over wijziging van het bestaande reglement naar het huishoudelijke reglement. Verdere wijzigingen in het huishoudelijk reglement, die sinds 2008 veelvuldig zijn voorgekomen, zijn eveneens niet in stemming gekomen en over het algemeen ook niet in raadsvergaderingen besproken.

Deze bevindingen doen vermoeden dat het op dit moment geldende reglement van de RDA met een wettelijke basis in het Besluit Handhaving uit 2002 stamt. Dit reglement vertolkt echter logischerwijs niet de nieuwe taakopdracht van de RDA, die uit 2008 stamt en in 2012 in de WD en het Besluit Handhaving verankerd is. In strikt juridische zin functioneert het delegeren van de taakopdracht voor de RDA van de WD, naar het Besluit Handhaving, naar het RDA reglement dus niet optimaal.

### 3.1.2 Interviews

Een kleine kanttekening bij de beantwoording van deze deelvraag is dat een deel van de geïnterviewde personen pas na 2008 bij de RDA is gekomen, waardoor zij de nieuwe taakopdracht niet met de oude kunnen vergelijken. Wel zijn deze raadsleden op de hoogte van de taakverandering, van overlegorgaan naar adviesorgaan. De nieuwere raadsleden waren tevens in staat om te beschrijven hoe de nieuwe taakopdracht wordt uitgevoerd. Hun antwoorden zijn aangevuld met die van leden die al langer zitting hebben in de RDA, en dus wel een vergelijking kunnen maken tussen de oude en nieuwe taakopdracht, en de uitvoering ervan.

In dit deel van het rapport gaan wij in op de visie van de betrokkenen op de uitvoering van de nieuwe taakopdracht van de RDA. Achtereenvolgens behandelen wij de feitelijke werkwijze, de invloed van de samenstelling van de RDA daarop, het werken in fora en de horizontale toets daarin en de algemene evaluatie van de uitvoering van de taakopdracht.

De feitelijke werkwijze wordt als volgt beschreven. Uit de interviews blijkt dat de RDA sinds 2008 ongeveer twee keer per jaar plenair vergadert, en verder in fora werkt. Voordat zienswijzen worden uitgebracht, worden concept-zienswijzen volgens de geïnterviewde personen naar alle raadsleden gestuurd voor een horizontale toets. Met betrekking tot het opstellen van zienswijzen vertelt men dat het bureau zich met name over verkorte ad hoc zienswijzen buigt, terwijl de fora ongevraagde of uitgebreidere zienswijzen produceren. Overigens blijkt ook tijdens het opstellen van ongevraagde adviezen te worden afgestemd met het ministerie van EZ.

Met betrekking tot de veranderde taakopdracht merkt de meerderheid van de geïnterviewde personen op dat de brede samenstelling van de Raad ervoor zorgt dat deze taak goed uitgevoerd kan worden. Sommige raadsleden stellen dat niet verwacht kan worden dat (met name) langzittende raadsleden na de omvorming van de taakopdracht ineens belangeloos in de RDA zitten. Echter, volgens de meerderheid van de geïnterviewden waarborgt de

diversiteit aan belangen die in de RDA al dan niet actief vertegenwoordigd worden, de kwaliteit en neutraliteit van de uiteindelijke zienswijzen.

Geïnterviewden vertellen dat raadsleden zichzelf kunnen aanmelden voor een forum, en dat er geen procedures zijn voor het invullen van een forum op basis van expertise. Over deze gang van zaken zijn de meningen verdeeld. Enerzijds vinden sommigen dat op deze wijze een forum soms deels gevuld wordt met mensen die weinig deskundigheid hebben op het betreffende gebied. Anderzijds zorgt de huidige vorm ervoor dat verschillende raadsleden aan de beurt komen, waar anders de kans bestaat dat telkens dezelfde raadsleden gekozen worden. Dit laatste is een minderheidsstandpunt.

De horizontale toets wordt gewaardeerd om zijn rol in het naar buiten brengen van door de raadsleden gedragen zienswijzen. Op deze manier wordt naar consensus toegewerkt, al vinden sommige raadsleden, zo blijkt uit de gesprekken, dat het streven naar consensus onpraktisch of onwenselijk is, omdat de zienswijzen daarmee aan impact en kracht verliezen. In sommige zienswijzen, zoals het 'Richtsnoer Ganzendoden' hebben raadsleden echter wel minderheidsstandpunten opgenomen die afwijken van het consensus-oordeel van de RDA als geheel.

De plenaire vergaderingen worden minder positief ervaren dan de fora. De tweejaarlijkse plenaire bijeenkomsten worden door raadsleden omwille van hun omvang inefficiënt genoemd. Wel worden deze vergaderingen door de geïnterviewde personen gewaardeerd om hun bindende functie, en de potentie die zij bieden om het netwerk van de raadsleden te versterken.

Volgens de interviews werd in 2008 voorgenomen om de RDA de statuur van de Gezondheidsraad te geven, gekenmerkt door grotere onafhankelijkheid, impact en bekendheid. Dit is echter volgens de geïnterviewde personen op het gebied van expliciete onafhankelijkheid naar buiten toe (nog) niet gelukt. Zij spreken de behoefte uit om een onafhankelijke koers te expliciteren. Vertegenwoordigers van EZ, de voorzitter, ondersteuning én leden van de RDA benadrukken allen het belang van het waarborgen van de onafhankelijkheid van de RDA.

Over het algemeen zijn de raadsleden tevreden over het functioneren van de RDA in het kader van de nieuwe taakopdracht. De zienswijzen worden van hoge inhoudelijke kwaliteit geacht. Wat betreft vorm vinden sommigen ze goed leesbaar, anderen vinden ze soms te ondoorgrondelijk en voor verbetering vatbaar. Daartoe zou volgens de geïnterviewden de capaciteit van het secretariaat uitgebreid moeten worden, zodat de zienswijzen leesbaarder en consistent worden. Verder stelden de raadsleden dat minder ongevroegde adviezen uitgebracht worden dan wenselijk is.

### 3.1.3 Bevindingen

De overgang van overlegorgaan naar deskundig adviesorgaan van EZ gaat gepaard met een nieuwe werkwijze. Het aantal plenaire vergaderingen per jaar is teruggebracht naar twee (met uitzondering van 2011 en 2013 waarin slechts één keer werd vergaderd), en de zienswijzen komen in de meeste gevallen tot stand in fora. De invulling van de nieuwe taakopdracht bevalt alle partijen goed. Het werken in fora wordt door RDA zelf, door EZ en door stakeholders positief bevonden. Dankzij de brede samenstelling van de RDA, waarin beleid, wetenschap en praktijk zijn vertegenwoordigd, zijn de gepubliceerde zienswijzen van hoge kwaliteit. Door diezelfde brede samenstelling en de horizontale toets onder alle

raadsleden, kunnen tegengestelde belangen vanuit de Raad elkaar opheffen.

De selectie- en werkwijze voor de fora wordt beschreven in het huishoudelijk reglement. Hoewel het huishoudelijk reglement bepaalt dat fora worden samengesteld door de voorzitter op basis van expertise, blijkt uit de interviews dat raadsleden zich in de praktijk vrijwillig kunnen aanmelden voor een forum. Daarnaast constateren wij dat in verschillende fora, verschillende werkverdelingen plaatsgevonden hebben tussen secretaris en raadsleden. Er bestaat op papier en in de praktijk dus nog enige onduidelijkheid over de selectie van raadsleden voor deelname aan fora en de werkverdeling onder forumleden en secretaris.

Tevens constateren wij dat de nieuwe taakopdracht zelf explicieter vastgelegd kan worden in het reglement van de RDA. Het vigerende reglement op basis van het Besluit Handhaving is achterhaald en praktisch gezien niet meer in gebruik, terwijl er wel degelijk nog rechtswaarde van uitgaat. De rolopvatting, rolvastheid en rolduidelijkheid van de RDA komt hiermee in het geding. Zonder een taakopdracht die eenduidig geformuleerd en gedragen is, kan de Raad deze taakopdracht minder effectief uitvoeren dan gewenst.

### **3.2 Stemt de samenstelling van de RDA overeen met de taakopdracht van de RDA?**

De samenstelling van de Raad is uitgebreid sinds 2008, van 20 naar op zijn grootst 37 raadsleden. Tegelijkertijd is de reikwijdte van de Raad uitgebreid, naar onderwerpen zoals faunabeheer die voorheen niet door de RDA behandeld werden. Hierom onderzoeken wij in deze deelvraag de representativiteit van de samenstelling van de Raad voor zijn huidige en toekomstige werkgebied.

#### **3.2.1 Bureauonderzoek**

Volgens artikel 3, eerste lid, onder 1 van het Besluit Handhaving mag de raad uit 50 leden bestaan, inclusief een voorzitter. Het maximale aantal raadsleden (50 inclusief een voorzitter) is nooit overschreden. De Raad heeft tot nu toe een maximale samenstelling van 37 raadsleden gekend.

Daarnaast stelt het Besluit Handhaving in artikel 3, eerste lid, onder 2 dat de leden hun kennis en ervaring op persoonlijke titel inbrengen, en niet als vertegenwoordiger van een specifieke belangengroep. De zienswijzen en de beschikbare forum- en raadsvergaderingsverslagen geven geen aanleiding om te denken dat er belangen worden behartigd.

Tussen 2008 en 2014 heeft de RDA in zijn samenstelling een brede vertegenwoordiging van deskundigen uit wetenschap, beleid en praktijk rond dierenaangelegenheden gehad. Dit is voldoende gebleken om per jaar twee tot vijf verschillende zienswijzen en andere publicaties uit te brengen (met uitzondering van 2011, waarin er niets werd gepubliceerd).

In Tabel 1 wordt het aantal gevraagde en ongevraagde adviezen (exclusief andersoortige publicaties) gepresenteerd.

Tabel 1: Aantal gevraagde en ongevraagde zienswijzen per jaar

Jaar	Aantal gevraagde zienswijzen	Aantal ongevraagde zienswijzen
2008	2	2
2009	2	1
2010	2	0
2011	0	0
2012	1	2
2013	2	0
2014	2	0

De activiteiten en betrokkenheid van raadsleden kan afgeleid worden aan de hand van aanwezigheid bij plenaire raadsvergaderingen, en deelname aan fora. Tabel 2 toont de afwezigheid van raadsleden tijdens plenaire vergaderingen als percentage van het totaal aantal raadsleden. Hieruit blijkt dat structureel meer dan 15% van de raadsleden plenaire vergaderingen niet bijwoont.

Tabel 2: Afwezigheid raadsvergaderingen

jaar	aantal raadsleden (excl. bureau en voorzitter)	Aantal plenaire vergaderingen	% afwezigheid gemiddeld
2008	42	2	15%
2009	38	2	22%
2010	37	2	32%
2011	35	1	20%
2012	37	2	24%
2013	30	1	17%
2014	32	1*	50%*

\* In 2014 waren er twee raadsvergaderingen, maar van één ervan was geen presentielijst beschikbaar.

Wat forumdeelname betreft nemen wij waar dat van alle raadsleden die in de periode 2008-2014 langer dan een jaar in de RDA hebben gezeten, 39% nooit aan een forum deelgenomen heeft. Een gelijk percentage van 39% heeft één keer aan een forum deelgenomen, en 21% heeft minstens twee keer zitting gehad in een forum.

Artikel 3, vierde lid, onder 2 van het Besluit handhaving maakt het mogelijk voor de voorzitter van de RDA om externe personen op te nemen in fora. Dit biedt een mogelijkheid om de expertise van de Raad op flexibele wijze uit te breiden wanneer dat noodzakelijk is voor een bepaald advies. Uit de jaarverslagen van de RDA blijkt dat in de jaren 2009-2013 in vijf gevallen externe deskundigen zitting hebben gehad in fora. Het betreft hier de publicaties:

- Zichtbaar beter (2009)
- Fokkerij en voortplantingstechnieken (2010)
- Agenda voor dierbeleid (2010)
- Zorgplicht natuurlijk gewogen (2012)
- Onder voorwaarden houden van dieren (2013).

Uit verslagen van raadsvergaderingen en andere documenten blijkt echter wel dat bepaalde aandachtsvelden in de huidige samenstelling onderbelicht blijven. Zo stelt de Nota van

Toelichting van het Besluit Handhaving dat er te weinig aandacht voor consumentengedrag en -belangen is.<sup>2</sup> Verder spreekt de RDA in een vergadering van een kennistekort op het gebied van communicatie, en stelt vast dat hier bij de werving van nieuwe raadsleden rekening mee gehouden zal worden. Daarnaast vindt de Raad zijn eigen zienswijzen van een te hoog abstractieniveau en willen de raadsleden in de toekomst proactiever onderwerpen signaleren en aandragen, vanuit hun eigen expertisegebied. De Raad zal tevens de Staatssecretaris nadrukkelijker dan voorheen vragen om onderwerpen op basis van haar beleidsagenda.

De meeste zittende leden zijn reeds bij de omvorming (al dan niet opnieuw) benoemd. Door de opgenomen benoemingstermijn van vier jaar, met mogelijkheid tot eenmalige herbenoeming voor vier jaar, bepaald in artikel 3, eerste lid, onder 3 en 4 van het Besluit Handhaving, zullen in de komende jaren veel raadsleden min of meer gelijktijdig moeten vertrekken uit de RDA. De Raad handhaaft deze regel zelf. In jaarverslagen is te lezen dat er continu nieuwe raadsleden voorgedragen worden en er een rooster van aftreden is opgesteld om te voorkomen dat een te groot aantal raadsleden tegelijkertijd vertrekt.

### 3.2.2 Interviews

Uit de interviews blijkt dat hoewel EZ en, waar volksgezondheid betrokken is, VWS, de raadsleden benoemen, het de RDA zelf is die nieuwe raadsleden aandraagt.

De brede samenstelling uit wetenschap, praktijk en beleid wordt door de meesten als positief gezien, met name omdat de RDA daarmee goed ingebed is in een breed palet aan kennisvelden. Dankzij de breedte is de Raad volgens de geïnterviewden in staat om alle vraagstukken goed te beantwoorden, eventueel incidenteel aangevuld door externe deskundigen. De vertegenwoordiging van zowel wetenschap als bedrijfsleven in de samenstelling zorgt voor kwalitatief goede zienswijzen die inhoudelijk sterk zijn én door de praktijk (h)erkend kunnen worden, zo blijkt uit de interviews. Een aantal expertisegebieden wordt nog wel gezien als onderbezet, zoals die van wilde dieren, ecologie, en juridische en ethische vraagstukken.

Veel van de geïnterviewde personen spreken een vermoeden uit dat er, ondanks de taakopdracht om een deskundig en onafhankelijk adviesorgaan te zijn, wel degelijk belangen mee (kunnen) spelen. Echter, die belangen worden volgens hen ingeperkt door de brede samenstelling en de professionele houding van de raadsleden: belangen heffen elkaar op en raadsleden kunnen 'over hun eigen schaduw heenstappen'. Toch maken sommigen zich er zorgen over. Zij vinden dat de RDA geen belangenvertegenwoordiger mag *worden*. Volgens hen komen raadsleden elkaar in verschillende gremia tegen. In sommige van die gremia vertegenwoordigen zij belangen, en in andere, zoals de RDA, nadrukkelijk niet. Dit kan leiden tot onduidelijkheid, en is voor een aantal geïnterviewde personen reden om voor te stellen dat er statutair iets opgenomen wordt over belangenconflicten.

Door de brede samenstelling ervaart een groot aantal van de ondervraagden de RDA als poldermodel; volgens hen worden zienswijzen daardoor minder scherp. In dezelfde lijn

---

<sup>2</sup> Stb 2012, 603 p.16.

stelt een aantal personen dat de huidige breedte profilering van de RDA op expertise of specialisme belemmert. Daarnaast spreken betrokkenen uit dat de zienswijzen zich vaak beperken tot voor de brede samenstelling 'veilige' onderwerpen. Zodoende doet de breedte volgens hen af aan de potentiële impact van de zienswijzen.

Met betrekking tot de samenstelling spreken veel betrokkenen hun zorgen uit over de toekomst. Zij merken op dat alle voor de hand liggende personen thans lid zijn van de RDA. In verband met de gelijktijdige benoeming van een groot deel van de raadsleden en de wettelijk bepaalde benoemingstermijn zullen veel van hen ongeveer tegelijkertijd (in de komende twee jaar) moeten vertrekken. Volgens de bevroegde personen is de RDA nu bezig om nieuwe raadsleden te zoeken, en wordt het voor sommige expertisegebieden moeilijk om vervangende raadsleden te vinden.

Als laatste noemen de betrokkenen nog een aantal nieuwe adviesterreinen voor de RDA. Zo sprak een aantal van hen tijdens de interviews hun verbazing uit over het uitblijven van een RDA-zienswijze over actuele onderwerpen als de muizenplaag in Groningen, het probleem van de wilde zwijnen, de vogelgriep, de terugkomst van de wolf in Nederland, en de maatschappelijke discussie rond het scheiden van kalf en koe. Sommige betrokkenen wijten dit aan een tekort aan beschikbare deskundigheid over ecologie binnen de Raad. Andere onderwerpen zoals de terugkomst van mollen, antibioticagebruik, het zwervkattenprobleem en doorgefokte raspaarden werden door enkelingen toegevoegd aan de lijst potentiële nieuwe adviesonderwerpen.

### 3.2.3 Bevindingen

Uit ons onderzoek is gebleken dat de RDA een brede samenstelling van deskundigen en deskundigheden kent, met leden uit verschillende takken van zowel wetenschap, bedrijfsleven als dierenwelzijnsorganisaties. Deze breedte wordt over het algemeen als positief ervaren. Door de brede samenstelling kunnen zienswijzen op diverse expertises steunen, en worden eventuele belangen van de achterban van de raadsleden geneutraliseerd. Met name de plenaire horizontale toetsing van zienswijzen draagt hiertoe bij. Een kanttekening hierbij is dat de adviezen van de RDA hiermee ook aan scherpte inboeten, omdat de publicaties intern gedragen moeten zijn.

Daarnaast heeft het behoud van het grootste deel van de toenmalige RDA in 2008 ervoor gezorgd dat die raadsleden wettelijk gezien een nieuwe functie moesten vervullen. Waar zij eerder belangen vertegenwoordigden, worden zij nu geacht zonder ruggespraak zitting te hebben in de Raad. Raadsleden geven echter aan dat de vertegenwoordiging van sectorbelangen nog steeds een rol speelt binnen de RDA. De breedte van de belangen die in de RDA vertegenwoordigd zijn, en het streven naar consensus in zienswijzen, mitigeren echter in grote mate de aanwezige sectorale belangen binnen de RDA.

Hiermee werkt de brede samenstelling twee bewegingen in de hand. Enerzijds bewaakt de brede samenstelling van de Raad zijn algehele, objectieve karakter: belangen heffen elkaar op en er wordt gestreefd naar consensus. Anderzijds heeft deze tendens tot consensus een effect op de onderwerpkeuze voor fora, en de 'scherpte' van adviezen. Een verband tussen deze bewegingen is naar ons oordeel echter risicovol: het zou niet zo moeten zijn dat adviezen van de Raad aan scherpte inboeten omdat sectorale belangen te zwaar meewegen van raadsleden die geacht worden onafhankelijk en op persoonlijke titel zitting te nemen in de Raad.



Voorts merken wij op dat niet alle raadsleden zich even actief inzetten voor de RDA. Afwezigheid bij plenaire raadsvergaderingen is relatief hoog, en een substantieel aantal raadsleden heeft nooit onderdeel uitgemaakt van de fora die tot zienswijzen leiden. Hierover zijn in het reglement geen vereisten over opgenomen.

Wat betreft de samenstelling van de Raad onderstrepen wij eveneens het bevonden probleem van de benoemingsomstandigheden. Omdat de meeste raadsleden met ingang van de nieuwe wettelijke kaders in 2008 tegelijkertijd zijn benoemd, moet het overgrote deel van de raadsleden in verband met de benoemingstermijn van maximaal twee keer vier jaar, ook ongeveer tegelijkertijd uit de RDA vertrekken. Dat zorgt voor onzekerheid over de samenstelling in de toekomst. Op sommige expertisegebieden zijn immers maar weinig kandidaten, anders dan de mensen die nu al in de Raad zitten.

Voorts concluderen wij nog dat de RDA met betrekking tot zijn taakopdracht om gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen, voornamelijk gevraagd adviseert over 'veilige onderwerpen', en weinig ongevraagd adviezen publiceert. Dit kan ervoor zorgen dat belangrijke of actuele beleidsvraagstukken door de RDA niet worden gesignaleerd door of aan EZ, en ook niet worden opgepakt. Hier ligt ruimte voor de RDA om zich nadrukkelijker te profileren.

### 3.3 Hoe verhoudt de RDA zich tot diergezondheid- en dierenwelzijnsbeleid?

De RDA is een adviesorgaan van de staatssecretaris van EZ dat zich uitsprekt over vraagstukken op het gebied van (inter)nationaal beleid inzake diergezondheid en dierenwelzijn. In deze deelvraag onderzoeken wij in hoeverre de productie van de RDA ingebed is in lopend beleid op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn, en of er aanleiding is voor een betere inbedding te zorgen.

#### 3.3.1 Bureauonderzoek

De verhouding tussen de RDA en beleid op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid concretiseert zich met name in uitgebrachte zienswijzen. Immers: met gevraagde adviezen betreft de staatssecretaris de Raad bij beleid, terwijl bij ongevraagde adviezen de Raad zichzelf betreft bij beleid op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid. In wat volgt staan wij kort stil bij de aanleiding van (on)gevraagde zienswijzen, en de (gedocumenteerde) gevolgen van deze zienswijzen op beleidsniveau.

De zienswijze 'Identificatie en registratie voor honden en katten' uit 2008 werd gevraagd door de staatssecretaris aan de RDA naar aanleiding van een politiek debat over de schadelijke effecten van handel in dieren op diergezondheid en dierenwelzijn.<sup>3</sup> De Raad adviseerde de staatssecretaris om centrale registratie van honden en katten te verplichten met centraal uitleesbare gegevens over gezondheid. Op dit moment geldt er alleen een wettelijke verplichting om honden centraal te registeren.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld vragen van het lid Van Velzen (SP) aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de handel in huisdieren. (Ingezonden 5 oktober 2007), TK 2007-2008, aanhangsel 575

In het kader van het debat over de aanpak van dierenwelzijnsbeleid op Europees niveau en de aanjagende rol van Nederland daarin<sup>4</sup> schreef de RDA in 2008 het advies 'Europees welzijnsbeleid voor gezelschapsdieren'. De vraag betrof de manieren waarop Nederland het ontwikkelen van het tot nog toe ontbrekende Europese gezelschapsdierenwelzijnsbeleid zou kunnen bevorderen. Om gezelschapsdierenwelzijn als geloofwaardige partij te kunnen agenderen, adviseert de RDA Nederland in elk geval de Europese overeenkomst ter bescherming van kleine huisdieren te ratificeren. De RDA adviseerde verder het Europese politieke draagvlak te onderzoeken voor beleid over gezelschapsdieren.

Op verzoek van de Tweede Kamer eind 2007 publiceerde de RDA in 2008 de zienswijze 'Diergezondheid en dierenwelzijn op megabedrijven'. Dit advies diende onder andere ter voorbereiding van de kabinetsvisie op de gevolgen van de bouw van megastallen op diergezondheid en dierenwelzijn.<sup>5</sup> De RDA was één van de vier adviesorganen: het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) gaven hun visie op de bouw van megastallen met betrekking tot milieu, ruimtelijke ordening en volksgezondheid. De RDA adviseerde dat megastallen op het gebied van dierenwelzijn in beginsel niet beter of slechter zijn dan kleinere bedrijven, maar benadrukte het belang van optimale zorg en voldoende fysieke afstand tussen bedrijven. Deze zienswijze is meermalen besproken in de Tweede Kamer en heeft bijgedragen aan het vraagstuk over schaalvergroting en dierenwelzijn. Zo is er bijvoorbeeld een aantal initiatieven tot stand gekomen om de intensieve veehouderij te verduurzamen.

In 2009 publiceerde de RDA op verzoek van de staatssecretaris van LNV een onderzoek naar de rol van dierenartsen. De RDA concludeerde dat de positie van dierenartsen moet worden versterkt om hun maatschappelijke rol beter in te kunnen vullen. Een dierenarts vervult immers ook maatschappelijke taken zoals het bewaken van voedselveiligheid en volksgezondheid. Zo zou bijvoorbeeld de huidige wet- en regelgeving aangevuld moeten worden met duidelijker afspraken over de werkwijze en certificering van dierenartsen. De staatssecretaris onderschreef de noodzaak van een sterkere positie van dierenartsen,<sup>6</sup> en de KNMvD heeft op basis van deze en twee andere rapporten besloten een Diergeneesmiddelenautoriteit op te richten. De zienswijze heeft ook bijgedragen aan het ontwikkelen van een kwaliteitssysteem voor dierenartsen. Daarnaast zijn er, mede naar aanleiding van de zienswijze, wetten ingevoerd om de onafhankelijke rol van dierenarts in het kader van diergeneesmiddelengebruik te versterken.

In hetzelfde jaar kwam de zienswijze 'Verantwoord Houden' uit. Ook dit advies werd op verzoek van de Staatssecretaris geschreven. Het betreft de rollen en verantwoordelijkheden

---

<sup>4</sup> Dierenwelzijn: Lijst van vragen en antwoorden, TK 2007-2008, 28286/96, p. 4

<sup>5</sup> Toekomst van de intensieve veehouderij, adviezen 'megabedrijven in de intensieve veehouderij', TK 2007-2008, 28973/19

<sup>6</sup> Ministerie van LNV, rol dierenarts moet sterker, nieuwsbericht, 2008, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2009/06/11/rol-dierenarts-moet-sterker.html>

voor het welzijn (inclusief gezondheid) van gehouden dieren. De RDA raadde aan de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en houder niet ingrijpend te veranderen maar wel explicieter te duiden. Daarnaast merkt hij op dat de positieflijst (Artikel 33 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, welke gaat over welke dieren wel of niet gehouden mogen worden) nog niet is ingevuld. De RDA zou later ingeschakeld worden om een dergelijke positieflijst te helpen opstellen.

Ook stelde de RDA in het kader van 'Verantwoord Houden' dat er regels zouden moeten komen voor het ontnemen van het recht op het houden van dieren. De Tweede Kamer heeft de regering in 2011 verzocht de handhavingscapaciteit en kennis van de AID, het OM en de politie uit te breiden om adequaat op te kunnen treden tegen dierenmishandeling.<sup>7</sup> Een eerdere motie van Thieme (PvdD) om een verbod op het houden van dieren bij mishandeling werd verworpen, maar in 2014 onderschreef de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie het belang van het komen tot een houdverbod als zelfstandige strafmaatregel. Alvorens de wet te wijzigen, zal echter eerst, in 2015, gekeken worden naar de effectiviteit van de verruiming van de mogelijkheden van het opleggen van een houdverbod van 3 tot 10 jaar, die plaatsvond in 2012.

Tevens adviseerde de RDA in 'Verantwoord Houden' het beleid te differentiëren voor paarden en hobbydieren, die momenteel nog grotendeels onder de wet- en regelgeving voor landbouwhuisdieren vallen. In verband met de demissionaire status van het kabinet heeft de staatssecretaris het advies zonder beleidsreactie aan de Tweede Kamer aangeboden.

In 2010 publiceerde de RDA de zienswijze 'Agenda voor het dierbeleid'. Hierin deed de RDA voorstellen voor beleidsonderwerpen voor de komende kabinetsperiode. Zo dient het besluitvormingsproces herijkt te worden op basis van een afwegingsmodel voor dierbeleid. De RDA adviseerde de overheid ook de publieke kennis en opvattingen ten opzichte van het houden van dieren, alsmede zijn eigen rollen en verantwoordelijkheden te inventariseren op het gebied van niet en semi-gehouden dieren. Dit was in lijn met de wensen van de Staatssecretaris, die meer zicht wilde krijgen op de ethische kwesties rondom dierenwelzijn en diergezondheid. Dit advies volgde de Staatssecretaris dan ook op, wat uitmondde in een 'Trendanalyse Denken over Dieren' (uitgevoerd door de UvA) en een 'Verkenning naar de rechtvaardiging voor het houden van dieren' (UU).

Daarnaast bracht dat jaar een tweede forum een advies uit genaamd 'Fokkerij en voortplantingstechnieken'. Hierin deed de RDA aanbevelingen voor zowel fokkerijen als de overheid. Met betrekking tot het beleid adviseerde de RDA de overheid randvoorwaarden en wettelijke kaders te stellen voor identificatie en registratie van dieren en voor effectieve private borgingssystemen in de fokkerij en in de handel van levende dieren. Daarnaast

---

<sup>7</sup> Zie de behandeling van het wetsvoorstel van Waalkens (PvdA) en Ormel (CDA) 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, TK 2009-2010, 30511.

refereerde de RDA aan het Fokkerijbesluit, dat de overheid handvaten zou kunnen bieden met betrekking tot voorwaarden voor de fokkerij, maar nog uitgebreid zou moeten worden om ook van toepassing te zijn op pluimvee en gezelschapsdieren. Momenteel heeft het besluit enkel betrekking op productiedieren: runderen, buffels, varkens, schapen, geiten en paard-achtigen.

In dezelfde zienswijze adviseerde de RDA de overheid om ook op Europees niveau te zorgen dat de regels rondom fokkerij zich uitbreiden van enkel diergezondheid naar ook dierenwelzijn; en dat ook gezelschapsdieren er in opgenomen worden. De door de Raad geadviseerde fokkaders (behoud van vitaliteit, fysieke gezondheid, soorteigen gedrag, mentale gezondheid, integriteit en genetische diversiteit) werden overgenomen door de bewindspersoon, en ook in het conceptbesluit Gezelschapsdieren werden deze kaders overgenomen.

De zienswijze 'Richtsnoer Ganzendoden' werd in opdracht van de staatssecretaris uitgevoerd. Omdat ganzen overlast veroorzaken was in het Ganzenakkoord (2012) reeds besloten de aantallen te reduceren. De RDA werd gevraagd te adviseren over hoe wilde (stand)ganzen te doden, zonder dat zij onnodig zouden lijden, en op een praktisch uitvoerbare en sociaal geaccepteerde wijze. De RDA heeft zich beperkt tot die vraag, en heeft zich over het beleid met betrekking tot het al dan niet doden van ganzen niet uitgesproken. De Raad heeft een advies uitgebracht over de meest aanvaardbare manieren van doden, waardoor EZ de keuze kon maken om voor een bepaalde methode (vergassing door CO<sub>2</sub>) een Europese ontheffing aan te vragen.

In 2012 bracht de RDA naast gevraagde ook een aantal ongevraagde zienswijzen uit. In 'Winstgevend Welzijn' wordt de marktwerking in het verbeteren van dierenwelzijn behandeld. De RDA adviseerde de overheid te streven naar een enkel Europees keurmerk en hogere Europese minimumnormen voor dierenwelzijn; die normen zijn momenteel minder ambitieus dan de Nederlandse. Om zich te kunnen onderscheiden op de wereldmarkt moet Nederland marktsegmenten gaan bedienen die dierenwelzijn veel waarde toekennen, onder de paraplu van duurzaamheid. 'Winstgevend Welzijn' werd besproken in een rondetafelgesprek in de Tweede Kamer, en in een brief van de Staatssecretaris waarin de inhoud van de zienswijze werd aangehaald: de Staatssecretaris noemde het belang van goede vermarkting en onderscheidende marktconcepten in het dierenwelzijnsbeleid, elementen die uit de zienswijze komen.

Met de ongevraagde zienswijze 'Zorgplicht Natuurlijk Gewogen' bood de RDA beleidsmakers op provincieniveau handreikingen om hun natuurbeleid vorm te geven, met name het welzijn van semi- en nietgehouden dieren. Hiermee sprong de RDA in op het decentraliseringsbeleid, waarmee de verantwoordelijkheid voor natuurbeleid van het Rijk naar de provincies werd overgeheveld. De staatssecretaris van EZ noemde de zienswijze in haar aanbiedingsbrief waardevol, en gebruikte de zienswijze als input voor haar beleid, bijvoorbeeld in haar 'Protocol Strandingen Zeezoogdieren' en haar Natuurvisie. Deze zienswijze werd tevens besproken tijdens een rondetafelbijeenkomst met EZ en stakeholders, waarin bleek dat de zienswijze hen kaders bood bij het maken van beslissingen over het welzijn van dieren, en kon helpen te bepalen in welke gevallen er gehandeld moet worden.

In 'Grip op Ingrepen' (2013) bracht de RDA, desgevraagd door de Staatssecretaris, een afwegingskader naar voren voor ingrepen bij dieren. In Nederland zijn modificaties aan

dieren door middel van een lichamelijke, vaak chirurgische ingreep in principe verboden. Uitzonderingsbepalingen in de wet worden om economische en sociale redenen echter veelvuldig gebruikt, terwijl de maatschappelijke druk om ingrepen in te perken groot is. Om consistent en transparant beleid vorm te helpen geven, ontwierp de RDA een 'Afwegingskader voor Ingrepen'. Deze zienswijze, in combinatie met het bijbehorende afwegingskader, hielp de veehouderijsectoren afspraken te maken over een aantal soorten ingrepen en fungeerde voor de Staatssecretaris als input voor de beleidsbrief Dierenwelzijn.

In de nasleep van het stranden van een potvis op Texel in 2012, vroeg de Staatssecretaris de RDA een verkorte zienswijze te publiceren op het door haar opgestelde Protocol Stranding Levende Grote Walvissen. In dat protocol was dierenwelzijn het uitgangspunt. De RDA voegde er een aantal kanttekeningen aan toe, zoals het moeten inschatten van de wenselijkheid voor de dierenpopulatie van het verzorgen en terugsturen van een ziek dier. De RDA deed de suggestie om het protocol uit te werken tot een draaiboek. De zienswijze kon op waardering van de Staatssecretaris rekenen, al werden niet alle suggesties overgenomen. Het uitwerken tot een draaiboek was volgens de oorspronkelijke auteurs van het protocol niet wenselijk in verband met de uniekheid van elke stranding. De kanttekeningen met betrekking tot euthanasie en palliatieve zorg werden echter wel overgenomen.

'Onder Voorwaarde Houden van Dieren' is een gevraagde zienswijze uit 2013, waarin de RDA handvaten bood voor het ontwerpen van voorwaarden voor het houden van een aantal specifieke diersoorten, met name: fretten, hamsters, chinchilla's en cavia's. Aan de vraag om de voorwaarden zelf te ontwerpen kon de RDA niet direct voldoen, in verband met onduidelijkheid over de vorm die de voorwaarden moesten nemen. Met de toegezegde nieuwe informatie hierover zou de RDA het traject vervolgen. In de meest recente publicatie van de RDA, de brief getiteld 'Stand van Zaken Positieflijst Zoogdieren', lichtte de RDA nader toe dat het opleveren van dierspecifieke houderijvoorschriften zoals gevraagd in 2013 niet verantwoord was, in verband met het onvoldoende zicht hebben op de gezondheids-, welzijns- en veiligheidsrisico's per diersoort. De ontwikkeling van de randvoorwaarden voor het houden van dieren op de positieflijst is dus thans nog gaande, in overleg met de Staatssecretaris.

Op verzoek van de Staatssecretaris van EZ deed de RDA in de zienswijze 'Verantwoord Honden Houden' (2013) aanbevelingen op het gebied van agressief gedrag door honden en hondenbeten. In het maatschappelijk debat werd gesproken over muilkorven, inbeslagname, heropvoeding en euthanasie. De RDA stuurde op voorlichting en goed fokbeleid, aanbevelingen aan welke volgens de Staatssecretaris reeds werd voldaan, en stelde een 'Afwegingskader voor Hondenbetenbeleid' samen. De Raad riep met name de overheid op om gemeenten, politie en OM rechtsmiddelen te bieden om op te treden tegen eigenaren die hun verplichtingen niet nakomen. Wetsaanpassingen zoals het strafbaar stellen van het ophitsen van dieren, gericht tegen mensen én andere dieren, werden ondersteund door de Staatssecretaris in haar aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer.

Naast deze zienswijzen ondernam de RDA ook nog de volgende activiteiten, die zich verhouden tot beleid rondom diergezondheid en dierenwelzijn:

Drie raadsleden droegen een essay bij aan de essaybundel 'De mens centraal?', gepresenteerd en aangeboden aan Louise Fresco. De essays behandelden de vraag: 'In hoeverre moet het humane gezondheidsbeleid meer dan nu rekening houden met de

natuur in het algemeen en dieren in het bijzonder?'.

De voorzitter van de RDA nam deel aan verschillende rondetafelgesprekken, zoals dat over een wetsvoorstel om pelsdierhouderij te verbieden en een rondetafelgesprek over intensieve veehouderij. In dit laatste gesprek riep de voorzitter de Kamer op om bij het schaalgroottevraagstuk niet de manier waarop dieren gehouden worden over het hoofd te zien. Dit werd echter niet overgenomen door de Kamercommissie.

Om de beleidsimpact van de activiteiten van de RDA te vergroten, werd in 2013 met de Staatssecretaris afgesproken meer aandacht te besteden aan het gebruiken van de zienswijzen bij het opstellen van beleid<sup>8</sup>.

### 3.3.2 Interviews

Met betrekking tot de relatie met het beleid rond dierenwelzijn en diergezondheid noemen betrokkenen een aantal positieve voorbeelden. Zo heeft de zienswijze over de positie van de dierenarts beleid beïnvloed op het gebied van antibiotica, en heeft de RDA met zijn zienswijze over de positieflijst voor meer ambtelijk draagvlak voor een dergelijke lijst gezorgd. Ook de verkorte zienswijzen slagen er volgens betrokkenen in beleidsprocessen te ondersteunen. De zienswijzen over gestrande potvissen en het doden van ganzen werden volgens hen gebruikt in de besluitvorming.

Uit de interviews bleek dat niet alle zienswijzen even goed landen op beleidsniveau. Sommige zienswijzen blijven volgens betrokkenen te lang 'op de plank liggen', bijvoorbeeld 'Verantwoord Honden Houden'. Anderen kunnen niet opgepakt worden, of worden om voor betrokkenen plausibele redenen niet opgepakt; zo werden de aanbevelingen om dierenwelzijn in het onderwijs meer aandacht te geven, niet overgenomen omdat het onderwijs al overvraagd is. De raadsleden begrijpen dat ze slechts advies kunnen geven, en beleid dus niet direct kunnen beïnvloeden.

Afgezien van deze positieve en negatieve voorbeelden mist er binnen de Raad zicht op de doorwerking van zienswijzen op beleidsniveau. Een aantal raadsleden maakte expliciet dat hen over het algemeen onduidelijk is wat er uiteindelijk met de adviezen gedaan wordt. Zij spraken de wens uit om hier op een structurele wijze inzicht in te krijgen, en doorwerkingsprocedures statutair vast te stellen, bijvoorbeeld dat een zienswijze altijd mét een reactie van de Staatssecretaris aan de Kamer aangeboden moet worden. Tevens stelde een aantal personen in de interviews voor een maximaal termijn te stellen waarin door de overheid gereageerd kan worden, waarna een zienswijze (ook bij het uitblijven van een reactie) gepubliceerd wordt.

Naast de doorwerking van de zienswijzen werd ook de relevantie van de onderwerpen voor beleid besproken in de interviews. In meerdere interviews kwam naar voren dat bepaalde onderwerpen niet in zienswijzen worden behandeld door de RDA. De nadruk ligt volgens hen teveel op 'veilige onderwerpen'. Dit zou te maken hebben met het feit dat de RDA onvoldoende ongevraagde adviezen uitbrengt, en, zo stelde een aantal van hen, met de belangen die spelen, zowel binnen de RDA als daarbuiten: de belangen van de achterban,

<sup>8</sup> RDA, Conceptverslag Raadsvergadering 8 april 2013, p.4.

evenals die op beleidsniveau. Daarnaast staat EZ volgens een aantal raadsleden niet genoeg open voor op de toekomst gerichte onderwerpen. In de vorige deelvraag werden reeds onderwerpen genoemd die volgens betrokkenen niet behandeld zijn geweest, maar waarvan dat wél wenselijk zou zijn, zoals het terug laten komen van de wolf, en het doorfokken van raspaarden en -honden.

Betrokkenen noemen wel actuele thema's die zij behandeld zouden willen zien in de RDA, maar zeggen geen helder beeld te hebben van (ontwikkelingen in) het huidige beleid, waar EZ zich mee bezig houdt. Het wettelijk kader op het gebied van dierenwelzijn wordt door enkele van hen versnipperd genoemd. Dit maakt het volgens hen lastig om als RDA impact op beleid te hebben.

### 3.3.3 Bevindingen

De verhouding van het werkpakket van de RDA met lopend beleid wordt van twee kanten vormgegeven. Over het algemeen wordt de RDA door EZ gevraagd om zich uit te spreken over bepaalde beleidskwesties. In een kleiner aantal gevallen draagt de RDA zelf een thema aan voor behandeling op beleidsniveau.

Uit het bureauonderzoek blijkt dat zienswijzen vaak aangeboden worden aan de Tweede Kamer, met ondersteunende reactie van de Staatssecretaris. Daarnaast hebben een aantal zienswijzen duidelijk bijgedragen aan beleidsvorming.

Zoals in 3.3.2 al benoemd, is de RDA echter (ook naar eigen zeggen) onvoldoende betrokken geweest bij belangrijke beleidsthema's. Daartoe mist de Raad het zicht op actuele beleidsvraagstukken. Hoewel EZ de Raad goed weet te vinden voor een aantal thema's, worden niet alle belangrijke en actuele vraagstukken aan de RDA voorgelegd. Hier liggen volgens ons kansen voor zowel de RDA als EZ. De RDA vindt zelf dat hij nieuwe onderwerpen kan aandragen bij EZ, en anderzijds dat EZ de Raad meer ruimte zou moeten geven om gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen over dit soort vraagstukken.

Daarnaast merken wij op dat hoewel in een aantal jaarverslagen de doorwerking van zienswijzen uiteen wordt gezet, deze uiteenzetting zich vaak beperkt tot de aanbieder van de zienswijze aan de Kamer, met een reactie van de Staatssecretaris. In mindere mate wordt ook duidelijk dat een aantal zienswijzen als input fungeren voor beleid van de Staatssecretaris. Over het algemeen kan echter geconcludeerd worden dat de Raad, en daarmee ook het bredere publiek, weinig zicht heeft op de doorwerking van de adviezen.

## 3.4 Deelconclusies

Dit hoofdstuk behandelde het functioneren van de RDA sinds 2008. Wij hebben hierin de volgende deelvragen beantwoord:

- Hoe wordt de nieuwe taakopdracht van de RDA uitgevoerd?
- Stemt de samenstelling van de RDA overeen met de taakopdracht van de RDA?
- Hoe verhoudt de RDA zich tot diergezondheid- en dierenwelzijnsbeleid?

Wij concluderen dat de nieuwe taakopdracht een positieve verandering is geweest, en dat de RDA die taakopdracht goed uitvoert. Zowel binnen de RDA als bij EZ is men tevreden met de nieuwe adviserende rol van de RDA. Verkorte zienswijzen worden aangepakt door het bureau, uitgebreidere zienswijzen worden in fora voorbereid, en na een horizontale toets door de voltallige Raad wordt de zienswijze dan aangeboden aan de Staatssecretaris.

Deze horizontale toetsing is een mechanisme voor de Raad om tot gedragen advies te komen en sectorbelangen elkaar te laten opheffen. Dit mechanisme is noodzakelijk: wij hebben aanleiding om te veronderstellen dat de onafhankelijkheid waarmee raadsleden geacht worden om zitting te nemen, door sommige leden in werkelijkheid niet nagestreefd wordt. Het wederzijdse opheffen van (tegenstrijdige) belangen brengt echter wel het risico met zich mee dat zienswijzen van de RDA aan scherpte in gaan boeten, zeker aangezien RDA-leden zonder last of ruggespraak zitting zouden moeten nemen in de Raad. Wanneer adviezen aan de Staatssecretaris door sectorale belangen aan scherpte zouden gaan inboeten, kan dit de statuur van de Raad aantasten.

De RDA spreekt zich thans over meer onderwerpen uit dan vroeger. Dit vraagt volgens ons om meer externe inhuur van expertise dan momenteel gebeurt. Ook zou ten bate van de selectie van nieuwe raadsleden strategisch nagedacht moeten worden over de adviesterreinen die de RDA wil beslaan, en welke potentiële raadsleden de daarvoor nodige expertise in huis hebben.

Hiernaast signaleren wij een bedreiging voor het behoud van de brede samenstelling, namelijk het simultaan uittreden van een groot deel van de raadsleden. De Raad is momenteel zo breed dat de meeste relevante experts er al in zitten. Dit zorgt enerzijds voor objectieve en kwalitatief hoogstaande zienswijzen, maar anderzijds vormt dit ook risico's: vervanging voor een aantal vertrekkende deskundigheden zal moeilijk te vinden zijn. Dit is een punt van zorg.

Onze kernbevinding in relatie tot het functioneren van de RDA is dat de aansluiting gevonden moet blijven worden bij lopend beleid en belangrijke vraagstukken rond dierenwelzijn en diergezondheid. Nu worden teveel belangrijke en actuele onderwerpen niet opgepakt, en de doorwerking van de uitgebrachte adviezen is nog te onduidelijk. Causaliteit tussen een uitgebracht advies en daaropvolgende bewegingen op beleidsniveau is lastig vast te stellen. Daarom zou structureler gecommuniceerd moeten worden tussen RDA en EZ over het gewicht en de impact van de zienswijzen RDA. De brede samenstelling van de RDA leent zich goed voor aansluiting bij beleid, waarbij scherp in de gaten gehouden kan worden wat eventuele nieuwe adviesterreinen zijn, en of daar binnen de RDA genoeg expertise op bestaat. De RDA zou in het vervullen van zijn taak méér (ongevraagde) adviezen kunnen uitbrengen over belangrijke en actuele onderwerpen, en met elke zienswijze ook méér impact kunnen nastreven.

## 4 Werkwijzen en procedures RDA 2008-2014

Waar het vorige hoofdstuk aandacht besteedde aan het functioneren van de RDA, staan wij in dit hoofdstuk stil bij de *omstandigheden* waaronder de RDA functioneert in de vorm van werkwijzen en procedures. Wat betreft deze werkwijzen en procedures van de RDA hebben wij een aantal aandachtspunten benoemd, die geordend zijn aan de hand van vier deelvragen. Deze deelvragen hebben betrekking op de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen het ministerie van EZ en de RDA, de interactie met externe stakeholders, de verhouding tussen Raad en ondersteuning, en communicatie door de RDA.

### 4.1 Hoe is de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen EZ en de RDA ingevuld?

Op basis van de WD wordt de RDA benoemd door de minister van EZ, en vindt op verzoek van de minister van EZ, dan wel ongevraagd, overleg plaats tussen RDA en de minister. Hiermee is de minister van EZ de formele opdrachtgever van de Raad. Deze deelvraag onderzoekt hoe efficiënt de verhouding is ingevuld tussen de minister van EZ als opdrachtgever, en de RDA als opdrachtnemer.

#### 4.1.1 Bureauonderzoek

De verhouding tussen het ministerie van EZ en de RDA wordt op hoofdlijnen uiteengezet in de WD, en nader geconcretiseerd in het Besluit Handhaving.

Zoals al eerder beschreven stelt artikel 10, achtste lid, onder 1 WD de RDA in als 'overleg' over (inter)nationaal beleid op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn. RDA-leden worden door de minister van EZ, in samenspraak met de minister van VWS, benoemd op basis van artikel 10, achtste lid, onder 2 RD.<sup>9</sup> Op basis van artikel 3, tweede lid, van het Besluit Handhaving benoemt de minister van EZ eveneens de secretaris en adjunct-secretaris van de RDA. De (adjunct-)secretaris is echter alleen aan de RDA-leden verantwoording schuldig, en niet aan de Minister (artikel 3, tweede lid, onder 3 Besluit handhaving). De WD en het Besluit Handhaving behandelen niet of en aan wie de RDA-leden zelf verantwoording schuldig zijn.

Het Besluit Handhaving stelt vast dat de RDA op verzoek van de Minister of op eigen beweging overleg kan voeren over te onderwerpen waarvoor zij is opgericht, te weten (inter)nationaal beleid op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn (artikel 3, vierde lid, onder 1 Besluit handhaving). Van dit overleg dient verslag te worden gelegd, en dit verslag dient te worden gedeeld met de minister van EZ en de minister van VWS wanneer het de volksgezondheid aangaat.

Naast het delen van verslagen van overleg, heeft de RDA nog een aantal verplichtingen ten opzichte van de Minister op basis van het Besluit handhaving. Artikel 3, zesde lid, stelt vast dat de RDA jaarlijks voor 1 april zijn voorgenomen werkzaamheden en een ontwerpbegroting van het komende begrotingsjaar voorlegt aan de Minister ter goedkeuring. Artikel 3, zevende lid, stelt daarnaast vast dat de RDA op 1 april een

<sup>9</sup> Op basis van artikel 3, eerste lid, onder 5, sub b kan de minister eveneens RDA-leden ontslaan uit hun functie.

jaarverslag van het voorgaande jaar met de Minister deelt. Ten slotte schrijft artikel 4, tweede lid, voor dat de RDA zes-jaarlijks een evaluatierapport aan de minister moet sturen waarin 'taakvervulling van de Raad aan een onderzoek wordt onderworpen.'

Op basis van artikel 3, vijfde lid kan de RDA zijn werkwijze zelf nader vaststellen in de vorm van een reglement. Dit reglement hoeft niet voorgelegd te worden aan de minister, maar wel worden toegezonden aan de minister. De Raad heeft aldus de nodige ruimte zijn werkwijze zelfstandig nader te concretiseren in zijn reglement, waarbij uiteraard wel de kaders van de WD en het Besluit Handhaving betracht dienen te worden. Het op dit moment geldende reglement van de RDA stamt uit 2002, en hierin is vastgesteld dat de RDA democratisch beslist over de inhoud van het reglement, en dat voorstellen tot wijziging aangedragen kunnen worden door raadsleden of de secretaris (artikel 16).

In het reglement wordt op een aantal punten de verhouding met het departement nader geconcretiseerd. Zo stelt het reglement onder artikel twee, derde lid, vast dat de onderwerpen die de RDA behandelt 'aan het begin van een beleidscyclus' van het departement staan en daarom 'een strategisch karakter' hebben. Het reglement stelt daarnaast vast dat de voorzitter van de RDA onafhankelijk is, waarbij niet vastgelegd is of deze onafhankelijkheid geldt ten opzichte van de Minister, de organisatie waarvoor de voorzitter werkzaam is, of dat deze onafhankelijkheid op een andere manier gestalte krijgt. De secretaris van de RDA is vervolgens op grond van artikel vijf, tweede lid, ambtelijk verantwoordelijk voor het functioneren van de Raad.

Wat betreft de wettelijke verplichtingen die de RDA heeft ten opzichte van de minister licht het reglement toe wat het jaarplan en jaarverslag precies in dienen te houden, en dat in beide gevallen de Raad goedkeuring verleent voordat de minister ingelicht wordt (artikelen 6 en 7, respectievelijk). De wettelijk verplichte, zes-jaarlijkse evaluatie van de RDA wordt volgens artikel 8 van het reglement uitgevoerd door een onafhankelijke derde partij.

Ondanks de wettelijke verplichting ertoe zijn door de RDA vanaf 2010 geen jaarplannen meer opgesteld en ingediend. Bovendien zijn er tussen 2010 en 2014 geen jaarverslagen verschenen, in plaats hiervan verscheen in 2014 een jaarverslag voor de periode 2011-2013. Bij afwezigheid van een jaarlijkse begroting als onderdeel van het jaarplan, is het jaarlijkse budget van de RDA onderdeel van de algemene begroting van de verantwoordelijke directie binnen het ministerie van EZ. Desondanks stelt het 'Handboek RDA-team'<sup>10</sup> dat de secretaris van de RDA verantwoordelijk is voor financieel beleid, en de assistent-secretaris voor de uitvoering van financieel beleid.<sup>11</sup>

De belangrijkste 'werkrelatie' tussen het ministerie en de RDA is aldus op basis van het voorgaande het overleg dat plaatsvindt tussen beide partijen, waarvan verslag gedaan wordt. Dit 'overleg' vindt doorgaans plaats in de vorm van de 'adviezen' of 'zienswijzen' waarin de RDA zich uitsprekt over onderwerpen op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn. Tussen 2008 en 2014 zijn 15 van dergelijke adviezen of zienswijzen verschenen, waarvan er in drie gevallen sprake is van advies op eigen beweging van de

<sup>10</sup> Dit document wordt nader besproken in paragraaf 4.3

<sup>11</sup> Handboek RDA-team, p. 17

Raad. Daarnaast is in twee gevallen sprake van een ‘verkorte’ zienswijze, waarin de RDA de minister op basis van een afgekaderd, concreet beleidsvraagstuk op korte termijn van advies voorziet.

Het ‘Handboek RDA-team’, dat in meer detail wordt besproken in paragraaf 4.3, betreft een interne handleiding voor de (adjunct-)secretaris van de RDA en de secretaresse van de Raad. In dit document wordt de te volgen ambtelijke procedure bij het opstellen van zienswijzen vastgelegd. Wanneer het ministerie een zienswijze verlangt, dient zij hiervoor een standaardformulier in te vullen. Gedurende het opstellen van een zienswijze dient het ministerie als opdrachtgever met regelmaat op de hoogte te worden gehouden. Op één conceptadvies dat onder embargo verstrekt is aan het ministerie van EZ na, zijn er echter geen formele verslagen van dergelijk overleg over zienswijzen in ontwikkeling. Wanneer voltooid overleggen de RDA en het ministerie over het moment van openbaar maken van de zienswijze.

#### 4.1.2 Interviews

Uit de interviews die wij gehouden hebben blijkt een aantal terugkerende thema’s wat betreft de opdrachtgever-opdrachtnemer verhouding tussen de RDA en het ministerie van EZ. In wat volgt staan wij stil bij deze thema’s.

Allereerst komt nadrukkelijk uit de vraaggesprekken naar voren dat de toegevoegde waarde van de RDA binnen het ministerie van EZ breed onderkend wordt. De adviezen en zienswijzen worden als waardevol en nuttig ervaren bij beleidsontwikkeling. Dit komt het meest concreet naar voren in de ad hoc adviezen die door de RDA gegeven zijn op het gebied van het doden van ganzen en het protocol voor gestrande walvisachtigen. Wat de ‘reguliere’ zienswijzen betreft is aantoonbare invloed op beleid van de RDA minder gedocumenteerd, maar dat deze invloed er is wordt binnen het ministerie bevestigd.

Omgekeerd is de RDA over het algemeen tevreden over de samenwerking met het ministerie. De verhoudingen met de Staatssecretaris en de ambtelijke top worden als goed ervaren, en een aantal beleidsmedewerkers weten de RDA te vinden met vraagstukken. Dit zou volgens zowel de RDA als het ministerie van EZ echter vaker mogen gebeuren: de RDA kan betrokken worden bij meer vraagstukken op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn, zeker gezien de waardering die er binnen het ministerie bestaat over de toegevoegde waarde van de RDA. Vanuit de RDA zelf komt het streven om met grotere regelmaat ongevraagde adviezen te geven.

Ondanks de wederzijdse tevredenheid komt een aantal kanttekeningen naar voren wat betreft de aansturing van EZ. Op een aantal vlakken komt naar voren dat de sturingsrelatie tussen het ministerie en de RDA als te weinig geformaliseerd wordt ervaren. Uit interviews blijkt dat de relatie tussen het ministerie en de Raad op drie vlakken verzakelijking behoeft:

- Er zijn niet voldoende formele afspraken over verwerking van en reacties op advies en zienswijzen van de RDA. Door de RDA aangeboden publicaties hebben in een aantal gevallen langdurig en zonder aantoonbare reden bij het ministerie op de plank gelegen.
- Governance en de invulling van ondersteuning van de Raad wordt door het ministerie informeel en op ad hoc basis ingevuld. Er bestaan mondelinge toezeggingen dat capaciteit door externe inhuur opgeschaald kan worden, maar dergelijke toezeggingen zijn sterk persoonsafhankelijk. Uit interviews blijkt dat meer formele afspraken over bemensing en ondersteuning opportuun zijn.

- Ten slotte is de rol van de RDA als adviesorgaan volgens gesprekspartners te impliciet. De onafhankelijkheid van adviesorganen is weliswaar wettelijk geborgd, maar er bestaat binnen het ministerie van EZ te weinig overeenstemming over *waarvoor* de Raad precies kan worden ingezet, en in hoeverre gestuurd kan worden op het advies van de Raad. Bij zowel de RDA als het ministerie van EZ blijkt er behoefte te zijn de rol van de RDA duidelijker te definiëren: het ontbreekt volgens gesprekspartners aan visie over de inzet van de RDA, en een structuur waarin die visie toegepast kan worden in de praktijk.

#### 4.1.3 Bevindingen

Op basis van bureauonderzoek en interviews komt een gemengd beeld naar voren over de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen de RDA en het ministerie van EZ.

Wij constateren dat er zonder meer wederzijdse waardering is voor de inhoudelijke samenwerking tussen ministerie en Raad. De gevraagde adviezen worden door het ministerie als nuttig ervaren, en sluiten aan bij de wensen en verwachtingen van het ministerie. In het verlengde van de bevindingen uit paragraaf 3.3.3 zou er echter wel een intensievere opdrachtgever-opdrachtnemer relatie kunnen ontstaan. Er zijn meer vraagstukken op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn dan de vraagstukken die voorgelegd worden aan de RDA, en er is genoeg expertise binnen de RDA aanwezig om hier weloverwogen over te adviseren.

Op informeel niveau zijn de verhoudingen tussen ministerie en Raad goed geweest in de evaluatieperiode. Zowel de huidige en voormalige voorzitter en secretaris van de RDA onderhouden goede contacten met de bewindspersoon en ambtelijke top van het ministerie en deze informele verhoudingen zijn over de jaren geïntensiveerd. Tevens moeten wij echter constateren dat de formele relatie tussen de minister van EZ steeds minder goed gedefinieerd geraakt is en zich thans op een niveau bevindt die de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie ondermijnt.

Op dit moment zijn er bijvoorbeeld geen formele afspraken over de opvolging naar aanleiding van advies en zienswijzen van de RDA. Met heldere afspraken over de periode waarin een rapport van de RDA van een kabinetsreactie voorzien wordt, kan worden voorkomen dat de urgentie van de RDA-publicaties verloren gaat. Het ligt voor de hand om dergelijke afspraken te maken, bij het verzoeken om een zienswijze van de RDA zijn namelijk wel procedures vastgelegd.

De governance en (financiële) sturingsrelatie tussen ministerie en RDA is naar ons oordeel niet zakelijk genoeg. De daadwerkelijke invulling van met name de ondersteuning van de RDA komt niet overeen met de afspraken die op dit gebied gemaakt zijn in wet en reglement. Hoewel de RDA volgens zijn reglement een adjunct-secretaris en assistent-secretaris zou moeten hebben, worden deze functie in de praktijk wisselend en op ad hoc basis ingevuld. Hierdoor is de RDA minder goed in staat invulling te geven aan zijn taakopdracht. In een situatie van structurele onzekerheid over personele bezetting is het eveneens minder goed mogelijk continuïteit van RDA activiteiten op de (midden-)lange termijn te betrachten. Tegelijkertijd kan de RDA ook zelf meer initiatief en financiële zelfstandigheid opeisen door invulling te geven aan zijn begrotingsbevoegdheid die uit de wet volgt.

De in onze ogen te weinig zakelijke verhouding tussen het ministerie en de Raad manifesteert zich het meest nadrukkelijk op het gebied van de rolopvatting van de RDA.

Ondanks de succesvolle aanpassing in de taakopdracht van de RDA (zie paragraaf 3.1) en waardering die in kleine kring geldt voor het werk dat de RDA doet, is binnen het ministerie in brede zin te weinig helder wat de rol van de RDA is: een onafhankelijk adviesorgaan met uitgebreide expertise dat ingezet kan worden ter advisering bij vraagstukken op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid.

#### 4.2 Hoe is de interactie met externe stakeholders ingevuld?

Deze deelvraag heeft betrekking op stakeholders op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid die geen onderdeel uitmaken van de RDA zelf. Ook het ministerie van EZ maakt geen onderdeel uit van deze deelvraag, aangezien aan het ministerie een aparte deelvraag gewijd is. In deze deelvraag onderzoeken wij hoe de RDA externe relaties onderhoudt, hoe dit ervaren wordt binnen de Raad en of er ruimte voor verbetering is.

##### 4.2.1 Bureauonderzoek

De interactie met externe stakeholders is veranderd met de nieuwe invulling van de RDA vanaf 2008. Waar voorheen de RDA een overlegorgaan voor de diverse stakeholders was op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid, kreeg de Raad vanaf 2008 de vorm van een adviespanel met experts zonder last en ruggespraak van hun achterban. Waar voorheen het bij elkaar brengen van stakeholders een expliciet doel van de RDA was is dat sinds 2008 in mindere mate het geval. Ondanks de verandering van de RDA in een expertpanel, wordt echter nog steeds contact onderhouden met externe stakeholders. Met het departement als externe stakeholder is er wel nadrukkelijk interactie, maar deze interactie is in de voorgaande deelvraag onderzocht.

Uit de documentatie van de Raad blijkt dat sinds 2008 op verschillende wijzen contact onderhouden wordt met externe stakeholders.

Allereerst hebben externe stakeholders ongevraagd advies aan de Minister geïnitieerd in 2008, wat geleid heeft tot twee adviezen:

- Europees welzijnsbeleid voor gezelschapsdieren (2008) (op initiatief van de Dierenbescherming)
- Mens-dier en dier-dier overdraagbare ziekten door nauwer contact tussen stad en platteland (2008) (op initiatief van LTO).

Daarnaast heeft de RDA met toenemende regelmaat een rol gespeeld in publieke en politieke debatten omtrent diergezondheid en dierenwelzijn. Zowel gevraagd als op eigen initiatief is geïnteracteerd met stakeholders omtrent specifieke vraagstukken.

- De voorzitter en een raadslid van de RDA namen in 2009 deel aan de begeleidingscommissie die toezicht hield op het welzijn van dieren gedurende ruiming van pluimvee.
- Met de *Agenda voor het Dierbeleid* inclusief het *Afwegingsmodel voor Dierbeleid* zocht de RDA nadrukkelijk contact met het politiek-bestuurlijke domein in 2010, door proactief diervraagstukken voor de komende kabinetsperiode en een methode om feiten en belangen in diervraagstukken af te wegen.
- De essaybundel 'De mens centraal?' (2012) is het resultaat van samenwerking tussen de Raad, het Centrum voor Ethiek in Gezondheidszorg (CEG) en de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI).
- In 2012 nam de RDA twee maal deel aan rondetafelgesprekken georganiseerd door de (toenmalige) vaste Kamercommissie EL&I, respectievelijk op het gebied van pelsdierhouderij

en de schaalgrootte van intensieve veehouderij.

Ten slotte onderhoudt de RDA formele contacten met EuroFAWK, waarin op Europees niveau aan kennisuitwisseling gedaan wordt tussen overheidsinstanties op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid. Hierover bericht de RDA jaarlijks in zijn jaarverslag.

#### 4.2.2 Interviews

Uit vraaggesprekken blijkt dat de brede samenstelling van de RDA maakt dat er relatief weinig 'externe' stakeholders meer zijn voor de Raad. Dit gegeven wordt als positief ervaren. Hoewel de RDA nadrukkelijk geen overlegorgaan meer is, maar een adviesorgaan, zorgt de brede samenstelling van de Raad in zijn geheel en fora in het bijzonder volgens betrokkenen dat het draagvlak van adviezen toeneemt.

Tegelijkertijd blijkt uit onze vraaggesprekken dat zowel personen binnen als buiten de Raad het wenselijk zouden vinden om in meer gevallen externe deskundigen uit te nodigen voor fora. Ondanks de breedte van de Raad bestaan er wel relatieve 'witte vlekken,' zoals bijvoorbeeld natuurbeheer of niet-gehouden dieren. Wanneer de RDA de mogelijkheid heeft om externen op te nemen in fora, en er is een inhoudelijke noodzaak toe, dan zou dat ook moeten gebeuren.

Een aantal betrokkenen heeft de wens uitgesproken dat de RDA actiever naar buiten treedt, en zich nadrukkelijker meldt in de media en het politieke speelveld bij discussies en incidenten omtrent dierenwelzijn en diergezondheid. Andere bevroegde personen geven echter aan dat een te publieke rol van de RDA afbreuk zal doen aan zijn impact. Juist de wetenschappelijke distantie van de RDA wordt gezien als zijn kracht, en in deze onafhankelijke rol is de reikwijdte van zijn adviezen het grootst.

#### 4.2.3 Bevindingen

Sinds 2008 is de RDA veranderd van een overlegorgaan naar een adviesraad op basis van inhoudelijke expertise. Wij constateren echter dat de brede samenstelling van de RDA, in combinatie met het overzichtelijke aantal stakeholders op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn, maakt dat er weinig externe stakeholders zijn die niet al betrokken zijn bij de RDA.

Desondanks is er op het gebied van externe contacten wel degelijk een ontwikkeling gaande sinds 2008. De RDA heeft zich door de jaren meer gericht tot externe stakeholders, door deel te nemen aan gesprekken, mee te schrijven aan externe publicaties en zich rechtstreeks tot de politiek te richten. Daarnaast heeft de RDA gepoogd zijn adviesterrein uit te breiden richting faunabeheer en niet-gehouden dieren. Wanneer de RDA deze uitbreiding van zijn adviesterrein wil doorzetten is er naar ons oordeel echter wel meer expertise nodig om deze verbreding inhoudelijk te ondersteunen. Dit kan plaatsvinden door het benaderen van geschikte permanente leden, of door meer gebruik te maken van de mogelijkheid om externen op te nemen in fora.

Met name op basis van de interviews concluderen wij dat er beperkte overeenstemming is binnen de Raad over in welke mate de RDA naar buiten dient te treden en zich moet mengen in het politiek-bestuurlijke of publieke debat omtrent diergezondheid en dierenwelzijn. Sommige raadsleden zien de RDA nadrukkelijk op (wetenschappelijke) afstand van de politieke en publieke waan van de dag, terwijl anderen er voor pleiten dat de RDA aanwezig is in de politiek-bestuurlijke arena en stelling neemt.

Wij suggereren op dit gebied dat onafhankelijkheid en wetenschappelijke distantie een meer publieke rol niet uit hoeft te sluiten, en vice versa. Juist aan een onafhankelijke uitstraling kan gezag ontleend worden naar politiek en publiek toe, zonder dat de inhoudelijke expertise van de RDA afgezwakt of gepopulariseerd hoeft te worden. In een gepolariseerd debat over dierenwelzijn en diergezondheid heeft de RDA zonder meer toegevoegde waarde als onafhankelijk en gezaghebbend adviesorgaan dat boven de partijen staat.

#### 4.3 Hoe is de verhouding tussen de Raad en zijn ondersteuning ingevuld?

De RDA kan functioneren met behulp van een team aan ondersteuning, onder leiding van de (ambtelijk) secretaris van de RDA. De ondersteuning van de RDA is in dienst bij het ministerie van EZ en draagt zorg voor de organisatorische randvoorwaarden waarbinnen de Raad zijn taakopdracht kan vervullen. In wat volgt besteden wij aandacht aan hoe efficiënt en effectief de verhouding tussen Raad en ondersteuning is ingevuld binnen de RDA.

##### 4.3.1 Bureauonderzoek

De wettelijke basis van de verhouding tussen de RDA en zijn ondersteuning is te vinden in het Besluit Handhaving. Zoals al eerder besproken worden de secretaris en adjunct-secretaris benoemd door de minister. Zij zijn derhalve in dienst bij het ministerie van EZ, maar hoeven beiden alleen verantwoording af te leggen aan de Raad. Het besluit Handhaving voegt hier nog aan toe dat de (adjunct-) secretaris niet tevens zitting mag hebben in de RDA.

De verhouding tussen Raad en ondersteuning is verder ingevuld in het reglement van de Raad uit 2002, waarin gesproken wordt over het 'bureau' van de Raad. Het reglement stelt de minimale samenstelling van het bureau vast: de voorzitter van de RDA, de secretaris, de adjunct-secretaris en een secretaresse (artikel 4, tweede lid). Het bureau dient de RDA in brede zin te ondersteunen, op beleidsmatig en organisatorisch gebied, en bij de agendering en 'follow-up' van vergaderingen (artikel 4, derde lid).

Uit het reglement blijkt dat de secretaris van de Raad een omvangrijke functie invult. Primair is de voorzitter verantwoordelijk voor organisatie en kwaliteit van ambtelijke ondersteuning, het instellen werkgroepen en leiding van het bureau (artikel 5, eerste lid). Daarnaast is de secretaris verantwoordelijk voor het ontwikkelen, formuleren en evalueren van notities en beleidsstukken van de Raad (artikel 5, tweede lid), en onderhoudt eveneens namens de Raad externe contacten (artikel 5, derde lid). Ook draagt de secretaris verantwoordelijkheid voor de verslagen van raadsvergaderingen (artikel 9, derde lid), en is hij voorzitter van RDA vergaderingen bij afwezigheid van de voorzitter (artikel 13, tweede lid).

Naast deze taken onderscheidt het reglement nog een aantal werkzaamheden voor het bureau in brede zin. Hierbij gaat het om het vaststellen van vergaderdata (artikel 11, tweede lid), het nader uitwerken van agendapunten op verzoek van de Raad (artikel 15, eerste lid), het opstellen van de precieze vraagstelling voor werkgroepen (artikel 17, eerste lid), en het delen van de output van werkgroepen in plenaire raadsvergaderingen (artikel 17, derde lid).

De taken en werkzaamheden van de ondersteuning zijn intern nader geconcretiseerd in het 'Handboek RDA-team,' waarvan de meest recente versie uit 2014 stamt. Uit dit handboek blijkt dat het 'RDA-team' een subset van het 'bureau' uit het reglement is, bestaande uit alle leden van het bureau met uitzondering van de voorzitter van de RDA. In het handboek wordt vooral stilgestaan bij praktische zaken zoals personeels- en facilitaire zaken, communicatie en financiën.<sup>12</sup> Op een aantal gebieden komt de interactie tussen Raad en 'team' aan bod, bijvoorbeeld bij het voorbereiden van raadsvergaderingen en het aangaan van financiële verplichtingen (de secretaris beschikt over een 'tekenbevoegdheid' voor bedragen tot € 2.500, en de voorzitter tot € 10.000). Het handboek bespreekt eveneens de te volgen procedures voor het RDA-team bij het organiseren en ondersteunen van raadsvergaderingen en forovergaderingen.

#### 4.3.2 Interviews

Uit vraaggelbesprekken komt het beeld naar voren dat er maximale inspanningen verricht worden om de Raad afdoende te ondersteunen vanuit de secretaris en andere medewerkers, maar dat de capaciteit van ondersteuning structureel tekort schiet. De capaciteit van de ondersteuning is door de jaren heen teruggebracht naar 1 fte met secretariële ondersteuning. Binnen en buiten de Raad wordt breed onderkend dat dit te weinig capaciteit is om de toenemende toegevoegde waarde van de RDA te faciliteren.

Door een gebrek aan ondersteuning komt volgens leden van de Raad een aantal coördinerende taken bij het opstellen en begeleiden van zienswijzen bij foraleden terecht. Juist de secretaris van de RDA zou echter deze rol op zich moeten kunnen nemen, aangezien hiermee de continuïteit van de output van de RDA goed geborgd kan worden. Het ontbreekt de secretaris volgens betrokkenen niet aan goede wil of kennis om deze taken op zich te nemen, maar hiervoor is simpelweg te weinig tijd. De beslissing om tussen 2010 en 2013 geen jaarverslagen uit te geven is een direct effect van dit gebrek aan capaciteit.

Volgens gesprekspartners ontstaat hiermee de nodige kwetsbaarheid voor het functioneren van de Raad: door de beperkte capaciteit in de ondersteuning wordt de RDA belemmerd in zijn rol, en kan de gewenste groei aan (ongevraagd) advies niet gefaciliteerd worden. Capaciteit van de ondersteuning is naar de mening van betrokkenen te bepalend in de keuze of fora opgezet worden. Deze keuze zou meer inhoudsgedreven moeten worden, wat ervoor pleit om meer ondersteuning in te zetten.

#### 4.3.3 Bevindingen

Wanneer wij documentstudie en bevindingen uit interviews vergelijken, nemen wij bij de inrichting van ondersteuning van de RDA een discrepantie waar tussen papier en werkelijkheid. Op basis van de Wet Dieren, het Besluit Handhaving en onderliggende reglementen en handboeken is de verhouding tussen Raad en ondersteuning zorgvuldig ingericht. De Raad wordt op papier zo veel mogelijk 'ontzorgd' om tot kwalitatief hoogstaande adviezen te komen, en de ondersteuning is qua capaciteit voldoende

<sup>12</sup> HRM verantwoordelijkheid is belegd bij het ministerie van EZ, terwijl de Raad geen budgetverantwoordelijkheid heeft boven bedragen van € 10.000.

geëquipeerd om dit proces te ondersteunen met een secretaris, een adjunct, een assistent en secretariële kracht.

De werkelijkheid komt echter niet met deze situatie op papier overeen. Thans bestaat de enige toegewezen bezetting van de ondersteuning van de Raad uit de secretaris en (in deeltijd) een secretaresse. Op ad hoc basis wordt deze bezetting aangevuld met projectmedewerkers vanuit het ministerie, die ondersteunen bij specifieke fora. Desondanks kunnen de taken die op basis van wet en reglementen bij de ondersteuning belegd zijn, niet of niet volledig ingevuld worden. Zo is er sinds 2009 geen jaarplan meer opgeleverd, en tussen 2010 en 2014 geen jaarverslag - ondanks dat beiden wettelijk verplicht zijn.

Eveneens, en wellicht nog belangrijker, is beschikbaarheid van ondersteuning een te belangrijke factor in de beslissing of een forum ingesteld kan worden of niet. De Raad is in zijn taakopdracht belemmerd door een gebrek aan ondersteuning en moet ingevolge dit feit zelf ondersteunende taken op zich nemen binnen fora.

Wij constateren dat deze achterblijvende ondersteuning geen kwestie van functioneren is, maar een kwestie van capaciteit. Wanneer een taakopdracht op papier uitgaat van een ondersteuningsorganisatie van vier toegewezen personen, dan kan niet realistisch verwacht worden dat twee personen plus ad hoc externe aanvulling in staat zijn dezelfde taakopdracht uit te voeren.

Door dit gebrek aan ondersteuning is er te weinig ruimte voor consistentie en visie in het functioneren van de Raad. De door gesprekspartners gesignaleerde kwetsbaarheid in bezetting onderschrijven wij bovendien: bij (onverhoopt) uitvallen van de secretaris, komt de uitvoering van de taakopdracht van de Raad direct in gevaar.

#### **4.4 Hoe effectief is de interne en externe communicatie vormgegeven?**

Deze deelvraag belicht het communicatiebeleid van de RDA en zijn ondersteuning. Enerzijds bespreken wij de communicatie tussen ondersteuning en Raad die de taakopdracht van de RDA dient te faciliteren. Anderzijds besteden wij aandacht aan de communicatie naar buiten toe, en de effectiviteit van externe communicatie.

##### **4.4.1 Bureauonderzoek**

De praktische invulling van de zienswijzen die de RDA opstelt op basis van artikel 3.4 Besluit Handhaving is geregeld in het reglement van de Raad uit 2002. Een gedeelte van deze praktische invulling heeft betrekking op interne communicatie: de secretaris organiseert vergaderingen, schrijft en circuleert verslagen (artikel 9), werkt agendapunten uit in de vorm van notities (artikelen 15 en 16), en formuleert een heldere en eenduidige vraagstelling voor fora (artikel 17).

Op basis van artikel 5, vierde lid, van het RDA-reglement uit 2002 is de secretaris van de RDA verantwoordelijk voor het onderhouden van externe contacten namens de RDA. In het 'Handboek RDA-team' wordt vervolgens in een apart hoofdstuk het communicatiebeleid van de RDA uiteengezet. Communicatie vanuit de RDA is onderverdeeld in richtlijnen voor de RDA-website, perscontacten, publicaties en in het bijzonder het jaarverslag.

De adjunct-secretaris en secretaresse zijn verantwoordelijk voor het bijhouden van de RDA website en het verwerken van binnenkomende e-mails. De hosting van de RDA-website

wordt overigens niet door het ministerie van EZ uitgevoerd, maar door een externe partij. Wat betreft perscontacten is de secretaris de centrale persoon, die aanvragen van media doorzet naar raadsleden. Het handboek legt een beperkte huisstijl vast die afwijkt van de Rijkshuisstijl. De adjunct-secretaris voert de regie bij het opstellen van het jaarverslag, en het handboek stelt vast welke componenten onderdeel uit moeten maken van het jaarverslag, en hoe het jaarverslag aangeboden en gepubliceerd dient te worden.

#### 4.4.2 Interviews

De interne communicatie binnen de Raad functioneert naar behoren volgens gesprekspartners. Stukken worden over het algemeen op tijd verstuurd en hebben de juiste vorm en inhoud. Deze vorm van ondersteuning wordt als de kern van RDA-ondersteuning gezien, en is constant gebleven ondanks de eerder benoemde capaciteitsproblemen van de ondersteuning van de Raad.

Uit de vraaggesprekken die wij gevoerd hebben komt naar voren dat het binnen de RDA momenteel ontbreekt aan beleid op het gebied van externe communicatie. Door gesprekspartners wordt daarom onderkend dat er behoefte is aan een communicatieplan.

De tendens wat communicatie betreft die uit interviews naar voren komt is dat de inhoudelijke kwaliteit van de publicaties van de RDA in de evaluatieperiode tekort wordt gedaan door de vorm van zienswijzen en adviezen. Gesprekspartners melden dat er te weinig consistentie zit tussen zienswijzen, en dat het ontbreekt aan uniforme redactie en presentatie. Dit zit niet alleen de inhoud van de zienswijzen en adviezen in de weg, maar ook met name de toegankelijkheid ervan. De toegevoegde waarde van RDA adviezen komt te weinig naar voren.

Zonder de inhoud af te zwakken kan de leesbaarheid van RDA-publicaties wel degelijk verbeterd worden. Volgens betrokkenen is het recente RDA-jaarverslag een duidelijke stap in de goede richting. Consistente, toegankelijke en goed geredigeerde communicatie komt de statuut en uitstraling van de RDA ten goede, zo stellen geïnterviewde personen. Raadsleden laten weten dat in ontwikkeling zijnde zienswijzen positieve verbetering op deze gebieden laten zien.

Met name de website van de RDA dient volgens betrokkenen beter te weerspiegelen wat de RDA bijdraagt en produceert, op basis van onafhankelijk en professioneel oordeel en consensus. De huidige website van de RDA wordt als niet-representatief ervaren: de uitstraling van onafhankelijkheid, professionaliteit en kwaliteit die de RDA volgens betrokkenen terecht voorstaat, wordt niet weerspiegeld door de RDA-website.

Een aantal RDA-leden heeft zich uitgesproken voor meer popularisatie van de werkzaamheden van de RDA. De meningen hierover zijn echter verdeeld. Uit de interviews komt een spanning naar voren tussen de gewenste onafhankelijkheid en wetenschappelijkheid van de RDA enerzijds, en anderzijds de wens van sommigen om deel te nemen aan publieke en politieke debatten op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn.

#### 4.4.3 Bevindingen

Wij constateren dat de interne communicatie, met name tussen ondersteuning en Raad, terecht een prioriteit geweest is in het uitvoeren van ondersteuning bij gebrek aan capaciteit. Zonder agendering, inhoudelijke notities, verslagen en voorwerk bij fora kan de

Raad in het geheel niet functioneren. Bij de terugloop van capaciteit heeft de ondersteuning van de Raad zich terecht op interne communicatie geconcentreerd, teneinde de Raad in de kern draaiende te houden.

Wat betreft externe communicatie concluderen wij dat het ontbroken heeft aan coherentie en visie tussen 2009 en 2014, en dat dit de inhoud van output van de Raad ondermijnt. Er zit te weinig consistentie in en tussen zienswijzen, en dit komt de leesbaarheid en overtuigingskracht van de zienswijzen niet ten goede. Dit is spijtig, aangezien de zienswijzen inhoudelijk volgens betrokkenen van hoge kwaliteit en grote beleidsrelevantie zijn.

Hierdoor komt de RDA minder als een gezaghebbende en gewaardeerde inhoudelijke autoriteit over dan ze in werkelijkheid is. Een zelfde constatering geldt voor de website van de RDA. Deze weerspiegelt naar ons oordeel te weinig de kwaliteit en professionaliteit waar de RDA in kleine en interne kring om bekend staat. Het is daarom zaak dat het externe beeld van de RDA, met zijn website als blikvanger, beter overeen gaat komen met de interne waardering die voor de RDA geldt.

#### 4.5 Deelconclusies

In dit hoofdstuk hebben wij de werkwijzen en procedures onderzocht waaronder de RDA zijn taakopdracht invult. Dit onderzoek hebben wij ingevuld aan de hand van een aantal deelvragen:

- Hoe is de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen EZ en de RDA ingevuld?
- Hoe is de interactie met externe stakeholders ingevuld?
- Hoe is de verhouding tussen de Raad en zijn ondersteuning ingevuld?
- Hoe effectief is de interne en externe communicatie vormgegeven?

Per deelvraag heeft onderzoek plaatsgevonden op basis van documentstudie en interviews met betrokkenen, wat geleid heeft tot een aantal bevindingen. In deze afsluitende paragraaf staan wij stil bij het verband tussen constatering uit afzonderlijke deelvragen, en welke algemene conclusies getrokken kunnen worden over de werkwijzen en procedures van de RDA.

Wij concluderen op basis van ons voorgaande onderzoek dat de werkwijzen en procedures waaronder de raad functioneert, belemmerend kunnen werken voor de uitvoering van de taak van de raad en de potentiële impact die de raad kan hebben bij de uitvoering van zijn taakopdracht. Deze belemmering manifesteert zich op een aantal gebieden.

Allereerst bestaat er een discrepantie tussen werkwijzen en procedures zoals deze volgen uit wet- en regelgeving en statutaire documenten enerzijds, en de invulling van werkwijzen en procedures in de praktijk. Het vigerende reglement op basis van het Besluit Handhaving waaronder de Raad dient te functioneren is achterhaald, en het thans in gebruik zijnde huishoudelijk reglement van de Raad heeft geen wettelijke basis.

Ten tweede is de sturingsrelatie tussen het ministerie van EZ en de RDA in de praktijk een stuk informeler dan blijkt uit het wetgevende kader en statutaire documenten. Inzet door het ministerie lijkt niet plaats te vinden op basis van een coherente visie, en dit wrekt zich op een aantal gebieden: opvolging van RDA-advies is niet geformaliseerd waardoor de urgentie van zienswijzen verloren kan gaan, en de invulling van (extra) ondersteuning is niet bestendig.

Ten derde is de discrepantie tussen ‘papier’ en praktijk het meest nadrukkelijk merkbaar wat betreft de ondersteuning van de Raad. In zijn huidige vorm schiet de ondersteuning qua capaciteit structureel tekort om de taakopdracht van de Raad adequaat te kunnen ondersteunen.

Wij concluderen enerzijds dat de RDA zelf initiatief kan nemen om procedures en werkwijzen aan te passen en beter in overeenstemming te brengen met zijn taakopdracht, visie en ambitie. De RDA kan middels wijziging van zijn reglement invloed uitoefenen op de heldere en eenduidige formulering van zijn taakopdracht, relatie met het ministerie, opbouw van ondersteuning en invulling van zijn budget. Daarnaast kan de RDA in contacten met externe stakeholders en zijn externe communicatie zijn expertise en professionaliteit sterker uitdragen.

Anderzijds stellen wij dat het ministerie de waardering die zij geuit heeft voor de expertise en kwaliteit van de raad, dient te bevestigen met meer coherente en verzakelijkte inzet. Binnen het departement hebben wij geen eenduidige (strategische) visie waargenomen op de gewenste inzet van de RDA. Wij raden aan dat het ministerie een visie ontwikkelt voor een meer formele inbedding van de Raad in het beleidsproces, en met de RDA meedenkt over het opvangen van capaciteitsproblemen bij de ondersteuning. Eveneens is er aanleiding de RDA zelfstandiger te laten opereren, onder meer met eigen budgetverantwoordelijkheid zodat aanvullende ondersteuning door de Raad zelf gerealiseerd kan worden.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

Voor de periode van 2008-2014 hebben wij een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar het functioneren van de RDA, en de gehanteerde werkwijzen en procedures van de RDA. Dit heeft geleid tot een aantal bevindingen en deelconclusies ten opzichte van individuele deelvragen. In dit laatste hoofdstuk bespreken wij welke algemeen geldende conclusies voortvloeien uit de bevindingen van de voorgaande hoofdstukken.

Aan deze algemene conclusies verbinden wij vervolgens een aantal aanbevelingen voor de toekomst, die gericht zijn op concrete toepassing.

### 5.1 Conclusies

Allereerst kunnen wij concluderen dat de omvorming van de RDA van een overlegorgaan naar een deskundigenpanel goed is verlopen, en dat de RDA zijn nieuwe taakopdracht naar behoren en vanuit deskundigheid uitvoert. De expertise van de Raad wordt bovendien alom als groot en relevant beschouwd en de inhoudelijke kwaliteit van adviezen aan de staatssecretaris staat buiten kijf.

De brede samenstelling uit wetenschap, beleid en praktijk zorgt voor kwalitatief hoge zienswijzen. Eventueel meespelende belangen heffen elkaar dankzij de breedte van de Raad op, waarbij weliswaar een risico ontstaat dat de zienswijzen aan scherpte inboeten. Bovendien staat de brede en representatieve samenstelling van de Raad de komende jaren onder druk: door het gelijktijdig aflopen van de benoeming van een groot aantal leden dreigt een uitstroom van ervaring en expertise.

Er is behoefte aan een onafhankelijk en gezaghebbend adviesorgaan op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn, en er is aanleiding en bereidwilligheid binnen de Raad om zijn expertise nadrukkelijker ten toon te spreiden in gevraagd en ongevraagd advies aan de Staatssecretaris. Wij concluderen dat de RDA in potentie een belangrijke rol kan spelen in het helpen ontwikkelen van diergezondheid- en dierenwelzijnsbeleid. Deze potentie kan echter door een aantal factoren niet volledig tot wasdom komen.

Wij nemen waar dat de werkwijzen en procedures van de Raad in de praktijk niet goed aansluiten op het wettelijk kader en verouderde reglementen. De RDA kan zijn taakopdracht beter en gestructureerder uitvoeren wanneer hij zelf jaarplanningen en begrotingen opstelt - hiertoe geldt zelfs een wettelijke verplichting. Bovendien is het vigerende reglement van de Raad niet meer van deze tijd, en heeft het in de praktijk van toepassing zijnde 'huishoudelijk reglement' geen wettelijke grondslag.

Eveneens concluderen wij dat relatie met het ministerie van EZ te informeel ingericht is. Hoewel het ministerie de Raad zeer waardeert, vertaalt zij deze waardering niet in visie of concreet beleid over hoe de Raad in te zetten. Inzet vindt daarentegen op ad hoc basis plaats. De huidige inbedding binnen het ministerie is persoonsafhankelijk, en in beperkte mate formeel geborgd in de grondvesten van de RDA als onafhankelijk adviesorgaan.

Daarnaast constateren wij dat er structureel te weinig capaciteit is vanuit de ondersteuning van de RDA. De bemensing van de ondersteuning is vanaf 2008 afgenomen tot een voltijds secretaris en een deeltijds secretaresse. Deze bezetting is te gering om de taakopdracht in te vullen die de Raad bij wet dient uit te voeren. Basale verplichtingen zoals het opstellen

van jaarplannen en jaarverslagen zijn door een gebrek aan ondersteuning niet consequent uitgevoerd, en de wens van raadsleden om meer ongevraagd advies uit te brengen wordt belemmerd door te weinig ondersteuningscapaciteit. De RDA zal daarom niet in staat zijn om het voornemen te ondersteunen om tot een actievere en initiatiefrijke RDA te komen.

Ten slotte zien wij dat het binnen de Raad aan coherent en afgestemd communicatiebeleid ontbreekt. Hierdoor komt de inhoudelijke bijdrage die de Raad levert in zijn zienswijzen en andere publicaties minder goed uit de verf.

## 5.2 Aanbevelingen

Dit brengt ons tot een aantal volgende aanbevelingen. Deze aanbevelingen moeten er toe leiden dat de RDA een meer zichtbaar en actief adviesorgaan kan worden, om zijn potentie waar te maken. Deze potentie kan zich manifesteren in van deskundig, objectief en onafhankelijk advies bij ingewikkelde beleidsvraagstukken op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn, voorbij de waan van de dag. In een gepolariseerd publiek debat over het lot van dieren in Nederland is een dergelijke rol voor de RDA wenselijk en noodzakelijk.

- **De RDA dient zijn reglementaire structuur op orde te brengen**  
 Het reglement van de RDA, dat een wettelijke basis heeft op grond van de Wet Dieren, dient herzien te worden om de huidige samenstelling en taakopdracht van de RDA te weerspiegelen. Met dit reglement kan de RDA initiatief tonen om zijn taakopdracht en ambities expliciet te maken, en tevens werkwijzen en procedures in relatie tot het ministerie van EZ te verzakelijken. Eveneens kan de RDA in zijn reglement de gewenste onafhankelijkheid van raadsleden sterker verankeren en vereisten opnemen over aanwezigheid en forumdeelname.
- **Het ministerie van EZ dient visie te ontwikkelen op inzet van de RDA**  
 Wij raden het ministerie van EZ aan om de waardering die zij uitspreekt voor de RDA te vertalen in een visie op meer concrete inzet van de Raad en deze visie te concretiseren in interactie met de RDA. Juist vanuit verzakelijkte procedures en een nadrukkelijker inbedding van de Raad bij beleidsontwikkeling, kan de RDA het beste tot zijn recht komen als een actieve en relevante adviesraad.
- **De RDA dient meer budgetverantwoordelijkheid te nemen en te krijgen**  
 De bezetting van de ondersteuning van de RDA is te gering, en de RDA heeft weinig ruimte gekregen en genomen om hier verandering in te brengen. De RDA zou, om zijn ondersteuning beter in te richten, meer verantwoordelijkheid moeten krijgen van het ministerie van EZ om een toereikend en geormerkt budget te beheren, dat afdoende is om de wettelijke en maatschappelijke taken van de RDA uit te voeren. Eveneens kan de RDA weer zelfstandig jaarplannen en begrotingen op gaan stellen.
- **De RDA dient een coherent communicatiebeleid te ontwikkelen**  
 De Raad is gebaat bij een coherente, professionele uitstraling naar buiten om zijn kwalitatief hoogstaande inhoudelijke adviezen te kunnen uitdragen. Dit vereist eerst een intern gedragen communicatiestrategie, die daarna toegepast wordt in zienswijzen, eventuele andere publicaties en de RDA website. Deze strategie moet leiden tot meer zichtbaarheid van de Raad, in eerste instantie binnen het ministerie van EZ.

## Bijlage 1: Terugblik RDA 2008-2014

### 2007

Eind 2007 vond de laatste externe evaluatie van de RDA plaats. Tussen 2007 en 2008 veranderde de missie van de RDA, van een overlegplatform van organisaties en deskundigen, dat de staatssecretaris van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) adviseert over vraagstukken op het gebied van de gezondheid en het welzijn van gehouden dieren tot een 'raad van deskundigen' die de staatssecretaris van LNV adviseert. Sinds 2010 valt LNV onder het ministerie van Economische Zaken (EZ).

In plaats van een overlegplatform van belangenbehartigers werd de RDA dus een adviesorgaan van deskundigen. Het tot dan toe gebruikelijke aantal van tien plenaire vergaderingen van vijftien leden, zou nu gehalveerd worden naar vijf Raadsvergaderingen. Zo kwamen middelen vrij om werkgroepen te organiseren waarin raadsleden, eventueel aangevuld met externe deskundigen, onder begeleiding van het bureau gevraagd en ongevraagd adviezen konden uitbrengen aan de staatssecretaris van LNV. Aldus werden zeven publicaties en adviezen uitgebracht in 2007:

- Een inventarisatie van de mate waarin allergische reacties bij mensen voorkomen als gevolg van blootstelling aan dierlijke allergenen; de gegevens zijn gedeeld met het LICG en het rapport is aangeboden aan het ministerie van VWS. (gevraagd advies door LNV)
- Een reactie op richtlijnen van de Vereniging van Nederlandse Circusondernemingen (VNCO), (gevraagd advies door LNV)
- Advies wrak vee, (ongevraagd advies) op initiatief van een van de raadsleden
- Beoordeling van het voor productie houden van knobbelzwanen (gevraagd advies door LNV)
- 'Toekomstmuziek voor dieren en dierbeleid', (ongevraagd, geen advies) een verzameling van de teksten van vijf inleiders die spraken tijdens het afscheid van de oud-voorzitter van de RDA in 2006. Deze teksten schetsen een beeld van ontwikkelingen en onderwerpen waarover de RDA zich zou kunnen uitspreken.
- De 'Inventarisatie welzijn dieren' werd ongevraagd ontwikkeld en aangeboden in het kader van het regeerakkoord waarin het voornemen stond een nieuwe nota Dierenwelzijn te publiceren.
- Advies Art. 33 GWWD-overgangsregeling (gevraagd advies door LNV) gaat over de problematiek rond niet op de positieflijst staande dieren die in Nederland werden gehouden.

Eind 2007 bestond de Raad uit veertien leden en vijf adviseurs vanuit de ministeries van LNV en VWS, en de Voedsel- en Warenautoriteit.

### 2008

Na de evaluatie in 2007 is het een en ander veranderd in de werkwijze en samenstelling van de RDA. De RDA paste zijn Mission Statement, Visie en Doelstellingen hierop aan en ontwikkelde een huishoudelijk reglement.

Tussen 2007 en 2008 is de samenstelling van de RDA gegroeid van 14 leden en 5 adviseurs tot 37 raadsleden. De adviseurzetels zijn in 2008 opgeheven gezien de nieuwe missie en visie, waarin belangenbehartiging plaatsmaakte voor onafhankelijk advies.

In 2008 bracht de RDA in zijn nieuwe samenstellingen vier adviezen en publicaties uit:

- Europees welzijnsbeleid voor gezelschapsdieren (gevraagd advies door Dierenbescherming)
- Identificatie en registratie voor honden en katten (gevraagd advies door LNV)
- Diergezondheid en dierenwelzijn op Megabedrijven (gevraagd advies door LNV)
- Mens-dier en dier-dier overdraagbare ziekten door nauwer contact tussen stad en platteland (gevraagd advies door LTO).

In 2008 zijn tevens acht adviezen vertaald naar het Engels om de adviezen ook voor belangstellenden in het buitenland toegankelijk te maken. De RDA nam zich tevens voor per 2009 alle nieuwe zienswijzen met internationale relevantie ook in het Engels uit te brengen.

### 2009

Met een samenstelling die afgezien van één vertrekkend raadslid (een nieuwe functie was moeilijk te combineren met het lidmaatschap van de RDA) hetzelfde bleef, boog de RDA zich in 2009 over twee van de drie vraagstukken die de Staatssecretaris eind 2008 had aangedragen via een toespraak door Directeur Generaal Burger. Het eerste ging over de positie van de dierenarts en zijn rol voor het algemeen belang. Daarover schreef de RDA de zienswijze *Zichtbaar Beter*. Daarnaast vroeg de Staatssecretaris de RDA ook zijn visie te delen over de rollen en de verantwoordelijkheden van diereigenaar, overheid en derde partijen met betrekking tot het welzijn en de gezondheid van gehouden dieren; en een zienswijze over de te verwachten demografische ontwikkelingen en hun consequenties voor de dierhouderij in Nederland. Over deze derde vraag heeft de RDA zich in 2009 niet uitgesproken vanwege het fundamentele karakter ervan, welke minder goed past bij de focus van de RDA, maar over de rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot het welzijn en de gezondheid van gehouden dieren heeft de RDA 47 aanbevelingen gedaan in de zienswijze *Verantwoord Houden*.

Naast deze vragen vanuit het ministerie schreef een derde forum over een veterinaire 'meldpunt erfelijke gebreken'. Dit advies was ongevraagd en viel daardoor volgens de forumvoorzitter 'een beetje uit de toon'. Besloten werd om het advies in 2010 te verwerken in een bredere (gevraagde) publicatie over fokkerij.

Zoals in 2009 voorgenomen zijn de zienswijzen uit 2009 naar het Engels vertaald.

De maatschappelijke relevantie van de RDA blijkt uit de rol die hij speelde bij de uitbraak van de Q-koorts bij geiten en schapen. De voorzitter en een raadslid namen toen deel aan de begeleidingscommissie die toezicht hield op het welzijn van dieren gedurende de ruimingen.

Daarnaast rapporteert de RDA dat de relatie met het ministerie van LNV is geïntensiveerd, mede dankzij verhuizing naar het hoofdgebouw van LNV.

### 2010

Vergeleken bij 2009 is de samenstelling van de Raad in 2010 nagenoeg hetzelfde; één lid overleed plotseling. De medewerkers van het bureau en de voorzitter blijven dezelfde.

In 2010 viel het kabinet Balkenende IV en werd een groot aantal onderwerpen (ook op het terrein van de RDA) doorgeschoven naar een volgend kabinet. Toen het kabinet Rutte aantrad, werden het ministerie van LNV en het ministerie van EZ samen ondergebracht in

het nieuwe ministerie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Er moest toen opnieuw een relatie gevormd worden met de opdrachtgever van de RDA. De RDA speelde in op deze politieke ontwikkelingen door een aangescherpte *Agenda voor het Dierbeleid* inclusief een *Afwegingsmodel voor Dierbeleid* te publiceren. In deze documenten presenteert de RDA diervraagstukken voor de komende kabinetsperiode en een methode om relevante feiten en belangen in diervraagstukken op transparante wijze tegen elkaar af te wegen. Deze *Agenda* was aanleiding voor het ministerie van EL&I om een verkenning naar de rechtvaardiging voor het houden van dieren te laten uitvoeren. Het eindrapport van deze verkenning en het bijbehorende essay zijn op 11 juli 2012 openbaar gemaakt. De Tweede Kamer nodigde in 2011 de RDA tevens uit om het Afwegingsmodel te presenteren. Daarnaast werkte een tweede forum de zienswijze 'Fokkerij en voortplantingstechnieken' uit, waarin o.a. de vraag van de Staatssecretaris van eind 2009 werd behandeld, omtrent de verantwoordelijkheid van de overheid om in te spreken op de ontwikkelingen in de fokkerij van landbouw- en gezelschapsdieren. Ook het veterinaire meldpunt waar in 2009 een begin aan was gemaakt werd hierin uitgewerkt.

In 2010 publiceerde de RDA dus twee zienswijzen op aanvraag, die beiden vertaald in het Engels op de website beschikbaar zijn gemaakt. De RDA bracht geen ongevroegde adviezen uit. Door de val van het kabinet Rutte IV liet doorwerking van publicaties uit 2009 en 2010 op zich wachten totdat staatssecretaris Bleker zich er in 2011 over zou uitspreken.

## 2011

Begin 2011 stonden drie zienswijzen (de twee zienswijzen uit 2010 en *Verantwoord houden* uit 2009) op de agenda voor het Algemeen Overleg van de Vaste Kamercommissie.

In juni presenteerde de RDA aan de Tweede Kamer het Afwegingsmodel voor Dierbeleid uit de zienswijze *Agenda voor het Dierbeleid*, ter ondersteuning van het ontwikkelen van een ethisch verantwoorde veehouderij in Nederland.

Staatssecretaris Bleker deelde in september 2011 mede het merendeel van de zienswijze *Fokkerij en Voortplantingstechniek* over te nemen.

Eind 2011 overleed de toenmalige voorzitter van de RDA, prof.dr. Henk Vaarkamp. Er is in dat jaar – mede op verzoek van het ministerie – niets gepubliceerd door de RDA. Na het overlijden van de voorzitter riep interim-voorzitter prof. dr. Frauke Ohl de Raad bijeen om het vinden van een nieuwe voorzitter te bespreken.

## 2012

In 2012 werd interim-voorzitter Ohl door staatssecretaris Bleker benoemd tot voorzitter van de RDA. Verder was er een wisseling van de secretaresse en traden twee nieuwe raadsleden aan.

In hetzelfde jaar werd het Besluit Handhaving en Overige Zaken Wet Dieren (hierna: Besluit Handhaving) van kracht, waarin wettelijke kaders worden gesteld voor de RDA. In feite voldeden de samenstelling en werkwijze van de RDA hier al sinds 2008 aan.

Om de externe communicatie en -relaties te bevorderen, werd in de raadsvergadering van 17 december 2012 besloten de zienswijzen publieke documenten te maken, de staatssecretaris van EZ uit te nodigen voor de voorjaarsvergadering en dat de RDA-voorzitter aanwezig zal zijn bij rondetafelgesprekken in de Tweede Kamer. Daarnaast werd

in 2012 een aantal publicaties gepresenteerd op meerdere conferenties en bijeenkomsten.

In 2012 kwamen vier publicaties van de RDA uit:

- 'De mens centraal?' is een essaybundel. De RDA werkte hiervoor samen met het Centrum voor Ethiek in Gezondheidszorg (CeG) en de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI). Leden van de RDA waren onder de tien essayisten die zich bogen over de vraag: 'In hoeverre moet het humane gezondheidsbeleid meer dan nu rekening houden met de natuur in het algemeen en dieren in het bijzonder?'. Deze essaybundel is in hetzelfde jaar aangeboden aan Louise Fresco.
- 'Winstgevend welzijn' is een ongevraagd advies van de RDA waarin hij laat zien waarom en hoe marktwerking in de veehouderij ingezet moet worden om dierenwelzijn duurzaam te verbeteren. Deze zienswijze doet aanbevelingen voor zowel ketenpartijen in de agrofoodsectoren als voor de overheid. In december 2013 kwam dit advies aan de orde in overleg met de Tweede Kamer.
- 'Zorgplicht natuurlijk gewogen' is een ongevraagde zienswijze over de verantwoordelijkheid van de maatschappij voor het welzijn en de gezondheid van niet-gehouden dieren, en over de praktische invulling daarvan. Over deze zienswijze kwam in 2013 een rondetafelgesprek bij EZ en later dat jaar besprak de Tweede Kamer het afwegingsmodel uit deze zienswijze.
- In het Richtsnoer Ganzendoden adviseerde de RDA op vraag van de Staatssecretaris over de wijze van doden van ganzen in omgeving Schiphol.

## 2013

De samenstelling van de Raad werd iets kleiner: van 36 leden naar 29, door het eervolle ontslag van een zestal leden en het overlijden van één.

De RDA publiceerde op verzoek van de Staatssecretaris de volgende zienswijzen:

- De zienswijze 'Grip op Ingrepen' is geschreven op verzoek van de Staatssecretaris van EZ. 'Grip op Ingrepen' bevat een afwegingskader voor ingrepen bij dieren, zoals snavelknippen, vriesbranden en castraties. Dit afwegingskader heeft als input gefungeerd voor de beleidsbrief Dierenwelzijn, van staatssecretaris Dijkma.
- De gevraagde, verkorte zienswijze op het Protocol Gestrande Grote Zeezoogdieren bevat aanbevelingen voor een volgende versie van het door de Staatssecretaris opgestelde protocol.
- 'Onder voorwaarde houden van dieren' is een 'tussenpublicatie' waarin de een afwegingskader geboden wordt om voorschriften rond het houden van dieren vorm te geven. De vraag van de Staatssecretaris wordt in 2014 verder uitgewerkt in een tweede deel van de zienswijze.

## 2014

In 2014 treedt een nieuwe secretaris aan. De functie van adjunct-secretaris en assistent-secretaris zijn tot nog toe vacant. Tevens wordt de functie van secretaresse door een nieuw persoon vervuld. De bezetting op het bureau is daarmee tegelijkertijd volledig vernieuwd én sterk geslonken.

De samenstelling van de RDA was nagenoeg dezelfde als in 2013, met aantreding van twee nieuwe leden.

In 2014 werd een vervolg gegeven aan het eerdere advies over het Positieflijst-beleid van de Staatssecretaris. In de brief 'Stand van Zaken Positieflijst Zoogdieren' legt de RDA uit dat op basis van de beschikbare informatie nog geen concrete randvoorwaarden voor het houden

van 'onder voorwaarden te houden' dieren geformuleerd kunnen worden.

Over het verantwoord houden van honden heeft de RDA op vraag van EZ wel een volledige zienswijze geschreven. Deze zienswijze is reeds in 2013 aan de Staatssecretaris gepresenteerd, en in 2014 aan de Tweede Kamer gepresenteerd en gepubliceerd. Een jaarverslag van 2014 is ten tijde van de evaluatie nog niet gepubliceerd.

## Bijlage 2: Literatuurlijst

### Openbare documenten

Aankondiging Wet Dieren, TK 2007-2008, 31389, nr. 2.

Besluit Handhaving en Overige Zaken Wet Dieren, Stb 2012, 603.

Dierenwelzijn: Lijst van vragen en antwoorden, TK 2007-2008, 28286 nr. 96.

Gewijzigd voorstel Wet Dieren, EK 2009-2010, 31389, A.

Kamervragen van het lid Van Velzen (SP) aan de staatssecretaris van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de handel in huisdieren, TK 2007-2008, aanhangsel 575.

Memorie van Toelichting, TK 2007-2008, 31389, nr. 3.

Ministerie van LNV, *Rol dierenarts moet sterker*, nieuwsbericht, 2009,  
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2009/06/11/rol-dierenarts-moet-sterker.html>

Motie van de leden Geurts Dijkgraaf, TK 2012-2013, 31389, nr.114.

Nader Rapport Wet Dieren en Besluit Handhaving en Overige Zaken Wet Dieren, Staatscourant 2012 nr. 26809 24 december 2012.

Nota van Toelichting Wet Dieren, Stb 2012, 659.

RDA, Brief 'Verkenning naar de rechtvaardiging voor het houden van dieren', 2010.

RDA, Essaybundel, 'De mens centraal?', 2012.

RDA, *Jaarverslag 2008*, 2009.

RDA, *Jaarverslag 2009*, 2010.

RDA, *Jaarverslag 2010*, 2011.

RDA, *Jaarverslag 2011-2013*, 2014.

RDA, Zienswijze 'Agenda voor het dierbeleid', 2010.

RDA, Zienswijze 'Diergezondheid en dierenwelzijn op megabedrijven' 2008.

RDA, Zienswijze 'Europees welzijnsbeleid voor gezelschapsdieren', 2008.

RDA, Zienswijze 'Fokkerij & voortplantingstechnieken', 2010.

RDA, Zienswijze 'Identificatie en registratie voor honden en katten', 2008.

RDA, Zienswijze 'Ingrepen bij dieren', 2013.

RDA, Zienswijze 'Mens-dier en dier-dier overdraagbare ziekten door nauwer contact tussen stad en platteland', 2008.

RDA, Zienswijze 'Onder voorwaarde houden van dieren', 2013.

RDA, Zienswijze 'Protocol gestrande grote zeezoogdieren', 2013.

RDA, Zienswijze 'Richtsnoer ganzendoden', 2012.

RDA, Zienswijze 'Stand van zaken positieflijst zoogdiersoorten', 2014.

RDA, Zienswijze 'Verantwoord honden houden', 2014.

RDA, Zienswijze 'Verantwoord houden', 2009.

RDA, Zienswijze 'Winstgevend welzijn', 2012.

RDA, Zienswijze 'Zichtbaar beter. De rol van de dierenarts voor het algemeen belang', 2009.

RDA, Zienswijze 'Zorgplicht natuurlijk gewogen', 2012.

Reactie van Staatssecretaris op zienswijze 'Agenda voor het dierbeleid', TK 2010-2011, 28286, nr. 470.

Reactie van Staatssecretaris op zienswijze 'Fokkerij & voortplantingstechnieken', TK 2010-2011, 28286, nr. 446.

Reactie van Staatssecretaris op zienswijze 'Verantwoord Honden Houden', TK 2014-2015, 28286, nr. 772.

Reactie van Staatssecretaris op zienswijze 'Zorgplicht Natuurlijk Gewogen', TK 2012-2013, 28286, nr. 611.

Schriftelijke antwoorden van de staatssecretaris van Economische Zaken op vragen gesteld in de eerste termijn van de behandeling van de begrotingsstaten van het ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2014, *Bijvoegsel*, 33750-XIII.

Toekomst van de intensieve veehouderij, Mededeling met de adviezen 'Megabedrijven in de intensieve veehouderij', TK 2007-2008, 28973, nr. 19.

Voorstel van wet zoals het luidt na de daarin tot en met december 2009 aangebrachte wijzigingen, Wet Dieren, TK 2009-2010, 31389, nr. 87.

Wet Dieren, Stb 2011, 345.

Wetsvoorstel van Waalkens (PvdA) en Ormel (CDA) 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, 2009-2010, 30511, nr. 2.

Wijziging onderzoeksmethoden positieflijst, TK 2013-2014, 31389, nr. 145.

#### **Niet-openbare documenten**

RDA, *Handboek RDA-team*, 2014.

RDA, *Huishoudelijk reglement*, 2013.

RDA, *Conceptverslagen Raadsvergaderingen*, 2008-2014.

RDA, *Verslagen teamvergaderingen*, 2008-2014.

RDA, *Presentielijsten raadsvergaderingen*, 2008-2014.

RDA, *Verslagen forumvergaderingen*, 2008-2014.

RDA, *Begroting*, 2008.

RDA, *Begroting*, 2009.

## Bijlage 3: Lijst van interviews

De heer H. van Dongen (Hans), MT lid cluster Dierenwelzijn bij de directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn, Ministerie van Economische Zaken

Mevrouw A. Freriks (Annelies), Hoogleraar Dier & Recht, Faculteit Diergeneeskunde, Universiteit Utrecht Utrecht / Advocaat, Element Advocaten, Breda

De heer L. Hellebrekers (Ludo), Voorzitter Centrale Commissie Dierproeven

Mevrouw A. Helmens (Annegien), Directie Natuur en Biodiversiteit, Teamcoördinator Team Mens en Dier, Ministerie van Economische Zaken

De Heer L. Hoedemaker (Laurens), directeur Koninklijke Jagersvereniging, voormalig algemeen secretaris RDA (2007-2014)

De heer T. van Hoof (Toon), Bestuurder en Portefeuillehouder Diergezondheid, ZLTO

De heer H. Hoogeveen (Hans), directeur-generaal Agro, Ministerie van Economische Zaken

De heer H. Hopster (Hans), Senior Onderzoeker en Themaleider Dierenwelzijn / Lector Welzijn van Dieren, Animal Sciences Group, Van Hall Larenstein

De heer J. de Jongh (Joost), Voorzitter Vereniging Landelijke Organisatie DIBEVO

De heer J. Kaandorp (Jacques), Dierenarts, Safaripark Beekse Bergen

De heer H. Kool (Henri), Directeur Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn, Ministerie van Economische Zaken

Mevrouw F. Ohl (Frauke), Voorzitter Departement Dier, Wetenschap & Maatschappij, Faculteit Diergeneeskunde, Universiteit Utrecht

De heer M. Schakenraad (Marc), algemeen secretaris RDA

De heer H. Swinkels (Henny), Director Corporate Affairs, VanDrie Groep

De heer A. Stegeman (Arjan), Hoogleraar Gezondheidszorg Landbouwhuisdieren, Faculteit Diergeneeskunde, Universiteit Utrecht

Mevrouw H. van Veen (Helga), Voorzitter Stichting Beter Leven Kenmerk