



RAPPORT

Bestuurlijke boete Wet dieren

Effecten van de bestuurlijke boete
Wet dieren in de praktijk

67742 - 23 februari 2023

Il Shik Sloover, Reinder de Vries, Else de Boer en Bram Berkhout

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	3
De bestuurlijke boete Wet dieren	3
1.1 Aanleiding en onderzoeksdoel	3
1.2 Uitwerking onderzoeksaanpak	3
1.3 Leeswijzer	4
Hoofdstuk 2	5
De werking van de bestuurlijke boete Wet dieren	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Stelsel van handhaving	5
2.3 De beleidstheorie bestuurlijke boete in de Wet dieren	6
2.4 Nadere uitwerking uitvoering bestuurlijke boete	7
2.5 Factoren die invloed hebben op de hoogte van de bestuurlijke boete	10
Hoofdstuk 3	12
Bevindingen uit de praktijk	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Beleidsdoelen van de bestuurlijke boete	12
3.3 Ruimte voor maatwerk	17
3.4 Recidive	21
3.5 Bezwaar en beroep	24
3.6 Reflectie van onderzoekers	26
Hoofdstuk 4	28
Conclusies	28
4.1 Inleiding	28
4.2 Conclusies	28
Bijlage 1. Deelnemers aan het onderzoek	30

De bestuurlijke boete Wet dieren

1.1 Aanleiding en onderzoeksdoel

De Wet dieren is vanaf 1 januari 2013 inwerking getreden. De Wet dieren geeft een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen. Nieuw in de Wet dieren en het onderliggende Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren was destijds de bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete is, volgens het kenniscentrum voor beleid en regelgeving (KCBR) van het ministerie van JenV, een beleidsinstrument. Het is daarmee geen doel op zich, maar een bestuursrechtelijk sanctioneringsmiddel dat een rol speelt in het realiseren van een bredere maatschappelijke opgave.

In de evaluatie van de Wet dieren (2020) zijn op hoofdlijnen de effecten van de bestuurlijke boete in de praktijk in kaart gebracht. In deze evaluatie is beschreven dat de maatschappelijke opgave binnen de Wet dieren niet één waarde of één belang centraal stelt, maar bestaat uit meerdere (botsende) waarden en belangen waartussen steeds de 'juiste balans' moet worden gezocht. In de memorie van toelichting bij de Wet dieren wordt dit het 'belangenspel rond het gehouden dier genoemd', waarin: 'naast de belangen van het dier, te weten dierenwelzijn, diergezondheid en integriteit van het dier, onder meer volksgezondheid, productie en economie, milieu, maar ook sport, spel, vermaak of gezelschap belangen zijn die bij de belangenafweging een rol kunnen spelen.'

Wat de juiste balans is tussen deze waarden en belangen, verschilt per situatie. Bovendien is deze juiste balans permanent voorwerp van maatschappelijke discussies en is de maatschappelijke consensus over de juiste balans veel in beweging. Voor uitvoerders, stelselverantwoordelijken, toezichhouders en andere stelselpartijen leidt dit tot een balanceeract, die ook bij de toepassing van de bestuurlijke boete relevant is.

Het doel van het onderzoek voor de opdrachtgever, het ministerie van LNV, is primair het ophalen van hoe de verschillende stakeholders, in relatie tot de Wet dieren, de werking en de effecten van de bestuurlijke boete in de praktijk ervaren; een belevingsonderzoek naar de praktijk van de bestuurlijke boete. Het ministerie van LNV rekent de volgende aspecten **niet** tot de scope van het onderzoek: de inhoud van regelgeving/normen waarvan overtreding gesanctioneerd kan worden met een bestuurlijke boete, het functioneren van de handhaving en de verhouding tussen de bestuurlijke boete, andere bestuursrechtelijke maatregelen, inzet van strafrecht en het veterinaire tuchtrecht. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kan, indien nodig, politieke besluitvorming worden voorbereid over eventuele wijziging van de regels ten aanzien van de bestuurlijke boete op grond van de Wet dieren.

1.2 Uitwerking onderzoeksplan

De onderzoeksplan bestaat uit de volgende onderdelen, te weten:

- een startgesprek met de opdrachtgever
- een documentenstudie ter voorbereiding op de uitvoering van het onderzoek, het in afstemming met de opdrachtgever opstellen van de beleidstheorie inzake de bestuurlijke boete en het verkrijgen van een cijfermatig beeld van de bezwaar- en beroepszaken

- (groeps)interviews met stakeholders¹ aan de hand van een vooraf verzonden semigestructureerde gespreksleidraad
- online duidingssessies met stakeholders om de eerste verkregen beelden uit het onderzoek te duiden en te valideren
- de rapportagefase.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is met de ambtelijke opdrachtgever gedurende alle fases van het onderzoek regelmatig overleg en afstemming geweest.

Na de documentenstudie zijn (groeps)gesprekken gehouden met diverse stakeholders. Bij de selectie van welke stakeholders we in de (groeps)gesprekken zouden betrekken, is een evenwichtige verdeling over de stakeholdercategorieën gemaakt. De selectie van de geïnterviewde organisaties is in overleg met onze opdrachtgever tot stand gekomen en in bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de stakeholders die aan dit onderzoek hebben deelgenomen. Op enkele organisaties na hebben alle benaderde organisaties deelgenomen aan dit onderzoek. De organisaties die niet hebben deelgenomen, gaven aan dat hun inbreng zou dubbelen of overeenkomen met die van een organisatie die wel al had toegezegd om deel te nemen of zij gaven aan geen praktijkervaring te hebben met de bestuurlijke boete.

Na afronding van de (groeps)gesprekken zijn deelnemers uitgenodigd voor één van de vijf separate duidingssessies. Tijdens de duidingssessies is aan de deelnemers gevraagd om te reflecteren op een aantal centrale thema's en tussentijdse bevindingen uit het onderzoek en aan te geven of zij het eens/oneens zijn met een aantal stellingen. Het was voor de deelnemers ook mogelijk om te reageren de dag voorafgaand aan de sessie en de dag na afronding van de sessie. In de duidingssessies kregen deelnemers ook gelegenheid om ook nog andere aspecten te belichten. Op deze manier hebben alle deelnemers ruim de gelegenheid gehad om hun reacties te kunnen geven. De uitkomsten van de duidingssessies zijn door ons gebruikt om de teksten te verrijken en dit rapport te vervolmaken. Bij de start van de rapportagefase is aan de stuurgroep tussentijds een presentatie gegeven over de bevindingen van het onderzoek. Leden van de stuurgroep hebben hun reacties op de bevindingen aan onderzoekers meegegeven.

Na bespreking van het conceptrapport met opdrachtgever en stuurgroep, is het conceptrapport op onderdelen aangevuld/aangepast. Na het verwerken van de reacties is het eindrapport aan opdrachtgever opgeleverd. In dit rapport koppelen we terug op stakeholdercategorie en niet per individuele gesprekspartner. De reden hiervoor is dat individuele gesprekspartners niet hebben kunnen reageren op de set van bevindingen van onderzoekers.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de reconstructie van de beleidstheorie inzake de bestuurlijke boete. De beleidstheorie is de opmaat voor het onderzoek en schetst de context van de bestuurlijke boete.

In hoofdstuk 3 geven we een weergave van de onderzoeksbevindingen. Het gaat hier om de opgehaalde meningen en geschetste beelden van stakeholders. In dit hoofdstuk zijn ook algemene duidingen van de onderzoekers opgenomen over deze opgehaalde meningen en beelden.

Hoofdstuk 4 bevat de conclusies van de onderzoekers op basis van het uitgevoerde onderzoek.

¹ De (groeps)gesprekken zijn vertrouwelijk van aard geweest en de onderzoekers van Berenschot hebben van de (groeps)gesprekken aantekeningen gemaakt voor analysedoeleinden. Deze gespreksverslagen worden vanwege de vertrouwelijkheid niet met opdrachtgever of derden gedeeld.

De werking van de bestuurlijke boete Wet dieren

2.1 Inleiding

Bij de introductie van de bestuurlijke boete in de Wet dieren had de wetgever verwachtingen over de werking hiervan. Er was vooraf een beleidstheorie van welke mechanismen van effect (gedragingen van partijen) in theorie door het toepassen van bestuurlijke boetes opgeroepen zouden moeten worden om de beoogde beleidseffecten van de Wet dieren te bereiken. Door een reconstructie van de beleidstheorie wordt duidelijk welke mechanismen van effect (gedragingen van partijen) in theorie door het toepassen van bestuurlijke boetes opgeroepen zouden moeten worden. Deze beoogde werking wordt in de (evaluatie)literatuur de 'beleidstheorie' genoemd. Uit deze reconstructie van de beleidstheorie volgt tevens een toelichting op de werking van de bestuurlijke boete en een toelichting op een aantal relevante aspecten voor dit onderzoek.

2.2 Stelsel van handhaving

Handhaving van de Wet dieren vindt plaats binnen een 'dual stelsel'; handhaving kan zowel bestuursrechtelijk (met een bestuurlijke boete, last onder dwangsom en -bestuursdwang) als strafrechtelijk. Wat middels een bestuurlijke boete handhaafbaar is, staat beschreven in artikel 8.6 van de Wet dieren. De wetgever geeft daarbij het volgende aan:

'Niet elk voorschrift dat bij of krachtens dit wetsvoorstel wordt gesteld, komt overigens in aanmerking voor handhaving met een bestuurlijke boete.'²

Overtredingen waarvoor de minister een bestuurlijke boete kan opleggen, zijn ook aangewezen als (strafrechtelijke) economische delicten, waarvoor (strafrechtelijke) vervolging kan worden ingesteld.

'Dat is wenselijk, omdat er, zoals in het voorgaande aan de orde kwam, altijd situaties denkbaar zijn waarbij handhaving door middel van de bestuurlijke boete minder passend is – zonder daarmee afbreuk te doen aan de argumenten voor deze vorm van handhaving.'³

Kortom, de bestuurlijke boete dient zich te verhouden tot het beschikbare strafrechtelijke instrumentarium. In artikel 8.10 van de Wet dieren is vastgelegd dat een overtreding moet worden voorgelegd aan het openbaar ministerie, indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven. Wanneer er sprake zou zijn van een ernstig delict, zoals het moedwillig overtreden van de regels, indien er sprake is van blootstelling aan of ernstige gevolgen voor mens, dier of milieu zijn, of bij een overtreding van zekere omvang werd het meer passend geacht om berechting te laten plaatsvinden op basis van het strafrecht.

² Kamerstukken 2007/08, 31 389, nr. 3, p. 71 (Memorie van Toelichting)

³ Ibid., p. 74

Ook wanneer iemand hetzelfde voorschrift herhaaldelijk overtreedt (een recidive) of als in de situatie dat de overtredingen plaatsvinden in georganiseerd verband lag het volgens de regering in de rede om de overtreder strafrechtelijk te vervolgen.⁴ Deze aanwijzing van wat bestuursrechtelijk en strafrechtelijk kan worden gehandhaafd heeft plaatsgevonden aan de hand van de criteria uit de Memorie van Toelichting bij de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht.⁵

In artikel 8.6, eerste lid, van de Wet dieren, is bepaald welke voorschriften (in beginsel) kunnen worden gehandhaafd middels een bestuurlijke boete. In de Memorie van Toelichting is beschreven⁶ dat het dan bijvoorbeeld kan gaan om:

- de regels over het bedrijfsmatig huisvesten en verzorgen van dieren⁷
- de regels over identificatie en registratie van dieren⁸
- de regels over de productie, het verhandelen en het gebruik van diervoeders⁹
- de regels over het bereiden en verhandelen van toegelaten diergeneesmiddelen¹⁰
- de eisen aan fokmethoden¹¹
- de eisen aan documenten die dieren en dierlijke producten vergezellen bij het verhandelen¹²
- de regels met betrekking tot de inrichting van slachthuizen.¹³

2.3 De beleidstheorie bestuurlijke boete in de Wet dieren

2.3.1 Doelen

De Memorie van Toelichting van de Wet dieren onderschrijft het belang van adequate handhaving van de wet- en regelgeving voor de realisering van de beleidsdoelstellingen die aan deze wet ten grondslag liggen. De bestuurlijke boete draagt daaraan bij als één van meerdere handhavingsinstrumenten.

Binnen deze verschillende handhavingsmiddelen had de regering met de bestuurlijke boete een duidelijk doel voor ogen. Zoals ook beschreven in de evaluatie van de Wet dieren uit 2020 is een doel van de Wet dieren namelijk dat deze Wet en onderliggende regelgeving moet leiden tot effectiever werkende inspectie en controlediensten door betere regelgeving, en eenheid in het instrumentarium ten behoeve van toezicht en handhaving. Om dit te realiseren introduceert de Wet dieren en het onderliggende 'Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren' als handhavingsinstrument de bestuurlijke boete, met de volgende toelichting:

⁴ Ibid., pp. 74-75

⁵ Ibid., p. 71

⁶ Ibid., p. 72

⁷ regels gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld op grond van het voorgestelde artikel 2.2, zesde lid in samenhang met het zevende lid.

⁸ regels gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld op grond van de voorgestelde artikelen 2.2, zesde lid, in samenhang met het zevende lid, en artikel 2.4.

⁹ regels gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld op grond van de voorgestelde artikelen 2.2, zesde lid in samenhang met het zevende lid, artikel 2.17 en 2.18.

¹⁰ regels gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld op grond van het voorgestelde artikel 2.19 en 2.20.

¹¹ regels gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld op grond van het voorgestelde artikel 2.6.

¹² regels gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld op grond van de voorgestelde artikelen 2.7, eerste lid in samenhang met het tweede lid, en 3.1, eerste lid, in samenhang met het tweede lid.

¹³ regels gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld op grond van de voorgestelde artikelen 2.10, derde lid in samenhang met het vierde lid en artikel 3.2.

'Met de bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke boete wordt een bijdrage geleverd aan een slagvaardige en efficiënte handhaving van de regels over gehouden dieren, dierlijke (bij)producten, diervoeders en diergeneesmiddelen. (...) door lik-op-stukbeleid te voeren kan snel worden gereageerd op overtredingen.'¹⁴

De bestuurlijke boete wordt in de memorie van toelichting beschouwd als een aanvulling op deze beschikbare herstelsancties die tot dan toe voorhanden waren:

'Het opleggen van een bestuurlijke boete is een passende sanctiemodaliteit indien het bestuursorgaan is belast met het toezicht op de handhaving van de wet, als aanvulling op en versterking van beschikbare bestuursrechtelijke herstelsancties, zoals de bestuursdwang en de last onder dwangsom.'¹⁵

De regering zag de reeds bestaande bestuursrechtelijke maatregelen als onvoldoende toereikend. Mede vanwege de aard van de overtreding was toepassing van de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom vaak niet mogelijk. Ook waren deze laatstgenoemde maatregelen van een reparatoir karakter. Met de introductie van de bestuurlijke boete voegde de regering een maatregel aan de bestuurlijke handhaving toe met een punitief karakter.¹⁶

Zodoende ontstaat het volgende overzicht van doelen van de bestuurlijke boete:

1. De bestuurlijke boete is geen doel, maar een middel om de juiste balans uit de wet dieren te herstellen.
2. De bestuurlijke boete werd geïntroduceerd om een slagvaardig en efficiënt handhavingsmiddel toe te voegen aan de al bestaande handhavingsmechanisme uit de verschillende wetten, besluiten en regelingen, waarmee snel ('lik op stuk') kan worden gereageerd op overtredingen.
3. De bestuurlijke boete vormde als bestuurlijke maatregel met een punitief karakter een aanvulling op de destijds al bestaande bestuurlijke handhaving met een reparatoir karakter.

2.3.2 Beoogde mechanismen van effect

Doelstelling van het boetebeleid is om een preventief en een afschrikwekkend effect te hebben op potentiële overtreders. Hierbij is door middel van boetecategorieën rekening gehouden met de diversiteit aan potentiële overtreders.¹⁷ De reden daartoe staat in het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren als volgt beschreven:

'Om calculerend gedrag te voorkomen, moet een bestuurlijke boete voor bijvoorbeeld slachthuizen of producenten van diergeneesmiddelen hoger zijn dan voor een veehouder of een hondenfokker.'¹⁸

2.4 Nadere uitwerking uitvoering bestuurlijke boete

2.4.1 Taakverdeling

De Wet dieren geeft de Minister van LNV de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen voor bepaalde overtredingen. In de praktijk wordt deze bevoegdheid van de minister, in mandaat, uitgevoerd door de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA). De regering duidt de keuze voor de NVWA in de memorie van toelicht met de volgende passage:

¹⁴ Stb. 2012, 603, p. 7

¹⁵ Kamerstukken 2007/08, 31 389, nr. 3, p. 71 (MvT)

¹⁶ Ibid., p. 70

¹⁷ Stb. 2012, 603, p. 9

¹⁸ Ibid., pp. 10-11

‘Deze regels zijn in belangrijke mate technisch van aard ... De vaststelling van de feiten waarvoor wordt beboet, kan veelal op eenvoudige wijze plaatsvinden bij de uitvoering van het toezicht ... Bovendien beschikken de medewerkers van de diensten die namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de handhaving verrichten, over de kennis van de achtergronden en doelstellingen van de te handhaven regelgeving ter bescherming van de diergezondheid, het dierenwelzijn en de volksgezondheid’¹⁹

Het technische karakter en de kennis over deze regels, in combinatie met de al bestaande uitvoering van toezicht, was reden om de NVWA de bevoegdheid tot het opleggen van de bestuurlijke boete toe te kennen. Dit gold tevens voor de Dienst Regelingen (DR) (thans Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)), die eveneens al de bevoegdheden ten aanzien van het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom in mandaat had. Wat betreft de bevoegdheidsverdeling was er destijds voor gekozen om deze per onderwerp bij één uitvoeringsorganisatie of -dienst te beleggen, en deze aan te laten sluiten bij de al bestaande bevoegdheden ten aanzien van het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom.²⁰ Hiermee kwam de bestuurlijke boete voor overtredingen van de regelgeving over dierentuinen en de bedrijfsmatige handel, fok en opvang van gezelschapsdieren destijds te liggen bij DR (thans RVO). De NVWA werd belast met het opleggen van bestuurlijke boetes voor de overige overtredingen.

2.4.2 Boetesysteem

Vanwege het grote aantal beboetbare overtredingen was het de verwachting dat veel bestuurlijke boetes zouden worden opgelegd. Om de stroom opgemaakte boeterapporten efficiënt te kunnen verwerken was een boetesysteem gewenst waarbij het boetebedrag niet voor iedere overtreding apart vastgesteld hoeft te worden, maar dat met een vaste systematiek wordt gewerkt.²¹

De gekozen systematiek zou afwijken van hetgeen is bepaald in de Richtlijn voor strafvordering regelgeving ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van het Openbaar Ministerie ten aanzien van strafrechtelijke boetes, waarbij per overtreding per betrokken dier een boete kan worden geëist. In het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren worden overtredingen ten aanzien van meerdere dieren aangemerkt als één beboetbare gedraging.²² De regering redeneerde dat de systematiek van dit besluit vanuit het perspectief van de handhaver en de overtreder eenvoudiger is dan de strafvorderingsrichtlijn, omdat niet voor ieder individueel dier een overtreding hoeft te worden vastgesteld. De verwachting was dat dit zou leiden tot lagere uitvoeringslasten.²³

2.4.3 Boetecategorieën

Ten behoeve van een eenvoudige en effectieve oplegging van de boete is er gekozen voor een systeem met vaste boetebedragen binnen de maximale boetes die volgens artikel 8.8 van de Wet dieren kunnen worden opgelegd. Dit vanwege de eenvoudige en efficiënte oplegging van bestuurlijke boetes dat met het besluit en de onderhavige regeling is beoogd²⁴. Daarbij is rekening gehouden met het grote aantal voorschriften waarvoor bij overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, en met het grote aantal op te leggen boetes dat daaruit kan volgen.

¹⁹ Kamerstukken 2007/08, 31 389, nr. 3, p. 73 (MvT)

²⁰ Stb. 2012, 603, p. 15.

²¹ Stb. 2012, 603, p. 9

²² Ibid., p. 15

²³ Ibid., p. 15

²⁴ Staatscourant, 2012 nr. 26383, p. 8

Als criteria voor de indeling van de overtredingen in één van de zes boetecategorieën wordt de ernst van de overtreding in abstracte zin (dus geredeneerd vanuit de omschrijving van de gedraging in de regelgeving) en de effectiviteit van de boete gehanteerd.²⁵ Bij de ernst van de overtreding wordt in de eerste plaats gelet op de belangen die met het overtreden voorschrift worden beschermd:

- informatievoorziening
- dierenwelzijn
- diergezondheid
- volksgezondheid en
- milieu.²⁶

Middels algemene maatregel van bestuur zijn er boetecategorieën vastgelegd. Deze staan in artikel 2.2 van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren (Besluit 2012):

- a. Categorie 1 (€ 500): overtreding van regels met geringe gevolgen voor dierenwelzijn, diergezondheid of volksgezondheid.
- b. Categorie 2 (€ 1.500): overtredingen door de houder van een dier van bepalingen ter bescherming van de gezondheid of het welzijn van de dieren en overtreding van regels over de productie en handel in dierlijke producten ter bescherming van de kwaliteit van levensmiddelen.
- c. Categorie 3 (€ 2.500): overtreding van regels over het doden van dieren in een slachthuis, bepalingen, gericht tot de houder van een dier
- d. Categorie 4 (€ 5.000): overtreding van regels over de productie en handel in diervoeders en diergeneesmiddelen,
- e. Categorie 5 (€ 10.000 of, indien dat meer is, 10% van de jaaromzet): overtreding van bepalingen over groeibevorderende stoffen en het gebruik van antibiotica.²⁷

De eerste drie categorieën, van € 500, € 1.500 en € 2.500, waren gelijk aan de reguliere boetecategorieën van de Regeling bestuurlijke boetes Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Hiermee bouwde de regering voort op de categorieën die al golden voor bepalingen ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid die zich richten tot houders van dieren. Overtreding van regels over bijvoorbeeld diergeneesmiddelen, diervoeders en dierlijke bijproducten waren hiervoor niet eerder bestuurlijk beboetbaar. Om recht te doen aan de risico's die zich bij deze overtredingen voor kunnen doen, zijn twee categorieën toegevoegd, van € 5.000 en € 10.000.²⁸

Deze laatste boetecategorie is in het Besluit van 8 februari 2016, tot wijziging van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren in verband met het toevoegen van een nieuwe boetenorm nog uitgebreid. Dit werd als volgt toegelicht:

'De huidige boetecategorieën worden ... niet effectief en afschrikwekkend genoeg geacht om recht te doen aan ernstige gevallen waarin de hoogte van de voor een voorschrift aangewezen boetecategorie aanmerkelijk wordt overschreden met het door de overtreding behaalde economische voordeel. ... In dit soort gevallen staan de huidige boetemaxima onder druk ... Een bestuurlijke boete op grond van dit nieuwe artikellid heeft een punitief karakter en kan ook hoger of lager zijn dan het met de overtreding te behalen economische voordeel.'²⁹

²⁵ Stb. 2012, 603, p. 9

²⁶ Ibid., pp. 9-10

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Stb. 2016, 62, p. 2-3

Zodoende geldt er wel een bovengrens voor de bestuurlijke boete: voor een overtreding van een natuurlijk persoon, een maximale boete van de vijfde categorie (op dit moment € 81.000) en voor een rechtspersoon 10% van de omzet.

Vervolgens is bij ministeriële regeling – Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren – vastgelegd welke boetecategorie kan worden opgelegd voor welke overtreding. Bij ministeriële regeling zijn de boetecategorieën op detailniveau ingevuld met afzonderlijke overtredingen van voorschriften om zoveel mogelijk rechtszekerheid te bieden en duidelijkheid te scheppen.³⁰ De uit deze categorieën voortvloeiende boetes kunnen worden verhoogd of verlaagd, waarbij rekening wordt gehouden met de grootte van de risico's of de gevolgen van de overtreding, recidive en met de normadressaat.³¹

De categorie-indeling vindt in beginsel op grond van bovengenoemde uitgangspunten plaats, tenzij dat in een concreet geval niet tot een passende boetehoogte leidt. Per geval zal worden bekeken in welke categorie de overtreding dan moet worden ingedeeld. Administratieve voorschriften die samenhangen met één van de boetecategorieën, bijvoorbeeld het niet tijdig aanleveren van gegevens, zullen in beginsel in een boetecategorie lager worden ingedeeld dan de boetecategorie waarmee deze samenhangt.³²

Artikel 2.2, vierde lid, van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren biedt een voorziening voor de situatie waarin een overtreding is gepleegd ten aanzien van een groot aantal dieren. Om in die gevallen recht te kunnen doen aan de ernst van de overtreding en te voorkomen dat een overtreding door de overtreder wordt ingecalculeerd, kan een overtreding in de naasthogere boetecategorie worden ingedeeld. Daarbij zal per geval worden vastgelegd hoeveel of welk deel van de dieren door de overtreding geraakt moet zijn voordat deze in de naasthogere boetecategorie valt.³³

2.5 Factoren die invloed hebben op de hoogte van de bestuurlijke boete

De basis voor de op te leggen bestuurlijke boetes wordt gevormd door de bedragen die bij de boetecategorieën horen. Bij het vaststellen van de hoogte van die bedragen is uitgegaan van de situatie waarin zich geen bijzondere omstandigheden voordoen.³⁴ Om recht te kunnen doen aan situaties waarin bijzondere omstandigheden wel aan de orde zijn, is een drietal factoren opgenomen die aanleiding kunnen zijn om het basisbedrag te verhogen of te verlagen: de (geringe) ernst van de overtreding, de normadressaat en recidive.

Daarnaast heeft de minister van LNV op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een aantal algemene bevoegdheden. Zo kan de minister op grond van artikel 5:46, derde lid, van de Awb de hoogte van de boete verlagen als de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. De draagkracht van de overtreder en de omvang van een bedrijf of de omzet die een bedrijf maakt, kunnen hierbij bijvoorbeeld een rol spelen. In uitzonderingsgevallen kan dus worden afgeweken van het stelsel van boetecategorieën van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren.

³⁰ Stcrt. 2012 nr. 26383, pp. 1-3

³¹ Stb. 2012, 603, p. 9

³² Ibid., p.10

³³ Ibid., pp. 10-11

³⁴ Ibid., p. 11

Ontbreekt de verwijtbaarheid volledig, dan schrijft artikel 5.41 van de Awb voor dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd.³⁵

2.5.1 (Geringe) ernst van de overtreding

Paragraaf 2.3.2 van de Nota van Toelichting van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren schrijft voor dat bij de indeling van de overtredingen in de boetecategorieën rekening wordt gehouden met de ernst van de gevolgen van een overtreding en het afschrikwekkende effect. Daarnaast kunnen ook de gevolgen van een overtreding per geval verschillen. Met artikel 2.3 van dit Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren wordt daarom voorzien in een mogelijkheid om de verschillende risico's of gevolgen van een overtreding in het boetebedrag tot uiting te laten komen. Indien de risico's of gevolgen van een overtreding voor de volksgezondheid, diergezondheid, dierenwelzijn of milieu gering zijn of ontbreken, wordt het boetebedrag gehalveerd; bij ernstige risico's of gevolgen wordt het bedrag verdubbeld.³⁶

2.5.2 Normadressaat

De voorschriften in de Wet dieren kunnen gelden voor particulieren, maar zullen in de regel van toepassing zijn op (rechts)personen die zich bedrijfsmatig bezig houden met het houden van dieren, diergeneesmiddelen, diervoeders of dierlijke producten. Daarom is bij de categorie-indeling het uitgangspunt gehanteerd dat de overtredingen worden begaan in de uitoefening van een bedrijf. Voor particulieren is een voorziening getroffen met artikel 2.4 van dit Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren: overtreedt een particulier een voorschrift, dan regelt dat artikel dat het boetebedrag wordt gehalveerd. Achtergrond hiervan is dat van iemand die bedrijfsmatig met dieren of dierlijke (bij)producten werkt een ernstiger verwijt treft dan een particulier. Ook is een boete voor een particulier eerder afschrikwekkend nu deze een boete niet ten laste van zijn bedrijf kan laten komen.³⁷

2.5.3 Recidive

Recidive is de derde boeteverhogende omstandigheid die in het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren staat opgenomen. Als een overtreder binnen vijf jaar nadat voor een overtreding een bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden opnieuw die overtreding begaat, wordt het boetebedrag van de overtreding verhoogd met het bedrag van die eerder opgelegde bestuurlijke boete. Het eerste lid van artikel 2.5 van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren is beperkt tot gevallen waarin hetzelfde voorschrift opnieuw wordt overtreden. In tegenstelling tot de recidivebepaling in de Regeling bestuurlijke boetes Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is bij soortgelijke overtredingen niet automatisch sprake van recidive. De praktijk van de Regeling bestuurlijke boetes Gezondheids- en welzijnswet voor dieren heeft echter blijk gegeven dat het onduidelijk is wat soortgelijke overtredingen zijn. Daarom wordt met het tweede en derde lid van artikel 2.5 van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren voorzien in de mogelijkheid om overtredingen aan te wijzen die soortgelijk zijn aan andere overtredingen.³⁸ Door middel van het tweede en derde lid wordt voorzien in de mogelijkheid om beboetbaarheid van recidive bij soortgelijke overtredingen mogelijk te maken bij ministeriële regeling en overtredingen aan te wijzen die soortgelijk zijn.

³⁵ Ibid., p. 11. Op basis van recente jurisprudentie moet de evenredigheid ('de menselijke maat') ook ambtshalve worden getoetst, waarbij kan worden gedacht aan betalingsregelingen die onevenredig uitpakken.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid., p. 12

³⁸ Ibid.

Bevindingen uit de praktijk

3.1 Inleiding

De bevindingen die we in dit hoofdstuk verwoorden, zijn primair gebaseerd op de percepties van stakeholders uit de (groeps)interviews. In de (groeps)gesprekken kwamen vanuit de stakeholders veelvuldig een aantal dezelfde thema's uit de praktijk aan bod. Deze praktijkervaringen, meningen en geschetste beelden van stakeholders zijn op hoofdlijnen te herleiden naar de volgende thema's:

1. Beleidsdoelen van de bestuurlijke boete.
2. Ruimte voor maatwerk.
3. Recidive.
4. Bezwaar en beroep.

Bovenstaande thema's zijn ook in de duidingssessies aan bod gekomen en de input van deelnemers is gebruikt om dit hoofdstuk op onderdelen te verrijken. Opgemerkt wordt dat niet alle stakeholders op alle thema's of onderdelen ervan hebben gereageerd tijdens de (groeps)gesprekken en duidingssessies. De perspectieven vanuit de stakeholdergroepen hoeven ook niet per sé met elkaar overeen te komen.

In de volgende paragrafen worden per thema eerst de algemene beelden weergegeven. Daarna komen perspectieven aan bod vanuit diverse stakeholdergroepen. In enkele gevallen zijn voorbeeldcases opgenomen die door stakeholders zijn aangedragen tijdens het onderzoek.

Voor de leesbaarheid van het rapport beschrijven we in dit hoofdstuk de percepties van de stakeholdergroepen alleen als deze anders dan of aanvullend op de algemene bevindingen zijn. Het hoofdstuk sluiten we af met een overkoepelende reflectie van de onderzoekers.

3.2 Beleidsdoelen van de bestuurlijke boete

Uit de beleidstheorie van de bestuurlijke boete volgen de onderstaande beleidsdoelen:

1. De bestuurlijke boete is geen doel, maar een middel om de juiste balans in de Wet dieren te herstellen
2. De bestuurlijke boete werd geïntroduceerd om een slagvaardig en efficiënt handhavingsmiddel toe te voegen aan de al bestaande handhavingmechanismen uit de verschillende wetten, besluiten en regelingen, waarmee snel kan worden gereageerd op overtredingen.
3. De bestuurlijke boete vormde als bestuurlijke maatregel met een punitief karakter een aanvulling op de destijds al bestaande handhaving met een reparatoir karakter.

In de interviews hebben stakeholders meningen en beelden uit de praktijk gegeven ten aanzien van het doelbereik van deze beleidsdoelen. Dit onderscheid hanteren we daarom ook om de beelden over het beleidsdoel weer te geven.

3.2.1 Algemeen beeld

1. De bestuurlijke boete is geen doel, maar een middel om de juiste balans in de Wet dieren te herstellen

Het geschetste beeld is dat de meningen over de bestuurlijke boete als middel uiteenlopen. Vrijwel alle gesprekspartners geven aan dat de bestuurlijke boete niet bijdraagt om de balans in de Wet dieren te herstellen.

Het beeld dat vrijwel alle stakeholders hebben, is dat men principieel niet tegen de bestuurlijke boete als middel is. Veel stakeholders geven aan dat de bestuurlijke boete als middel zich (meer) moet richten op de overtreders die willens en wetens de regels overtreden, dat uitwassen aangepakt moeten worden met het opleggen van de bestuurlijke boete en gedragsverandering. Diverse stakeholders uit de sectoren diergezondheid, houders van huis- en hobbydieren, houders van productiedieren en zelfslachtende slagers en/of slachterijen en vleessector geven echter aan dat zij de bestuurlijke boete niet (altijd) als middel ervaren, maar als een doel op zichzelf. De toepassing in de praktijk zorgt er volgens hen voor dat de bestuurlijke boete voorbij schiet aan het doel ervan. Er lijkt sprake te zijn van een automatisme om bestuurlijke boetes op te leggen bij overtredingen. Vanuit de sectoren diergezondheid, houders van huis- en hobbydieren, houders van productiedieren, fabrikanten van diergeneesmiddelen en diervoederindustrie, zelfslachtende slagers en / of slachterijen en vleessector, vervoerders van dieren en maatschappelijke organisaties wordt een vergelijkbaar beeld gegeven. Ze hebben het over een 'boetefabriek'; het middel van de boete lijkt daarom een doel op zich en het betalen van een boete draagt niet bij aan (verbetering van het) dierenwelzijn of gedragsverandering.

Vanuit de overheid geven enkele gesprekspartners aan dat een zichtbare (gedrags)verandering is teweeggebracht door de introductie van de bestuurlijke boete. Het financieel gewin door het overtreden van de regels kan teniet worden gedaan door oplegging van de bestuurlijke boete. Enkele gesprekspartners vanuit de overheid en houders van productiedieren geven aan dat door de bestuurlijke boete er over het algemeen meer bewustwording is van de regels die gelden inzake dierenwelzijn en er minder risico's lijken te worden genomen inzake dierenwelzijn. Vrijwel alle gesprekspartners geven echter ook aan dat de introductie van de bestuurlijke boete er echter niet toe heeft geleid dat houders van dieren de regels van de Wet dieren beter kennen en begrijpen. Dit leereffect wordt op hoofdlijnen wel onderkend door enkele stakeholders uit de sectoren houders van productiedieren en vervoerders van dieren omdat bedrijven bijvoorbeeld zelf het initiatief nemen om te komen tot verbetermaatregelen of herstelmaatregelen na boeteoplegging.

Enkele gesprekspartners vanuit de sector toezicht en handhaving geven aan dat de bestuurlijke boete niet zichtbaar heeft bijgedragen aan de balans in de Wet dieren, omdat bijvoorbeeld veel bedrijven (dezelfde) overtredingen (blijven) maken en men het beeld heeft dat er steeds meer boetes worden opgelegd voor (herhaalde) overtredingen. Ook wordt aangegeven dat indien de overtreder de boete niet kan/wil betalen de situatie omtrent dierenwelzijn niet verbetert. Stakeholders vanuit de sector diergezondheid, houders van huis- en hobbydieren, houders van productiedieren, fabrikanten van diergeneesmiddelen en diervoederindustrie, maatschappelijke organisaties, zelfslachtende slagers en/of slachterijen en vleessector en vervoerders van dieren schetsen een vergelijkbaar beeld. Ze geven aan dat de bestuurlijke boete in de praktijk niet per sé bijdraagt aan deze balans. Aspecten die daarbij worden genoemd zijn bijvoorbeeld dat de boetehoogte als disproportioneel hoog wordt ervaren en er veelvuldig boetes worden opgelegd terwijl het maar de vraag is of het dierenwelzijn in het geding is (bijvoorbeeld incomplete administratie of het niet (tijdig) beschikken over een bewijs van vakbekwaamheid).

2. De bestuurlijke boete werd geïntroduceerd als slagvaardig en efficiënt handhavingsmiddel waarmee snel kan worden gereageerd op overtredingen (lik op stuk)

De indruk is dat de bestuurlijke boete geen slagvaardig, efficiënt en snel handhavingsmiddel is, tenzij evident sprake is van administratieve overtredingen en/of overtredingen, waarbij weinig discussie kan bestaan over de vraag of er wel of geen sprake is van een normovertreding. De mate van effectief ingrijpen hangt met name af van de mogelijkheid tot invulling en onderbouwing van de bewijslast van de overtreding. Vrijwel alle stakeholders zijn van mening dat er te veel tijd zit tussen constatering van de overtreding en de boeteoplegging; het lik op stuk effect zwakt daardoor af. De onderdelen van het beleidsdoel (slagvaardig, efficiënt en snel) zijn volgens vele gesprekspartners niet behaald.

De rapporten van bevindingen met betrekking tot de geconstateerde overtreding(en) moet(en) adequaat en zorgvuldig zijn omdat het besluitvormingsproces en het besluit tot boeteoplegging erop gebaseerd wordt; het gaat hierbij om veel administratieve rompslomp volgens stakeholders vanuit overheid, toezicht en handhaving. Zij geven ook aan dat de bewijslast die geldt bij andere bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, evengoed geldt voor de bestuurlijke boete, te meer als het gaat om overtreding van normen die niet zwart/wit zijn.

De algemene indruk vanuit toezicht en handhaving en de overheid is dat het besluitvormingsproces om tot boeteoplegging te komen relatief veel tijd vergt, er veel bestuurlijke boetes worden opgelegd en hierdoor het werk zich opstapelt. Vanuit toezicht en handhaving wordt aangegeven dat zorgvuldig onderzoek en besluitvorming vereist is. De dossieropbouw en interne afstemming kost veel interne doorlooptijd en daarbij komt het sporadisch voor dat een rapport van bevindingen lang blijft liggen bij handhaving voordat het wordt opgewerkt naar besluitvorming.

Het geschetste beeld dat het in de praktijk gaat om enkele maanden tot zelfs meer dan één jaar voordat een bestuurlijke boete wordt opgelegd na de constatering van een overtreding, wordt door vrijwel alle stakeholders onderkend en herkend. Een groot deel van de stakeholders geeft aan dat er daarom geen sprake is van een slagvaardig, efficiënt en snel handhavingsmiddel. Dit geschetste beeld wordt versterkt als er bezwaar en beroep wordt aangetekend tegen de boeteoplegging omdat er dan nog een aantal maanden bijkomt voordat duidelijk is of de bestuurlijke boete uiteindelijk stand houdt. Hierdoor wordt het effect van lik op stuk afgezwakt of wordt minder gevoeld. Bij overtreding van administratieve zaken (bijvoorbeeld het niet tijdig aanleveren van registratiegegevens van dieren of de vakbekwaamheidspapieren zijn niet op orde) of als evident sprake is van overtredingen, wordt volgens de meerderheid van de stakeholders meer het lik op stuk effect gevoeld omdat er sneller gehandeld wordt.

De bestuurlijke boete vergeleken met verkeersboetes

Door diverse stakeholders is de vergelijking gemaakt tussen de bestuurlijke boete van de Wet dieren en de beboeting van (eenvoudige) verkeersovertredingen die binnen enkele dagen /weken wordt ontvangen door de overtreder. De bestuurlijke boete Wet dieren wordt in deze vergelijking pas een slagvaardig instrument in het geval van een 'eenvoudige' c.q. administratieve overtredingen, waarbij weinig discussie kan bestaan over de vraag of er wel of geen sprake is van een normovertreding.

3. De bestuurlijke boete is een aanvullende bestuurlijke maatregel met een punitief karakter

Het beeld is dat in de praktijk de bestuurlijke boete in het algemeen als aanvullend en punitief wordt ervaren. Uit de bevindingen van de stakeholders en hun meningen hierover, blijkt dat de praktijkervaringen over het punitieve en aanvullende karakter wel uiteenlopen.

Vrijwel alle stakeholders geven aan dat de bestuurlijke boete als aanvullend wordt ervaren. Stakeholders uit de sectoren houders van huis- en hobbydieren, houders van productiedieren, zelfslachtende slagers en/of slachterijen en vleessector en vervoerders van dieren noemen de termen 'boetefabriek' en/of het 'automatisme van boeteoplegging' als elementen die op gespannen voet staan met de 'aanvullende bestuurlijke maatregel'. In de praktijk komen situaties voor waarbij het niet helder is waarom is gekozen voor een bestuurlijke boete. Indien er evident sprake is van dierenleed zou (spoed)bestuursdwang waarschijnlijk een adequatere maatregel kunnen zijn.

Over het punitieve karakter van de bestuurlijke boete zijn vrijwel alle stakeholders het eens: de bestuurlijke boete is primair een maatregel om te straffen. Het punitieve karakter is geborgd in de boetehoogte die in de praktijk als disproportioneel hoog wordt ervaren en het gevoel van bestraffing neemt extra toe door toepassing van de recidivebepaling. Het punitieve karakter wordt ook sterker gevoeld als er geen opzet, kwade trouw of verwijtbaarheid in het spel is of op basis van eigen expertise en naar eer en geweten in het kader van dierenwelzijn is gehandeld (bijvoorbeeld bij toepassing van cascadering door dierenartsen) en er tóch een boeteoplegging volgt. Doordat de boeteoplegging op hoofdlijnen niet snel (genoeg) volgt op de constatering van de overtreding (zie het hiervoor vermelde) zijn vele stakeholders van mening dat in de praktijk het punitieve karakter daardoor afneemt.

Casusvoorbeeld punitief: samples in de diervoederindustrie met meetonzekerheden

In de diervoederindustrie worden samples genomen om te controleren of diervoeder voldoet aan de grenzen van de maximale residulimiet (MRL). Bij het afnemen van samples in de diervoederindustrie kan sprake zijn van een bepaalde meetonzekerheid. Dit houdt in dat twee samples van hetzelfde product tot een verschillende uitkomst kunnen leiden ten aanzien van de MRL.

Uit een voorbeeldcasus blijkt dat er op basis van een sample een overschrijding van de MRL was geconstateerd door de NVWA. Het bedrijf in kwestie heeft de productie naar aanleiding hiervan direct geblokkeerd en een risicoanalyse uitgevoerd. Op basis van eigen samples en een beoordeling daarvan door een onafhankelijk laboratorium, bleken deze samples geen overschrijding van de MRL te bevatten. Toch heeft het bedrijf een bestuurlijke boete opgelegd gekregen. Het bedrijf geeft aan dat er altijd sprake kan zijn van meetonzekerheden en dat het bedrijf hier zelf niks aan kan doen; het gaat hier in wezen om een 'systeemfout' en het kan zich een volgende keer weer voordoen. Er is geen opzet en toch wordt een bestuurlijke boete van € 2500,- opgelegd.

3.2.2 Ervaringen van stakeholders

1. De bestuurlijke boete is geen doel, maar een middel om de juiste balans in de Wet dieren te herstellen

Stakeholders uit de sectoren houders van huis- en hobbydieren, houders van productiedieren, zelfslachtende slagers en/of slachterijen en vleessector en vervoerders van dieren wordt geven aan dat een boete voor een houder van dieren voor nog meer financiële druk zorgt, met name voor particulieren en kleine bedrijven. Daardoor kan er niet geïnvesteerd worden in de betreffende situatie of andere maatregelen ten behoeve van dierenwelzijn, bijvoorbeeld schoon stro, grotere en schone hokken, et cetera.

2. De bestuurlijke boete werd geïntroduceerd als slagvaardig en efficiënt handhavingsmiddel waarmee snel kan worden gereageerd op overtredingen

- Vanuit overheid en toezicht en handhaving wordt door enkelen genoemd dat bij de introductie van de bestuurlijke boete de gedachte was dat het opleggen van de bestuurlijke boete *sneller* zou gaan dan de andere bestuursrechtelijke maatregelen (last onder dwangsom/bestuursdwang). De praktijkervaring is dat bij het opleggen van de bestuurlijke boete het dossier inhoudelijk net zo goed in elkaar moet zitten als bij de last onder dwangsom/bestuursdwang. De mate van het effectief ingrijpen hangt dus bij de bestuurlijke boete ook af van de mogelijkheid tot een adequate invulling en onderbouwing van de bewijslast (zorgvuldige motivering).
- Stakeholders uit de sectoren houders van huis- en hobbydieren, houders van productiedieren, zelfslachtende slagers en/of slachterijen en de vleessector en vervoerders van dieren geven aan er grote moeite mee te hebben dat de periode tussen de constatering van de overtreding en de boeteoplegging soms tot wel meer dan een jaar duurt. De boeteoplegging ervaart men na zo'n lange tijd als een onaangename verrassing en als onrechtvaardig. Deze gevoelens worden versterkt doordat bijvoorbeeld de medewerkers, die destijds betrokken waren bij de beweerdelijke overtreding, soms niet eens meer werkzaam zijn bij de organisatie die de boete opgelegd krijgt of dat de beweerdelijke overtreder geen tegenbewijs kan leveren binnen de bezwaartermijn omdat men niet meer op het netvlies heeft welke overtreding is begaan en onder welke omstandigheden.

3. De bestuurlijke boete is een aanvullende bestuurlijke maatregel met een punitief karakter

Enkele vertegenwoordigers vanuit de sectoren handhaving en toezicht en de overheid geven aan dat de bestuurlijke boete als aanvullend en punitief instrument niet helpt voor het doel van dierenwelzijn. Bij administratieve overtredingen wordt de persoon gestraft die deze overtreding begaat, maar het bestraffen door een boete op te leggen helpt in het algemeen het dier niet direct.

Stakeholders uit de sectoren diergezondheid, houders van productiedieren, zelfslachtende slagers en/of slachterijen en vleessector en vervoerders van dieren geven aan dat door het bestraffende karakter van de bestuurlijke boete er spanning ontstaat in de relatie tussen de toezichthouder en het bedrijf of de houder van het dier die de boete heeft ontvangen. De stakeholders constateren dat het aangaan van het gesprek met de toezichthouder en handhaver niet meer mogelijk is na de constatering van een overtreding. Ze ervaren dat de relaties verharden en dat er over en weer sprake is van (een groeiend) wantrouwen. De stakeholders geven aan het gevoel te hebben dat er in het verleden meer sprake was van een samenspel, het leren van elkaar en het informeren van elkaar.

3.3 Ruimte voor maatwerk

3.3.1 Algemeen beeld

Over een aantal aspecten inzake (ruimte voor) maatwerk bestaat er bij een grote groep van stakeholders een eenduidig beeld. Het gaat dan over de moeilijke onderbouwing van open normen, dat constatering van normovertreding persoonsafhankelijk kan zijn en de wens tot meer differentiatie in boetecategorieën.

Stakeholders ervaren dat er spanningen zijn bij de toepassing van maatwerk. De beelden tussen stakeholders ten aanzien van enkele aspecten van maatwerk lopen uiteen, zoals het geven van een voorafgaande waarschuwing, de boetehoogte en de matiging, het calculerende gedrag en de toepassing van de halvering van de boete en het begrip 'bedrijfsmatig'.

Maatwerk bij de constatering van een normovertreding

Bij administratieve overtredingen, waarbij vrijwel geen interpretatie vereist is door de toezichthouder, ervaren de meeste stakeholders nauwelijks problemen ten aanzien van de constatering van een normovertreding. Dit geldt met name voor de bedrijfsmatige houders.

Over de 'open normen' zijn vrijwel alle stakeholders van mening dat deze moeilijk te onderbouwen zijn c.q. dat er soms sprake is van een grijs gebied en dat handhaving lastig is. Bij het begrip 'open normen' wordt echter door een grote groep van stakeholders (behalve de sectoren overheid, en handhaving en toezicht) uitgegaan van een brede interpretatie. Het gaat dan zowel over de (open) normen uit de Wet dieren en het Besluit houders van dieren, alsook de 'normen' in het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren. Als voorbeeld van een 'open' norm wordt veelvuldig genoemd de 'geringe gevolgen voor dierenwelzijn'. In art. 2.3 van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren gaat het over 'geringe gevolgen voor dierenwelzijn'. Dit betreft geen (open) norm, die houders van dieren of bijvoorbeeld slachterijen moeten naleven, maar het gaat hier om bepalingen die gericht zijn op de overheid/toezichthouder over het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete.

Vanuit stakeholders uit de sectoren houders van huis- en hobbydieren, houders van productiedieren, diergezondheid, maatschappelijke organisaties, vervoerders van dieren en zelfslachtende slagers en / of slachterijen en vleessector worden open normen voor de praktijk als lastig gezien. Er bestaat geen objectieve norm hiervoor en in de praktijk is het niet zo dat elke houder van dieren deze open normen in dezelfde mate overtreedt als andere houders van dieren. Door de open normen wordt een constatering van de mate van normovertreding volgens vrijwel alle stakeholders sterk persoonsafhankelijk (willekeur), in plaats van normafhankelijk.

Vanuit een brede groep van organisaties uit diverse sectoren (houders van productiedieren, houders van huis- en hobbydieren, diergezondheid, overheid, toezicht en handhaving) wordt ook een tegengesteld signaal afgegeven, namelijk dat er in de praktijk geen sprake is van willekeur bij overtreding van open normen omdat situaties in de praktijk juist niet gelijk zijn. Verder wordt zowel vanuit de sectoren toezicht en handhaving, overheid en stakeholders uit de sectoren houders van huis- en hobbydieren, houders van productiedieren, zelfslachtende slagers en / of slachterijen en vleessector en vervoerders van dieren aangegeven dat men zich ervan bewust is dat zowel toezichthouders onderling alsook handhavers onderling verschillen, dat hun kennisniveau uiteen kan lopen en dat het lastig is voor een inspecteur om een goede inschatting te kunnen maken of er sprake is van geringe gevolgen of niet.

Casusvoorbeeld open norm: transportwaardigheid en willekeur

Stakeholders uit de sector dierenvervoer geven aan dat het beleid inzake 'transportwaardigheid' van dieren in korte tijd diverse keren is gewijzigd van boetes per transport in boetes per dier dat wordt vervoerd. Een transporteur moet vooraf bepalen welke dieren vanaf de stal meegaan op transport, terwijl de inspectie veelal achteraf controleert op transportwaardigheid. Als de inspecteur achteraf een andere inschatting maakt van transportwaardigheid dan de transporteur, volgt er een bestuurlijke boete. Aangegeven wordt dat deze norm niet afdoende is gedefinieerd, dat tussentijdse wijzigingen van het beleid het voor de sector zeer ingewikkeld maken om normconform te handelen en dat er sprake kan zijn van willekeur.

Casusvoorbeeld: persoonsafhankelijk versus cascade

Bij cascade kunnen dierenartsen, onder bepaalde omstandigheden, naar een ander diergeneesmiddel uitwijken. Dit is het geval wanneer een bepaald geneesmiddel niet beschikbaar is voor een diersoort en indicatie. De keuze om dieren te behandelen met een ander (dier)geneesmiddel is om onaanvaardbaar lijden te voorkomen en valt volledig onder de verantwoordelijkheid van de dierenarts. Er zijn voorbeelden genoemd van situaties dat een dierenarts een bestuurlijke boete opgelegd krijgt van de handhaver die het interventiebeleid nauw volgt, maar mogelijk over minder kennis beschikt ten aanzien van toepassing van de cascade.

Maatwerk bij het beboeten van de normovertreding en de hoogte van de boete

Vanuit de sectoren toezicht en handhaving, maatschappelijke organisaties, overheid en houders van productiedieren en zelfslachtende slaggers en/of slachterijen en vleessector wordt onderkend dat het boetesysteem met de huidige boetecategorieën minder differentiatie toelaat tussen de verschillende soorten van houders van dieren/bedrijven en dat daardoor in de praktijk gevoelens van onrechtvaardigheid leven. Een veel genoemd voorbeeld is het opleggen van een boete aan een klein (familie)bedrijf en een groot bedrijf voor een vergelijkbare overtreding; indien er geen maatwerk wordt toegepast ten aanzien van de boetehoogte van het kleine (familie)bedrijf is dat disproportioneel vanwege de geringe(re) omzet /financiële omvang van het bedrijf. Er zijn voorbeelden genoemd over kleine bedrijven (transporteurs, slachters, houders van een gering aantal dieren) die de bedrijfsvoering staakten omdat zij relatief harder worden geraakt door de boetehoogte.

De meerderheid van stakeholders is van mening dat er *meer* en met name *lagere* boetecategorieën dan de huidige nodig zijn om maatwerk te kunnen leveren. Er is geen wens voor een verhoging van boetecategorieën. Uitbreiding met boetebedragen onder de € 340,-³⁹ zou meer mogelijkheden bieden om bijvoorbeeld overeenkomstig de ernst van de overtreding te handhaven en lik op stuk toe te passen. Meer mogelijkheden om te differentiëren in boetecategorieën draagt bij aan de proportionaliteit van de boetes.

³⁹ Op grond van de Algemene wet bestuursrecht hoeft bij boetes onder dit bedrag geen rapport van bevindingen of proces-verbaal opgesteld te worden en hoeft aan de overtreder niet de mogelijkheid te worden geboden om een zienswijze in te kunnen dienen.

Stakeholders uit de sectoren toezicht en handhaving en de overheid hebben over het algemeen de ervaring dat er voldoende ruimte is om maatwerk toe te passen en dat het in elke stap van het proces wordt toegepast zodat de boete proportioneel is.

Vertegenwoordigers van de NVWA geven aan dat er wordt gelet op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten, waarbij zo nodig rekening wordt gehouden met de omstandigheden waarin de overtreding is gepleegd (bijvoorbeeld de financiële draagkracht of omvang van het bedrijf). Met deze waarborgen wordt onevenredigheid voorkomen. Daarnaast wordt aangegeven dat er frequent een intern boetematigingsoverleg is om lijn te brengen in de wijze van boetematiging inzake bedrijfsmatige houders om daarmee willekeur, ongelijkheid en precedentwerking te voorkomen. Binnen het boetematigingsoverleg worden thans diverse voorstellen overwogen inzake de proportionaliteit, bijvoorbeeld het toepassen van een recidiveplafond of het aanpassen van de vijfjaarstermijn. Bij LID en RVO wordt altijd eerst een waarschuwing gegeven en is er geen boetematigingsoverleg.

Vanuit houders van productiedieren en diergezondheid wordt het beeld gegeven dat er in de praktijk niet of nauwelijks maatwerk wordt toegepast en nauwelijks gebruik wordt gemaakt van discretionaire bevoegdheden vanuit toezicht en handhaving. Diverse stakeholdergroepen (de sectoren diergezondheid, overheid, toezicht en handhaving, houders van huis- en hobbydieren, houders van productiedieren) geven aan dat mede daardoor de boetes disproportioneel hoog zijn. Over het toepassen van de boetematiging en de halvering van de boete wordt in de praktijk verschillend gedacht. Vertegenwoordigers uit de sectoren houders van huis- en hobbydieren, houders van productiedieren, zelfslachtende slagers en/of slachterijen, de vleessector en vervoerders van dieren zijn van mening dat maatwerk inzake de boetehoogte en halvering ervan vaak pas wordt toegepast in de bezwaar- en beroepsfase; dus als men er zelf om verzoekt. Anderzijds geeft men aan dat er juist in bezwaarzaken niet wordt afgeweken van de opgelegde boete.

Casusvoorbeeld: verlaging van boete

Persoon X heeft een Bed & Breakfast en houdt twee schapen. Door de Bed & Breakfast was er sprake van een publieksfunctie en hadden de schapen gevaccineerd moeten worden tegen de Q-koorts. Een concreet risico op Q-koorts was volgens persoon X afwezig en de bekendheid van de regeling onder schapenhouders was destijds beperkt. Volgens toezicht en handhaving was er echter sprake van een ernstig gevaar en werd een boete opgelegd. Door rechtsmiddelen in te zetten (bezwaar/beroep) is de boete teruggebracht tot de helft en door weinig inkomen van persoon X, later nog eens tot de helft.

Vanuit de diverse sectoren (diergezondheid, houders van huis- en hobbydieren, houders van productiedieren, zelfslachtende slagers en/of slachterijen en vleessectoren en vervoerders van dieren) komt veelvuldig het beeld naar voren dat door toezicht en handhaving rigide werkinstructies worden gehanteerd en er daardoor geen ruimte is voor (toepassing van) maatwerk. Vrijwel alle sectoren (houders van productiedieren, zelfslachtende slagers en/of slachterijen en vleessectoren en vervoerders van dieren) herkennen overigens niet het beeld dat er waarschuwingen worden gegeven door inspecteurs. Hun beeld is eerder dat het een automatisme is om een boete op te leggen. Een waarschuwing vooraf kan volgens deze partijen eerder zorgen voor inzicht in de gevolgen van een overtreding. Houders van huis- en hobbydieren en houders van productiedieren ervaren dat de invulling van het begrip 'bedrijfsmatig' versus 'hobbymatig' arbitrair is. Zij geven aan dat er regelmatig te snel wordt aangenomen dat houders van hobby- en huisdieren bedrijfsmatig actief zijn, terwijl de omvang van 'hun bedrijf' zich daarvoor niet leent.

Vanuit toezicht en handhaving en overheid wordt door enkelen aangegeven dat het uit de toelichting van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren duidelijk is wat wel en niet valt onder 'bedrijfsmatig'.

Daarnaast bestaat er verschil van mening tussen diverse stakeholdersgroepen over het calculerende gedrag, met name als het gaat om de ervaring met het afkopen van boetes door grote(re) bedrijven vanwege hun financiële draagkracht.

- Stakeholders uit de praktijk van toezicht en handhaving schetsen het beeld dat met name grote(re) bedrijven calculerend te werk gaan door in hun financiële bedrijfsvoering rekening te houden met het betalen van boetes voor overtredingen; bestuurlijke boetes worden ingecalculeerd als bedrijfsrisico's ('verdienmodel'). Ook onderkennen enkele gesprekspartners vanuit toezicht en handhaving dat de boete dusdanig hoog is dat er daardoor waarschijnlijk minder een prikkel is om deze op de koop toe te nemen. Stakeholders vanuit de sectoren diergezondheid, houders van huis- en hobbydieren, houders van productiedieren, fabrikanten van diergeneesmiddelen en diervoederindustrie, zelfslachtende slagers en/of slachterijen en vleessectoren geven echter aan dat calculerend gedrag nauwelijks of helemaal niet aan de orde is in hun sectoren. Dat heeft onder meer te maken met:
 - de boetheogte die men in het algemeen aan de hoge kant vindt en er daardoor geen prikkel is voor calculerend gedrag.
 - het moeten voldoen aan private kwaliteitseisen (bijvoorbeeld ketenborging.nl) of er sprake is van regulering vanuit andere (Europese) regelgeving inzake bijvoorbeeld toelating van diergeneesmiddelen; het verliezen van de certificering heeft een groter effect dan het betalen van de boete.
 - het risico van het openbaar maken van het indienen van bezwaar/beroep tegen een bestuurlijke boete en dat de reputatieschade daarvan veel schadelijker is dan de boete zelf. Men betaalt dan liever de boete, maar dat heeft weinig te maken met calculerend gedrag.
 - dat de bijkomende hoge kosten van juridische ondersteuning om in bezwaar en beroep te gaan tegen de boete hoger zijn dan de boete zelf en de boete dan maar betaald wordt. Dit wordt ook niet gezien als calculerend gedrag.
 - dat deze indruk van calculerend gedrag niet terecht is, omdat er met name bij grote(re) bedrijven sprake is van permanent toezicht binnen het bedrijf met veel meer kans op de constatering van mogelijke overtredingen. Door de recidivebepaling ontstaat vervolgens een prikkel om in bezwaar/beroep te moeten gaan tegen de boete en wordt rekening gehouden met de kosten van juridische ondersteuning voor het bedrijf in deze zaken.
 - dat er voor kleinere bedrijven of hobbymatige houders van dieren ook geen prikkel is om de bestuurlijke boete op de koop toe te nemen, omdat door hen de boete als disproportioneel hoog wordt ervaren.

3.3.2 Ervaringen van stakeholders

- Enkele gesprekspartners vanuit de sectoren toezicht en handhaving en de overheid geven aan dat de combinatie van open normen en recidive tot gevolg heeft dat toezichthouders terughoudend worden/zijn en dat zij overtredingen niet meer optekenen in hun rapport van bevindingen, met als gevolg dat boetes niet opgelegd (kunnen) worden én dat de toepassing van de recidivebepaling wordt voorkomen.

- Volgens de houders van huis- en hobbydieren en de houders van productiedieren is er over het algemeen weinig tot geen ruimte om het gesprek met de toezichthouder aan te gaan over de gevallen van boeteoplegging, waarbij er sprake is van een 'grijs gebied' ten aanzien van de normovertreding. Er is dan juist behoefte aan een vorm van overleg tussen de toezichthouder en de handhaver en het bedrijfsleven en de houder van dieren om twijfelgevallen over opgelegde boetes en de disputen over deze boetes te bespreken. Men ervaart dat hierin weinig coulerie wordt geboden.
- Vanuit de overheid wordt er door een stakeholder een kanttekening geplaatst bij het differentiëren in boetecategorieën en met name het toevoegen van lagere boetecategorieën dan de huidige. Dit kan namelijk ook calculerend gedrag stimuleren en dit is ongewenst. Als de boetehoogte dusdanig laag wordt, wordt het (weer) 'interessant' voor de houder van een dier om een financiële afweging te maken.
- Een stakeholder vanuit toezicht en handhaving en een stakeholder vanuit overheid, geven aan dat zij in het differentiëren in meer boetecategorieën niet zozeer als een oplossing zien. Zij geven aan dat open normen ruimte bieden voor maatwerk en dat open normen passender zijn om te kunnen meebewegen met de ontwikkelingen in de praktijk.

3.4 Recidive

3.4.1 Algemeen beeld

Stakeholders ervaren knelpunten bij (de toepassing van) recidive en deze ervaringen lopen op enkele aspecten uiteen. Het toepassen van de recidivebepaling zorgt volgens vrijwel alle stakeholders in de praktijk voor een stapeling van hoge boetes. Bij de beschrijving van dit effect wordt de term 'recidivespiraal' vaak genoemd. Wordt eenmaal voldaan aan de recidivebepaling, dan moet de boete worden verhoogd en kan er geen gehoor worden gegeven aan het verzoek om maatwerk toe te passen. Om recidive te voorkomen, moet men in bezwaar en beroep gaan tegen het onherroepelijk worden van de boete. Door deze juridisering is er veel werk voor de handhavende instanties inzake afhandeling van bezwaar- en beroepszaken.

De meeste stakeholders geven aan dat een recidivebepaling op zichzelf passend is in de regels over de bestuurlijke boete. Vanuit de sectoren fabrikanten van diergeneesmiddelen en diervoederindustrie, houders van productiedieren en diergezondheid wordt bijvoorbeeld aangegeven dat bedrijven die geen oog hebben voor dierenwelzijn uit de markt worden geweerd door de afschrikwekkende boetehoogte die ontstaat door toepassing van de recidivebepaling. Het algemene beeld is echter dat de werking van de recidivebepaling in de praktijk leidt tot diverse knelpunten en vraagstukken:

- Vanuit vrijwel alle sectoren wordt onderkend dat de samenloop van de toepassing en werking van de recidivebepaling met herhaalde controles of permanent toezicht, tot disproportionele hoge boetes leiden. Vrijwel alle stakeholders onderkennen dat in een dergelijke setting de 'pakkans' heel groot is en binnen een termijn van vijf jaren eenzelfde overtrekking kan plaatsvinden en daardoor in een recidivespiraal terecht komen. Vanuit de sector houders van productiedieren wordt aangegeven dat hierdoor de prikkel afneemt tot gedragsverandering.

- Vanuit de sectoren overheid, toezicht en handhaving, houders van productiedieren, houders van huis- en hobbydieren, vervoerders van dieren, zelfslachtende slagers en/of slachterijen en vleessectoren en diergezondheid wordt breed onderkend dat het bijna onmogelijk is om uit deze recidivespiraal te komen. Om de werking van de recidivebepaling te stuiten, wordt daarom bijna standaard⁴⁰ bezwaar en beroep aangetekend tegen alle boetebesluiten; anders is recidive een juridisch feit ('onherroepelijk besluit'). Deze tactiek om de onherroepelijkheid van het boetebesluit te voorkomen, wordt breed herkend vanuit toezicht en handhaving en overheid. De toepassing van de recidivebepaling leidt in de praktijk tot juridisering en levert veel werklast op voor toezicht en handhaving.
- Stakeholders uit de sectoren houders van productiedieren, diergezondheid, vervoerders van dieren, zelfslachtende slagers en/of slachterijen en vleessectoren en houders van huis- en hobbydieren geven aan dat het in de praktijk onduidelijk is wat verstaan dient te worden onder 'eenzelfde overtredingen' bij de recidivebepaling en hoe dat in de praktijk wordt toegepast. Het beeld is dat in de praktijk meerdere gedragingen onder dezelfde normovertreding worden geschaard (overtreding van hetzelfde voorschrift) bij toepassing van de recidivebepaling. Vanuit handhaving wordt aangegeven dat onduidelijkheid over het begrip 'eenzelfde overtreding' niet wenselijk is en willekeurig voorkomen moet worden in de praktijk.
- Stakeholders uit de sectoren overheid, toezicht en handhaving, houders van productiedieren, vervoerders van dieren, en diergezondheid geven aan dat een direct gevolg van de toepassing van de recidivebepaling is dat voor dezelfde overtredingen er geen 'normale' boetehoogte meer kan worden opgelegd. Het herhaaldelijk opleggen van een normale boetehoogte voor dezelfde overtredingen heeft een heel ander effect op houders van dieren dan stapeling van boetes door recidive; bij het opleggen van 'normale' boetes kan nog maatwerk worden toegepast, maar bij recidive speelt proportionaliteit geen rol en elementen als opzet/verwijtbaarheid, recent ingezette verbetermaatregelen of gering effect op dierenwelzijn ook niet meer. Houders van productiedieren en vervoerders van dieren geven expliciet het gemis van (het toepassen van) maatwerk aan bij recidive.

⁴⁰ Zie echter ook tegenstelling in paragraaf 3.3.1 waarin stakeholders ook aangeven niet in bezwaar/beroep te gaan vanwege de kosten van juridische bijstand en dat rechtszaken in de openbaarheid kunnen komen en dit mogelijk gevolgen heeft qua reputatieschade.

Casusvoorbeelden: 'kleine overtreding, grote financiële effecten door recidive'

Als voorbeeld wordt genoemd een boete van € 15.000,- voor een groot slachthuis omdat herhaaldelijk een stuk kip van de band op de grond valt binnen de vijfjaarstermijn van de recidivebepaling. Ook zijn andere voorbeelden uit de praktijk genoemd van 'stapeling van recidive' door relatief kleine overtredingen waardoor boetes soms boven € 20.000,- uitkwamen, en in enkele gevallen aanleiding zijn geweest om met de bedrijfsactiviteiten te stoppen.

Een ander voorbeeld: bij transport van varkens geldt een richtsnoer waarbij dieren worden ingedeeld per 'kleur'. Bij rood is het dier niet transportwaardig, bij groen wel en bij oranje gelden er voorwaarden waaronder het dier vervoerd mag worden (er mag bijvoorbeeld sprake zijn van een kleine breuk, wond of kras). De discussie gaat in de praktijk over deze 'oranje dieren'.

Bij diertransport komt het geregeld voor dat een transportbedrijf een aantal dagen achter elkaar of per dag meerdere malen dieren van dezelfde of een andere stal vervoerd naar elders. Als bij deze vervoersbewegingen een aantal 'oranje dieren' door de toezichthouder achteraf als 'rood' worden geïdentificeerd, is er sprake van eenzelfde normovertreding en geldt de recidivebepaling.

- De geschetste beelden over de vijfjaarstermijn van de recidivebepaling lopen gedeeltelijk uiteen. Binnen de sectoren diergezondheid, houders van productiedieren, toezicht en handhaving en overheid is het beeld dat deze termijn te lang is als er sprake is van permanent toezicht c.q. dagelijkse controle en periodieke controles. Een meerderheid van deze stakeholders vindt deze vijfjaarstermijn passender wanneer er minder vaak controlemomenten zijn. Een aantal stakeholders uit de groep handhaving is van mening dat de vijfjaarstermijn op zich een redelijke termijn is in de praktijk en deze groep geeft aan dat bijvoorbeeld de meeste administratieve overtredingen na één boeteoplegging meestal zijn opgelost en de termijn van vijf jaren dan een stok achter de deur is. Doordat de praktijk laat zien dat het voor partijen lastig is om buiten de termijn van vijf jaar te blijven, is bij toezicht en handhaving een discussie gestart met ideevorming over een mogelijk 'recidive-plafond' en het mogelijk wijzigen van de vijfjaarstermijn.

3.4.2 Ervaringen van stakeholders

- Stakeholders uit de sectoren toezicht en handhaving en de overheid schetsen het beeld dat inspecteurs niet alle overtredingen opschrijven in hun rapport van bevindingen. De inspecteurs weten namelijk op basis van hun ervaringen/eerdere inspecties vaak al wel dat er sprake is van recidive. Het beeld is dat zij dan wat terughoudender worden met het opnemen van alle (geconstateerde) overtredingen in hun rapportage. Dit aspect speelt niet of nauwelijks bij de toezicht en handhaving van gezelschapsdieren.
- Vanuit toezicht en handhaving en overheid bestaan twee beelden over mate waarin recidive in de praktijk voorkomt. Enerzijds is er het beeld dat er bij toezicht en handhaving inzake gezelschapsdieren er nihil sprake is van recidive. Bij toezicht en handhaving inzake productiedieren is er anderzijds het beeld dat in de praktijk juist veel sprake is van recidive, met name bij de grote(re) bedrijven (zie ook volgende paragraaf).
- Stakeholders vanuit de sectoren houders van productiedieren en vervoerders van dieren geven aan dat de effecten van recidive in de praktijk heel fors zijn voor bedrijven en het beeld is dat deze effecten nauwelijks voor het voetlicht komen bij toezicht en handhaving en overheid. Aangegeven is dat diverse bedrijven zijn gestopt met het houden van dieren of andere producten dan dieren zijn gaan vervoeren. Dit vanwege de stapeling van boetes door de recidivebepaling.

3.5 Bezwaar en beroep

3.5.1 Algemeen beeld

Stakeholders geven aan dat er grote verschillen bestaan tussen het aantal boetebesluiten en ingediende bezwaren/beroepen inzake toezicht en handhaving bij bedrijfsmatige houders van gezelschapsdieren (LID en RVO) en bij toezicht en handhaving bij bedrijfsmatige houders van productiedieren, transport, diergeneesmiddelen en diervoeder (NVWA). Uit een ruwe cijfermatige analyse volgt dat bij bedrijfsmatige houders van gezelschapsdieren er nauwelijks bestuurlijke boetes worden opgelegd, maar bij bedrijfsmatige houders van productiedieren is er juist sprake van heel veel opgelegde bestuurlijke boetes in de periode 2014 tot en met 2022. Daarnaast lopen de meningen uiteen over de 'winkans' van bezwaar/(hoger) beroep in zaken waar het gaat om bestuurlijke boetes die opgelegd zijn aan bedrijfsmatige houders van productiedieren.

In de vorige paragrafen is het onderwerp van bezwaar en beroep reeds enkele keren aan de orde gekomen (onder meer de kosten van juridische bijstand voor bezwaar/beroep, recidive voorkomen door in bezwaar en beroep te gaan). In deze paragraaf worden enkele overige beelden en meningen uit de praktijk over bezwaar en beroep vanuit stakeholders weergegeven. Om een eerste duiding te kunnen geven van bezwaar- en (hoger) beroepszaken door onderzoekers zijn bij RVO en NVWA cijfermatige overzichten opgevraagd.

Cijfermatige analyse op hoofdlijnen: opgelegde boetes en ingediend bezwaar en beroep

Gezelschapsdieren (RVO; referentieperiode: periode 2014 tot en met augustus 2022)

- Betreffende de groep houders van gezelschapsdieren is binnen de referentieperiode circa 26 keren een bestuurlijke boete opgelegd, waarvan er slechts 3 zijn opgelegd aan particulieren en 23 aan bedrijfsmatige houders van gezelschapsdieren.
- Het gaat om een gemiddelde van circa 2,8 bestuurlijke boetes over 9 jaren, waarbij er in 2016 een forse uitschieter was van 16 opgelegde boetes (waarvan slechts 2 aan particulieren).
- Over de periode 2014 – augustus 2022 zijn in totaal slechts 11 bezwaarschiften ingediend. Slechts één bezwaar is gegrond verklaard en de overige zaken zijn ongegrond verklaard.
- In beroep is er nog één zaak die niet is afgerond bij de rechter en er zijn binnen de referentieperiode geen verdere beroepszaken aanhangig gemaakt.
- Binnen de referentieperiode speelde er slechts één zaak in hoger beroep, maar die is uiteindelijk ongegrond verklaard.

Bedrijfsmatige houders van dieren, transport, diergeneesmiddelen en diervoeder (NVWA; referentieperiode: periode 2014 - september 2022)

- Binnen de referentieperiode zijn in totaal circa 14.086 bestuurlijke boetes opgelegd.
- Van de periode voor 1 mei 2020 zijn geen betrouwbare gegevens over het aantal ingediende bezwaar-, beroep- en hoger beroep zaken. Over de jaren 2020 tot en met 2022 is het voorlopige beeld dat het aantal bezwaar- en beroepszaken elk jaar licht stijgt.

Uit een door de NVWA uitgevoerde hoofdlijnenanalyse van zaken over de periode van circa 2019-2021 blijkt dat bij 157 zaken het bezwaar gegrond is verklaard en dat daarvan 37 bezwaren gegrond zijn verklaard wegens redenen die raken aan de boete, vooral wegens niet matigen van de boete.

Geschetste beelden en meningen inzake de frequentie van het indienen van bezwaar en beroep

Vertegenwoordigers van de NVWA geven aan dat er veel boetes worden opgelegd en dat er veel bezwaar- en beroepszaken worden ingediend tegen die boetebesluiten. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de RVO komt naar voren dat er sowieso weinig bestuurlijke boetes worden opgelegd en dat er daardoor ook niet veel bezwaarzaken zijn.

Stakeholders uit de sectoren die een bestuurlijke boete opgelegd kunnen krijgen, geven aan dat ze geen volledig beeld hebben van de aantallen bezwaar-/beroepszaken tegen boetebesluiten van hun achterban. Vanuit een stakeholder uit de sector houders van productiedieren wordt aangegeven dat hun achterban bijna standaard bezwaar en beroep aantekent tegen boetebesluiten. Dit beeld wordt herkend vanuit toezicht en handhaving en overheid.

Vanuit de sector diergezondheid wordt aangegeven dat er vanuit de achterban in het algemeen weinig gebruik wordt gemaakt van het indienen van bezwaar/beroep. In een enkel geval wordt dat wel gedaan, met name in die gevallen dat aan de integriteit van een dierenarts lijkt te worden getwijfeld, terwijl de dierenarts naar actuele kennis, eer en geweten handelde.

Geschetste beelden en meningen van stakeholders over de kans op het winnen van bezwaar en beroep

Enkele stakeholders uit de sector houders van productiedieren geven aan dat hun achterban in de praktijk tussen de circa 50 tot 70% van de zaken in bezwaar wint en tot circa 70% in (hoger) beroepszaken⁴¹. Een stakeholder uit deze stakeholdergroep geeft echter ook aan dat bezwaarzaken in de praktijk juist veelvuldig worden verloren. Vanuit de NVWA wordt de initiële inschatting gegeven dat circa 70% van de boetes overeind blijft (70% 'gewonnen' zaken). Alhoewel uit de aangeleverde cijfers vanuit de NVWA geen volledige analyse en conclusie kan worden opgesteld door onderzoekers, lijken bovenstaande ervaringen uit de praktijk elkaar in elk geval tegen te spreken. Er lijkt in ieder geval een positief beeld te zijn over de winkans bij bezwaar- en beroepszaken bij zowel de degene die bezwaar/beroep aantekent als degene die het boetebesluit oplegt.

Vanuit de overheid wordt nog aangegeven dat de bezwaarprocedure een laagdrempelige procedure is, maar dat het niet door alle partijen zo wordt ervaren, met name niet door houders van gezelschapsdieren, kleine ondernemers en vervoerders. Dit geschetste beeld wordt bevestigd door vertegenwoordigers uit de sector houders van huis- en hobbydieren.

Bezwaar/beroep tegen boetecategorie en/of inhoud

De NVWA geeft aan dat ingediende bezwaar-/beroepszaken 'gegrond' verklaard kunnen worden, maar dat de gegrondverklaring soms niets te maken heeft met de aangedragen inhoudelijke argumenten tegen bijvoorbeeld de boetheogte. Een zaak kan ook gegrond worden verklaard vanwege een procedurele/administratieve reden, bijvoorbeeld dat de handhavende instantie de bewijslast niet voldoende rond heeft gekregen of dat er een gebrek in het boetebesluit wordt geconstateerd dat in het geheel niet ziet op de boetheogte.

Een stakeholder uit de sector houders van productiedieren geeft aan dat het beeld is dat hun

⁴¹ Opgemerkt wordt dat de door onderzoekers gesproken stakeholders zelf niet de bestuurlijke boete opgelegd krijgen; de stakeholders zijn brancheorganisaties of belangenbehartigers die een bepaalde sector vertegenwoordigen en hun leden zijn degenen die te maken hebben met de boetebesluiten en het indienen van bezwaar/beroep tegen het boetebesluit.

achterban zelden bezwaar maakt tegen de toegepaste boetecategorie, maar vrijwel altijd ageert tegen de inhoudelijke motivering van het boetebesluit.

3.6 Reflectie van onderzoekers

Op basis van wat in dit onderzoek, zoals beschreven in de vorige paragrafen, naar voren is gebracht, geven wij in deze paragraaf onze reflectie op een aantal aspecten uit het onderzoek.

Bij de introductie van de bestuurlijke boete had de wetgever verwachtingen bij de werking hiervan. De bestuurlijke boete zou op hoofdlijnen een slagvaardige, efficiënte en passende sanctiemodaliteit zijn met een preventief en een afschrikwekkend effect op potentiële overtreders, waarbij door middel van boetecategorieën rekening wordt gehouden met de diversiteit aan potentiële overtreders. Uit het onderzoek blijkt dat er in de praktijk een breed draagvlak is voor (de theorie achter) de bestuurlijke boete. Het is onder meer ook helder geworden dat met de bestuurlijke boete kan worden opgetreden tegen schendingen van dierenwelzijn en dat de bestuurlijke boete in het algemeen als bestraffend wordt ervaren.

Het beeld van onderzoekers is dat in de jaren na de introductie van de bestuurlijke boete er een stelsel is ontstaan dat zich nog steeds verder ontwikkelt. Wij constateren dat deze doorontwikkeling van het stelsel en de bestuurlijke boete in de praktijk geen sinecure is. Ons beeld is dat het gaat om een in elkaar grijpend stelsel van diverse, soms botsende, uitgangspunten en belangen die afgewogen moeten worden. De bestuurlijke boete is bijvoorbeeld in de praktijk geen slagvaardig, efficiënt en snel handhavingsmiddel gebleken volgens gesprekspartners. Het gewenste lik-op-stuk effect wordt in de praktijk vrijwel niet gevoeld, omdat er veelal teveel tijd zit tussen de constatering van de normovertreding en het daadwerkelijk opleggen van de bestuurlijke boete. Soms heeft dat te maken met de open normen die nadere invulling nodig hebben. De ervaringen vanuit de praktijk duiden in ieder geval op een administratief-juridisch voorgeschreven werkelijkheid die botst met de gewenste én beoogde uitgangspunten van slagvaardigheid en efficiëntie. Bij de mogelijkheid om maatwerk toe te passen lijken belangen vaak te botsen; wanneer is het bijvoorbeeld passend om de boetehoogte te halveren, gelet op de belangen van een bedrijfsmatige houder van dieren en wanneer draagt de boeteoplegging (nog) in voldoende mate bij aan het welzijn van het dier? Deze afwegingen betreffen maatwerk en de door diverse gesprekspartners aangegeven spanningen rondom maatwerk bevestigen dat er op voorhand geen gouden formule is die hierbij toegepast kan worden. De reeds ondernomen initiatieven ten aanzien van maatwerk, bijvoorbeeld het boetematigingsoverleg, kunnen als inspiratie dienen om de uitgangspunten en/of belangen dichter bij elkaar te brengen.

Het stelsel van de bestuurlijke boete kent ook enkele onvoorziene c.q. ongewenste gevolgen. Het meest prangende voorbeeld betreft de toepassing van de recidivebepaling en het standaard in bezwaar/beroep gaan om de stapeling van hoge boetes te voorkomen. Diverse stakeholders schetsen dat de huidige verplichte toepassing van de recidivebepaling aan zijn eigen succes ten prooi valt; men benoemt de recidivespiraal en schetst het beeld dat men eigenlijk niet meer hieruit komt als er sprake is van permanent toezicht. Dit leidt er in de praktijk soms toe dat toezichthouders in hun rapport van bevindingen niet meer alle geconstateerde overtredingen opsommen. Het kan gezien worden als een vorm van het leveren van 'onvoorzien maatwerk'. Het hier aangehaalde voorbeeld is niet representatief voor alle toezichthouders, maar het bevestigt wel het algemene beeld dat niet alleen de ontvangers van de boete, maar ook degene die de boete oplegt, spanningen ervaren bij toepassing van de recidivebepaling. De ideeën die geopperd zijn over de recidivebepalingen, bijvoorbeeld een recidiveplafond of aanpassing van de vijfjaarstermijn, verdienen volgens ons een vervolg om aandacht te behouden voor de aanwezige signalen van spanningen en gevoelens van onrechtvaardigheid.

Vanwege het grote aantal beboetbare overtredingen was de verwachting dat veel bestuurlijke boetes zouden worden opgelegd en dit is in de praktijk ook gebleken bij bedrijfsmatige houders van productiedieren. De juridisering van de bestuurlijke boete bij deze groep van belanghebbenden heeft tot een enorme aanwas van bezwaar- en beroepszaken geleid en tegelijk ook tot een grote en onvoorziene uitvoeringslast. Uit de aangeleverde informatie is echter niet geheel duidelijk geworden of deze zaken op inhoudelijke dan wel procedurele gronden door de bezwaarmakers of handhavers worden gewonnen of verloren. Mede door een gebrek aan deze (sturings)informatie is het lastiger om een handelingsperspectief te kunnen bepalen voor de doorontwikkeling van het stelsel van de bestuurlijke boete: is men in de praktijk (toch) tegen het inzetten van de bestuurlijke boete als middel of gaat het eerder om de vraag of de bepalingen omtrent de (hoogte van de) bestuurlijke boete lastig te handhaven zijn?

Conclusies

4.1 Inleiding

In opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft Berenschot nader onderzoek gedaan naar hoe verschillende stakeholdergroepen bij de Wet dieren in de praktijk de effecten van de bestuurlijke boete ervaren, alsook welke knelpunten in de praktijk zij tot nu toe hierbij hebben ervaren.

Op basis van de opgehaalde perspectieven uit de gesprekken met stakeholders worden door onderzoekers conclusies getrokken. Deze conclusies zijn daarbij niet gericht op het toetsen van de beleidstheorie (het onderzoek is geen onafhankelijke evaluatie op de doeltreffendheid van de bestuurlijke boete), maar op het duiden van de manier waarop stakeholders vanuit de praktijk tegen (onderdelen van) de bestuurlijke boete aankijken. Gelet op de aard van het onderzoek, een belevingsonderzoek, worden geen aanbevelingen gedaan.

4.2 Conclusies

Op basis van het uitgevoerde onderzoek worden de volgende conclusies getrokken:

1) Beleidsdoelen van de bestuurlijke boete

Het geschetste beeld is dat de meningen over de bestuurlijke boete als middel uiteenlopen. Vrijwel alle gesprekspartners geven aan dat de bestuurlijke boete niet bijdraagt om de balans in de Wet dieren te herstellen.

De indruk is verder dat de bestuurlijke boete geen slagvaardig, efficiënt en snel handhavingsmiddel is, tenzij evident sprake is van administratieve overtredingen en/of overtredingen, waarbij weinig discussie kan bestaan over de vraag of er wel of geen sprake is van een normovertreding. De mate van effectief ingrijpen hangt met name af van de mogelijkheid tot invulling en onderbouwing van de bewijslast van de overtreding. Vrijwel alle stakeholders zijn van mening dat er te veel tijd zit tussen constatering van de overtreding en de boeteoplegging; het lik op stuk effect zwakt daardoor af. De onderdelen van het beleidsdoel (slagvaardig, efficiënt en snel) zijn volgens vele gesprekspartners niet behaald.

Het beeld is dat in de praktijk de bestuurlijke boete in het algemeen als aanvullend en punitief wordt ervaren. Uit de bevindingen van de stakeholders en hun meningen hierover, blijkt dat de praktijkervaringen over het punitieve en aanvullende karakter wel uiteenlopen.

2) Ruimte voor maatwerk

Een grote groep van stakeholders delen dezelfde ervaringen over een aantal aspecten inzake (ruimte voor) maatwerk. Het gaat dan over de moeilijke onderbouwing van de open normen en dat de constatering van normovertreding persoonsafhankelijk kan zijn, en de wens tot meer differentiatie in boetecategorieën.

Het geschetste beeld is echter ook dat er spanningen bestaan rondom de toepassing van het maatwerk en dat de ervaringen hierover op enkele aspecten uiteenlopen, bijvoorbeeld als het gaat om het wel/niet geven van een voorafgaande waarschuwing, het wel/niet matigen van de

boetehoogte, en interpretaties over calculerend gedrag van bedrijven en toepassing van halvering van de boete en het begrip 'bedrijfsmatig'.

3) Recidive

Men geeft aan dat er knelpunten zijn bij (toepassing van) recidive en dat de ervaringen van de stakeholders met enkele aspecten hiervan uiteenlopen. Het toepassen van de recidivebepaling zorgt volgens vrijwel alle stakeholders in de praktijk voor stapeling van hoge boetes. De 'recidivespiraal' is als term vaak genoemd om dit effect te beschrijven. Wordt eenmaal voldaan aan de recidivebepaling, dan moet de boete worden verhoogd ('dwingendrechtelijk'). Hierdoor kan er geen gehoor worden gegeven aan het verzoek om maatwerk toe te passen. Om recidive te voorkomen, moet men dus wel in bezwaar en beroep gaan tegen het onherroepelijk worden van de boete. Door deze juridisering is er veel werk voor de handhavende instanties inzake afhandeling van bezwaar- en beroepszaken.

4) Bezwaar en beroep

Het beeld is dat er grote verschillen zijn tussen het aantal boetebesluiten en ingediende bezwaren/beroepen inzake toezicht en handhaving bij bedrijfsmatige houders van gezelschapsdieren (LID en RVO) en bij toezicht en handhaving bij bedrijfsmatige houders van productiedieren, transport, diergeneesmiddelen en diervoeder (NVWA). Uit een ruwe cijfermatige analyse volgt dat bij bedrijfsmatige houders van gezelschapsdieren er nauwelijks bestuurlijke boetes worden opgelegd, maar bij bedrijfsmatige houders van productiedieren er juist sprake is van heel veel opgelegde bestuurlijke boetes in de periode 2014 tot en met 2022. Daarnaast lopen de meningen uiteen over de 'winkans' van bezwaar/(hoger) beroep in zaken waar het gaat om bestuurlijke boetes die opgelegd zijn aan bedrijfsmatige houders van productiedieren.

Bijlage 1. Deelnemers aan het onderzoek

De volgende organisaties hebben een bijdrage geleverd aan dit onderzoek:

Sectoren	Organisaties
Diergezondheid	Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD) Collectief Praktiserende Dierenartsen (CPD)
Houders van huis- en hobbydieren	Landelijke Organisatie DIBEVO Nederlandse Belangenvereniging van Hobbydieren (NBvH) Kleindier Liefhebbers Nederland (KLN)
Houders van productiedieren	Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV) Stichting Brancheorganisatie Kalvesector (SBK) Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO) Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO)
Toezicht en handhaving	Toezicht: Stichting Controle Orgaan voor Kwaliteits Zaken (COKZ) Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) Toezicht en Handhaving: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID)
Fabrikanten van diergeneesmiddelen en diervoederindustrie	Fabrikanten Importeurs Diergeneesmiddelen Nederland (FIDIN) Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi)
Overheid	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Stads-, kinder- en zorgboerderijen	Vereniging Stads- en Kinderboerderijen Nederland (vSKBN) en Federatie Landbouw en Zorg
Maatschappelijke organisaties	Dierenbescherming
Vervoerders van dieren	Vee & Logistiek Nederland en Samenwerkende Veetransporteurs (SAVEETRA)

Sectoren	Organisaties
Zelfslachtende slagers en / of slachterijen en vleessector	Koninklijke Nederlandse Slagers (KNS) Vereniging Zelfslachtende Slagers (VZS) Sector pluimvee en eieren: Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie (NEPLUVI) De Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV)



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl