

Vergaderjaar 2022–2023

28 286

Dierenwelzijn

Nr. 1300

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 juni 2023

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de brief van 28 maart 2023 inzake de kabinetsreactie op het evaluatierapport van Berenschot over het functioneren van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) over de periode 2015 – 2021 (Kamerstuk 28 286, nr. 1292)

De vragen en opmerkingen zijn op 11 mei 2023 aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voorgelegd. Bij brief van 22 juni 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Amhaouch

De adjunct-griffier van de commissie,
Holtjer

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderliggende stukken. Deze leden hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie lezen in de brief dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) benadrukt dat de primaire taak van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) voor het kabinet is om maatschappelijke en wetenschappelijke opvattingen en inzichten te verzamelen. Het is niet een willekeurige denktank op het gebied van dierenwelzijn. Welke kaders geeft de Minister de RDA mee om willekeur te voorkomen?

Deze leden lezen ook dat het aan de RDA zelf is om te bepalen welke ongevraagde adviezen het uitbrengt. Hoe zorgt de Minister ervoor dat aan de ene kant de RDA eigen invulling kan geven aan ongevraagde adviezen en tegelijkertijd wordt voorkomen dat willekeur ontstaat en de RDA zijn primaire taak vervult? Is dit dilemma onderwerp van gesprek in de jaarlijkse bespreking van het werkprogramma?

Antwoord

De taak van de RDA is omschreven in de Wet Dieren (art. 10.8). Daarin staat dat de Raad overlegt over vraagstukken betreffende het nationaal en internationaal beleid op het gebied van de gezondheid van dieren en het welzijn van dieren. In het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren valt verder te lezen dat de Raad aan de Minister verslag uitbrengt van het overleg dat in de Raad plaatsvindt (art. 3.4, lid 4).¹ Dat overleg vindt plaats op verzoek van de Minister of uit eigen beweging (art. 3.4, lid 1). Over de jaarlijkse programmering vindt overleg plaats op ambtelijk niveau en ook met mij als bewindspersoon. Door middel van deze overleggen wil ik borgen dat het werk van de RDA voldoende aansluit bij de beleidsthema's van LNV (en waar van belang: VWS).

Bij de selectie van onderwerpen waar de Raad in de afgelopen jaren uit eigen beweging overleg over gevoerd heeft, heeft de Staat van het Dier, die de RDA in 2019 heeft uitbracht, een belangrijke rol gespeeld. De Staat van het Dier omvat een publieksenquete beschouwingen en analyses van de Raad over de staat van het dier. Deze zijn breed besproken in een congres en in seminars. De Staat van het Dier is recent herhaald en zal na de zomer verschijnen. In de kabinetsreactie heb ik aangegeven dat de capaciteit van het ministerie beperkt is op het terrein van dierenwelzijn en dat dat een sterkere rol in de vraagarticulatie bemoeilijkt. Er vindt overleg plaats tussen RDA-medewerkers en ambtenaren over de agenda van de raad. Dat gebeurt ook met mij en met de Minister voor Natuur en Stikstof.

De leden van de VVD-fractie lezen in de brief dat de RDA vanuit zijn verbindende rol streeft naar consensus in de adviezen en dat dit mogelijk haaks staat op het in kaart brengen van het maatschappelijk krachtenveld, vooral bij zogeheten schurende kwesties. Kan de Minister een aantal voorbeelden noemen van zogeheten schurende kwesties waarbij verschillende perspectieven niet goed in beeld zijn gebracht in een zienswijze? Hoe gaat de Minister om met adviezen, die als maatschappelijk compromis zijn opgenomen in de zienswijze?

Antwoord

Mij staat niet direct een zienswijze voor ogen waar onvoldoende de schurende kwesties in beeld zijn gebracht. Het is goed mogelijk om

¹ wetten.nl – Regeling – Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren – BWBR0032334 (overheid.nl).

verschillende maatschappelijke posities rond een schurende kwestie in beeld te brengen en tegelijkertijd een begaanbaar pad te schetsen hoe hier maatschappelijk en politiek mee om te gaan. De werkwijze van de RDA ziet er nu zo uit dat hij in een traject om te komen tot consensus eerst de wetenschappelijke inzichten, feiten en visies in beeld brengt. Doel is juist om op basis van een goed overleg over die verschillen – te komen tot nieuwe inzichten en daardoor te komen tot werkbare opties. Bij zeer principiële verschillen van inzicht wordt er een minderheidsstandpunt voor die punten in de zienswijze opgenomen. Soms wordt er een bijlage aan een zienswijze toegevoegd met inhoudelijke discussiepunten of principiële onderliggende punten (of aannames) die niet in de zienswijze terugkomen. Relevante punten en overwegingen komen in ieder geval in een zienswijze aan de orde.

In zijn evaluatie van de RDA geeft bureau Berenschot aan dat de rol die de RDA op zich neemt bij het formuleren van een zienswijze op een vraagstuk kan variëren en beveelt aan dat vooraf te duiden: adviseur, verbinder, verkenners, of grensverlegger. Ook geeft zij daarbij aan dat schurende kwesties vooral goed te duiden zijn als de RDA de rol neemt van grensverlegger. Een dergelijke duiding heeft ook gevolgen voor het soort product dat opgeleverd wordt. Door in de toekomst explicieter vanuit deze rollen te werken kunnen de producten/zienswijzen aan scherpte winnen.

Het is verder van belang in het antwoord bij deze vragen aan te tekenen dat de leden een diversiteit aan inzichten vanuit wetenschap, beleid en praktijk vertegenwoordigen en dat zij dit doen op persoonlijke titel en niet als vertegenwoordiger van een bepaalde organisatie.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de taak van de RDA wettelijk niet scherp is omschreven. Is de Minister voornemens de taakomschrijving van de RDA aan te scherpen of te verduidelijken in de wet?

Antwoord

Het ministerie voert intern het gesprek of de RDA niet onder de Kaderwet Adviescolleges zou moeten vallen aangezien de RDA de facto eenzelfde rol vervult als adviesraden voor wie deze wet het wettelijk kader vormt. Dat de RDA zichzelf ook als adviserend orgaan beschouwt, blijkt bijvoorbeeld uit het Huishoudelijk Reglement (art. 1.2) waar sprake is van advisering van de Minister, terwijl de wet enkel spreekt over overleg en het uitbrengen van verslag daarover aan de Minister. In het kader van deze discussie wil ik opnieuw naar de taakomschrijving van de RDA kijken.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Minister van plan is met de RDA te overleggen dat er maximaal vijf zienswijzen per jaar worden ingediend, om te borgen dat de reactietermijn van drie maanden niet wordt overschreden. Is de Minister zich bewust van het feit dat uit het evaluatierapport blijkt dat over de periode 2015–2021 gemiddeld minder dan vier zienswijzen per jaar zijn ingediend? Op welke manier borgt de Minister dat de reactietermijn van drie maanden voor vijf zienswijzen wordt gehaald, ondanks de schaarse capaciteit voor dierenwelzijn op het Ministerie van LN Ven het feit dat er meer zienswijzen dan gemiddeld in de afgelopen periode worden verwacht?

Antwoord

Terecht leggen de leden van de VVD-fractie de vinger bij de moeilijkheid om bij een toename van het aantal zienswijzen meer capaciteit beschikbaar te hebben om binnen drie maanden een kabinetsreactie te vervaardigen. Ik ga hierbij uit van een maximum van vijf; het kunnen er ook minder zijn. Afgezien van deze relativering zal ik me blijven inzetten

om de zienswijzen binnen de afgesproken periode van een kabinetsreactie te voorzien, maar teken daarbij aan dat – zeker bij de ongevraagde zienswijzen – soms sprake kan zijn van enige uitloop. Daarbij kunnen zienswijzen, ook op eigen initiatief van de Raad, een tijdsbesparing opleveren voor beleid.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de onderliggende stukken. Deze leden hebben nog enkele opmerkingen en vragen. Deze leden lezen dat er op het gebied van zichtbaarheid en impact aan kracht te winnen is. Er wordt benoemd dat verbinding met het parlement, formele vertegenwoordigers en belangenbehartigers en het bereik van de huidige communicatiekanalen nog beperkt is. Welke rol speelt het Ministerie van LNV hierin? Welke stappen zijn er sinds de evaluatie genomen om deze beperkingen te verminderen? Heeft dit geleid tot de gewenste toename in transparantie, intern en extern?

Antwoord

De D66-fractie vraagt naar de rol van het ministerie waar het de zichtbaarheid en impact van de RDA betreft. De zorg voor zichtbaarheid en impact is primair een verantwoordelijkheid van de RDA zelf. De RDA heeft aandacht voor impact en zichtbaarheid geïntensiveerd de laatste jaren. Zie bijvoorbeeld het eerder genoemde traject «Staat van het Dier». De RDA is inmiddels bezig met een gespreksronde langs parlementariërs. Het ministerie kan wel bijdragen aan de impact en zichtbaarheid van de RDA waar het gaat om het tijdig toezenden van de zienswijzen aan de Tweede Kamer en het formuleren van een reactie daarop. Het ministerie kan verder bijdragen aan de impact en zichtbaarheid van het werk van de RDA door bij de ontwikkeling van beleid, wanneer dat plaatsvindt als gevolg van of rekening houdend met een zienswijze van de RDA, daarvan expliciet melding te maken.

De leden van de D66-fractie lezen dat er meer impact is te realiseren wanneer er minder nadruk ligt op consensus en de RDA zich nadrukkelijker buigt over schurende vraagstukken. Deze leden verwachten dat een scherpere zienswijze en brede uiteenzetting van de vraagstukken de discussie in het parlement ten goede komt door de professionaliteit en diversiteit van de raadsleden. Deze leden zijn derhalve van mening dat de RDA hét orgaan is om schurende vraagstukken uiteen te zetten. Heeft de Minister tot op heden zijn opdrachtverstrekking aangepast om gehoor te geven aan het advies? Zo nee, is de Minister voornemens dit in de toekomst wel te doen? Is de Minister voornemens om, overeenkomstig met het advies, expliciet het beoogde resultaat af te wegen ten behoeve van het zienswijzeproces, de strategische communicatie en de transparantie?

Antwoord

In zijn evaluatie van de RDA geeft bureau Berenschot aan dat de rol die de RDA op zich neemt bij het formuleren van een zienswijze op een vraagstuk kan variëren en beveelt aan dat vooraf te duiden: adviseur, verbinder, verkenners, of grensverlegger. Dat heeft ook gevolgen voor het product dat opgeleverd wordt. Over de rol en het te leveren product vindt – naar aanleiding van de evaluatie – nu al in de beginfase van de opstelling van een zienswijze een gesprek plaats met het ministerie. Deze procesafspraken dragen zeker bij aan een grotere transparantie bij de totstandkoming van én duidelijkheid over de reikwijdte van zienswijzen. Ik ben verder zeker bereid bij de formulering van mijn aanvragen voor zienswijzen, scherper aan te geven wat ik van de RDA verwacht, met

andere woorden: welke rol ik passend acht: die van adviseur, verbinder, verkenner, of grensverlegger.

Overigens heeft de RDA een eigen verantwoordelijkheid waar het de wijze betreft waarop hij vraagstukken aan de orde stelt. Als de RDA voor de rol van grensverlegger kiest, betreft het dikwijls schurende kwesties (voorbeelden hiervan zijn de zienswijzen op «Doden van dieren aan het licht» en «Dilemma's in de wildopvang»). Zoals gezegd in reactie op een vraag van de leden van de VVD-fractie zie ik het als een waardevolle bijdrage aan het publieke debat als schurende kwesties over de omgang van mensen met dieren aan de orde worden gesteld. Ook hecht ik er aan dat goed in beeld komt waar het dan precies schuurt. Nog meer stel ik het op prijs als de RDA ook rond schurende kwesties een voorstel doet over de manier waarop we daar maatschappelijk en politiek mee om kunnen gaan.

Graag wil ik ook nog melden dat waar het gaat om een heldere scheiding van verantwoordelijkheden tussen ministerie en RDA in het afgelopen jaar besloten is dat binnen LNV het eigenaarschap van de RDA apart georganiseerd wordt ten opzichte van het beleid.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

De leden van de Partij voor de Dierenfractie hebben kennisgenomen van de onderliggende stukken.

De leden van de PvdD-fractie sluiten zich aan bij de waardering die in het evaluatierapport wordt uitgesproken voor de kennis en expertise bij de (leden van de) RDA.

De leden van de PvdD-fractie herkennen zeker ook de constatering in het rapport dat bij «schurende» kwesties meer scherpte mogelijk en ook noodzakelijk is. Als adviesorgaan dat adviseert over beleidsontwikkeling bij het Ministerie van LNV en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), op het gebied van onder andere dierenwelzijn en diergezondheid, zou volgens de leden ten principale het perspectief van het dier centraal moeten staan en niet de bestaande praktijk. Als al bij de formulering van een advies of zienswijze wordt gestreefd naar consensus of draagvlak, en als het uitgangspunt de huidige praktijk van veehouderij is, waarbij de focus ligt op haalbaarheid en/of aansluiting op het bestaande beleid, zullen veel bestaande problemen onderbelicht blijven en zullen oplossingen of verbeteringen voor de dieren vaak überhaupt niet in beeld komen. Zo zal de kloof tussen de praktijk en wat er nodig is voor dieren en de kloof tussen de praktijk en het maatschappelijk denken over dieren niet worden verkleind. In de kabinetsreactie lezen deze leden echter dat de Minister meer scherpe advisering over schurende of gevoelige kwesties onwenselijk lijkt te vinden. Hij wijst hierbij naar de verbindende rol die de RDA kan vervullen. Deelt de Minister de mening dat de RDA primair zou moeten adviseren vanuit het belang, het welzijn en de gezondheid van dieren? Gaat de Minister de RDA dan ook de ruimte geven om schurende en gevoelige kwesties scherp neer te zetten? Zo ja, hoe? De belangen van partijen die geld verdienen met het fokken en gebruiken van dieren worden immers al via andere kanalen en al in ruim voldoende mate voor het voetlicht gebracht.

Antwoord

Het perspectief van het dier staat centraal bij de RDA, maar dit betekent nog niet dat het perspectief van ieder lid van de RDA op het perspectief van het dier hetzelfde is. De wettelijke taak van de RDA is zoveel mogelijk visies samen te brengen en het gesprek met elkaar te voeren over die verschillen en wat die betekenen voor de praktijk. In artikel 1.2 van zijn

Huishoudelijk Reglement legt de Raad uit waarom hij breed is samengesteld en er vertegenwoordigers uit wetenschap, beleid en praktijk deel uitmaken van de Raad. Zoals ook gesteld in reactie op de vragen van de leden van de D66-fractie hebben de leden op persoonlijke titel zitting in de Raad; zij vertegenwoordigen niet de opvatting van een bepaalde organisatie. Ik hecht aan de brede samenstelling van de Raad, juist om het goede gesprek te voeren en met elkaar voortgang te blijven boeken op de dossiers van dierenwelzijn en diergezondheid. Zoals ik in het antwoord op de vragen van de D66-fractie al heb aangegeven, sta ik open voor zienswijzen waarin schurende kwesties helder uiteengezet worden. Daarbij komen de verschillende opvattingen over «het belang, het welzijn en de gezondheid van dieren» aan de orde. Het is aan de RDA om daar in eerste instantie het overleg over te voeren en te bepalen wat – gelet op de stand van de wetenschap en de verschillende meningen binnen de Raad – zijn opvatting daarover is.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

Het lid van de BBB-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van onderliggende stukken. Dit lid herkent de conclusies in de evaluatie en heeft daar een enkele opmerking over. In het rapport valt op diverse plekken te lezen dat de RDA het belangrijk vindt om voor impact te zorgen. Dit lid wil ervoor waken dat deze inzet gaat leiden tot vermenging met politieke standpunten. Op welke wijze draagt de Minister er zorg voor dat de onafhankelijkheid blijft gewaarborgd? Wanneer heeft een onderwerp precies «impact»?

Het lid van de BBB-fractie vindt het verder van groot belang dat deskundigheid en praktijkervaring voldoende aanwezig zijn en/of blijven. Hoe kan dit worden gewaarborgd?

Antwoord

De BBB-fractie geeft in haar vraag aan te vrezen dat de impact die de RDA nastreeft, gelijk staat met het innemen van een bepaald politiek standpunt. Bij «impact» gaat het m.i. om bekendheid met en gebruik van de zienswijzen en andere producten van de RDA in het maatschappelijk en politiek debat over dierenwelzijn en diergezondheid. Het is niet aan de RDA om politieke standpunten te formuleren en ik ben van mening dat dat ook niet de situatie is. De RDA baseert zich daarentegen op de meest recente wetenschappelijke, maatschappelijke en ethische ontwikkelingen en voert op grond daarvan het overleg. Ik herhaal ook hier dat de leden van de Raad daarin zitting nemen op persoonlijke titel en dat ze geen vertegenwoordiger zijn van een specifieke belangengroep (algemene maatregel van bestuur, art. 3.1, lid 2). De RDA is onafhankelijk en baseert zijn zienswijzen op «een onbevooroordeelde, transparante weging van gegevens, feiten en opvattingen» (Huishoudelijk Reglement, art. 1.6). Indien de Raad van oordeel is dat ten behoeve van een goede beoordeling van een bepaalde kwestie aanvullende kennis of ervaring benodigd of wenselijk is, dan worden gedurende de looptijd van een traject over dat onderwerp externen geraadpleegd of anderszins nauw betrokken bij het opstellen van het product van de Raad over dat onderwerp. Door bij de samenstelling van de Raad ook personen te selecteren die kennis hebben van de praktijk is de inbreng van praktijkkennis gegarandeerd. De betekenis van kennis uit zowel wetenschap, beleid, als praktijk is expliciet benoemd in het Huishoudelijk Reglement (art. 1.2). Met die verwoording acht ik de bijdrage van praktijkkennis voldoende geborgd.