



# WELZIJN EN ONGEMAK

DE RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN  
1993-2018

Noortje Jacobs en Bert Theunissen

WELZIJN EN ONGEMAK

DE RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN  
1993-2018

Noortje Jacobs en Bert Theunissen



RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

November 2018



2018, Raad voor Dierenaangelegenheden, Den Haag

© Sommige rechten zijn voorbehouden / Some rights reserved

Voor deze uitgave zijn gebruiksrechten van toepassing zoals vastgelegd in de Creative Commons licentie Naamsvermelding 3.0 Nederland. Voor de volledige tekst van deze licentie zie <http://www.creativecommons.org/licenses/by/3.0/nl/>

**Vormgeving:**

Ellen Bouma, [www.ellenbouma.nl](http://www.ellenbouma.nl)

**Productie en eindredactie:**

Martijn de Groot, [www.martijndegroot.com](http://www.martijndegroot.com)

**Drukwerk:**

Xerox/OBT

**Foto omslag:** iStock

**Foto's binnenwerk:** Copyright vermeld naast de foto

[www.rda.nl](http://www.rda.nl)

Raad voor Dierenaangelegenheden

Bezuidenhoutseweg 73

2594 AC Den Haag

Bij de productie van deze jubileumuitgave is gebruik gemaakt van papier dat het keurmerk Forest Stewardship Council® (FSC®) draagt. Bij dit papier is het zeker dat de productie niet tot bosvernietiging heeft geleid. Ook is het papier 100% chloorvrij gebleekt en 100% gerecycled.



Getty Images/iStockphoto

## Inhoud

<b>1 Een zilveren jubileum</b>	<b>5</b>
1.1 Dierenwelzijn in het vizier	5
1.2 Op het snijvlak van politiek en maatschappij	6
1.3 Bronnen	7
<b>2 Een platform met een lange aanloop: waarom de RDA werd opgericht</b>	<b>9</b>
2.1 Een gloednieuwe Raad	9
2.2 De Raad voor Veterinaire Aangelegenheden	11
2.3 Van RVA naar RDA	13
2.4 Een platform met maatschappelijk draagvlak	16
<b>3 De Raad in zijn eerste jaren (1993-2001): steunpilaar of hinderpaal?</b>	<b>19</b>
3.1 Een goede start	19
3.2 Onzekere tijden	21
3.3 Toch een doorstart	25
<b>4 De Raad als overlegplatform (2002-2008): consolidatie en stagnatie</b>	<b>27</b>
4.1 Een veranderende rol	27
4.2 Het polderen blijft	29
4.3 Ongevraagde adviezen	31
4.4 De Raad mist ponteneur	35
<b>5 De Raad als deskundigenorgaan (2008-2013): van oplossingen naar afwegingen</b>	<b>37</b>
5.1 Weinig status en bekendheid	37
5.2 De Raad 3.0: de buitenboordmotor van het ministerie	38
5.3 Een nieuwe leidraad voor advies	40
5.4 Boekjes, oplossingsrichtingen en vergezichten	43
<b>6 Het recente verleden (2014-2018): de Raad gaat de boer op</b>	<b>49</b>
6.1 Een nieuwe evaluatie	49
6.2 Een breder publiek	50
6.3 Het voorzitterloze tijdperk	52
6.4 Boekjes, maar ook invloed	54
<b>7 Slotbeschouwing</b>	<b>57</b>
7.1 Voor wie of wat is de RDA er?	57
7.2 Een Raad met invloed	58
7.3 Voor dier én mens	59
<b>Appendix</b>	<b>61</b>

1995

In 1995 verscheen een advies van de RDA met als onderwerp vloeren in varkensstallen



Foto 123RF

# 1 Een zilveren jubileum

## 1.1 Dierenwelzijn in het vizier

De uitbraak van mond-en-klauwzeer in 1961-1962 duurde langer en trof meer dieren dan die in 2001.<sup>1</sup> En toch herinneren we ons de laatste als de grote MKZ-crisis. Terwijl de kranten begin jaren zestig kort en zakelijk berichtten over het verloop en de aanpak van de ziekte, vlamde veertig jaar later een heftige controverse op in de media. Beelden van kadavers die met grijpers in destructiewagens werden geladen, emotionele reportages over getroffen veehouders die even boos als ontredder waren, protestbijeenkomsten, de mobiele eenheid in Kootwijkerbroek, enkele zelfmoordgevallen onder de boeren – het kwam allemaal dagelijks de huiskamer binnen en zorgde ook onder de stadsbevolking voor verontwaardiging. Dit was toch geen manier om met gezonde dieren om te gaan? Moest het non-vaccinatiebeleid niet op de schop? En was het nog wel verantwoord, zo'n omvangrijke veehouderij in een klein land?

De omslag in de publieke betrokkenheid bij het welzijn van landbouwhuisdieren had zich al eerder aangekondigd: het ruimen van varkens bij de bestrijding van de varkenspest in 1997 zorgde voor vergelijkbare beroering. Het bijzondere van de publieke reacties was niet zozeer dat mensen zich het lot van dieren aantrokken, maar vooral dat het om productiedieren ging. In zijn onvolprezen *Man and the Natural World* uit 1983 liet Keith Thomas zien dat het antropocentrische perspectief waarin dierenleed niet bestond onder de Engelse elite al in de zeventiende eeuw begon af te kalven.<sup>2</sup> Dit kwam doordat men met sommige dieren – aanvankelijk vooral honden en paarden – een emotionele band ontwikkelde. Maar Thomas signaleerde ook een tweedeling – een paradox eigenlijk. Urbanisatie zorgde ervoor dat productiedieren steeds meer uit het stadsbeeld verdwenen, en er ontstond een kloof tussen de emotionele omgang met kleine huisdieren in de stad en de zakelijke benadering van productiedieren op het platteland. Groeiende

<sup>1</sup> Peter Koolmees, 'Epizootic diseases in the Netherlands, 1713-2000: veterinary science, agricultural policy and public response', in Karen Brown & Daniel Gilfoyle (eds.), *Healing the Herds: Disease, Livestock Economies, and the Globalization of Veterinary Medicine* (Athens Ohio: Ohio University Press, 2010), pp. 19-41.

<sup>2</sup> Keith Thomas, *Man and the Natural World. Changing Attitudes in England, 1500-1800* (London: Allen Lane, 1983).

bekommernis om het gezelschapsdier ging gepaard met onveranderde onverschilligheid van de stadsbewoner tegenover het productiedier. Het is deze onverschilligheid die de laatste decennia lijkt te verdwijnen.

Althans voor een deel, want Thomas' tweedeling bestaat nog steeds. Veel mensen beschouwen hun huisdier als een gezinslid. Maar de veeteelt wordt steeds grootschaliger, en het leven en sterven van nutsdieren wordt in de eerste plaats bepaald door de wetten van het economisch rendement. Geen kosten lijken te hoog om het leven van de gezinshond te verlengen, maar in de supermarkt kiezen nog steeds veel consumenten voor de plofkip, die zich dood eet als hij niet bijtijds zelf wordt opgegeten. Nederland heeft een Partij voor de Dieren, maar verdedigt als tweede agrarische exporteur van de wereld ook grote economische veeteeltbelangen. Demonstranten noemen het ruimen van gezonde koeien en varkens dierenmoord, maar de twaalf miljoen varkens in Nederland zijn er gewoon om opgegeten te worden. Pas als productiedieren zichtbaar worden via kranten, tv en sociale media, raken ze een gevoelsnaar bij het grote publiek. We zien de laatste jaren hetzelfde bij (half)wilde dieren zoals de grote grazers in de Oostvaardersplassen en de damherten in de waterleidingduinen.

## 1.2 Op het snijvlak van politiek en maatschappij

In dit spanningsveld van politiek, economie en veranderende mens-dierrelaties opereert de RDA, de Raad voor Dierenaangelegenheden – in 2018 al vijftienvintig jaar. Hij kwam voort uit de RVA, de Raad voor Veterinaire Aangelegenheden, die zich vooral met technische diergezondheidskwesties bezighield. In 1993 ging de RDA van start als een overleg- en adviesorgaan om de overheid te adviseren over vraagstukken op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn. Hij bestond toen uit belangenbehartigers van het agrarische bedrijfsleven en de dierenbescherming, aangevuld met een aantal wetenschappelijke experts. Tegenwoordig is de RDA een “onafhankelijke raad van deskundigen, die de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gevraagd of op eigen initiatief adviseert over multidisciplinaire vraagstukken op het gebied van dierenwelzijn inclusief diergezondheid en ethische vraagstukken.”<sup>3</sup>

Deze jubileumuitgave blikt terug op de geschiedenis van de RDA. Waarom richtte het ministerie een adviesorgaan voor dierenaangelegenheden op? Waarom is de

<sup>3</sup> Webpagina RDA: <https://www.rda.nl/>.



Foto ANP  
Bedrijfsontuiming bij MKZ-uitbraak in 2001.

Raad tegenwoordig geen platform voor belangenbehartigers meer, maar een deskundigenorgaan? Hoe zagen de Raadsleden zelf hun rol, hoe kweten ze zich van hun taken, en hoe verhiel de Raad zich tot het ministerie? En wat deed de politiek met de adviezen van de Raad? We onderzoeken ook hoe de groeiende maatschappelijke aandacht voor dierenwelzijn zich in het Raadswerk weerspiegelde. Bracht dit ook mee dat de Raad, die er aanvankelijk vooral voor de minister was, zich op een breder publiek ging richten?

Wat ons bij het in kaart brengen van deze veranderingen al snel duidelijk werd, is dat het bestaan van een overheidsadviesorgaan niet over rozen gaat, zeker niet als het werkveld zo ingewikkeld en controversieel is als dat van de RDA. We zullen een zoekende Raad in actie zien, die de minister moest adviseren over een terrein waar goede raad niet alleen duur is, maar ook niet altijd gewenst. Dat zorgde geregeld voor ongemak in de relatie met het ministerie. Dat er nog steeds een RDA is, spreekt niet vanzelf – het was zelfs een tijd onzeker of hij nog wel bestond. Maar juist de complexiteit van dierenaangelegenheden en de door geen rede te verdringen emoties die ermee gepaard gaan, hebben ervoor gezorgd dat de Raad zijn bestaansrecht als onafhankelijk adviesorgaan heeft behouden.

## 1.3 Bronnen

Als geschreven bronnen voor deze historische schets zijn gebruikt de jaarverslagen, adviezen en zienswijzen van de Raad, de drie evaluatierapporten over zijn functioneren, en parlementaire bronnen. Archiefmateriaal van de Raad is selectief bestudeerd. Mondelinge informatie en feedback werden verstrekt door Monne van den Bergh, Hans Heesterbeek, Joost de Jongh, Henri Kool, Peter Koolmees, Franck Meijboom, Marc Schakenraad, Jan Staman, Henny Swinkels, Helga van Veen en Ingeborg de Wolf. Paola van Bladeren en Marc Schakenraad gaven ondersteuning en Martijn de Groot verzorgde de eindredactie. De tabellen in de appendix werden gemaakt door Monique Tersteeg-Zijderveld, Noortje Jacobs en Peter Koolmees. Wij danken hen allen hartelijk.

1998

In februari 1998 verscheen een beleidsvoorstel over wedstrijden met dieren



## 2 Een platform met een lange aanloop: waarom de RDA werd opgericht

### 2.1 Een gloednieuwe Raad

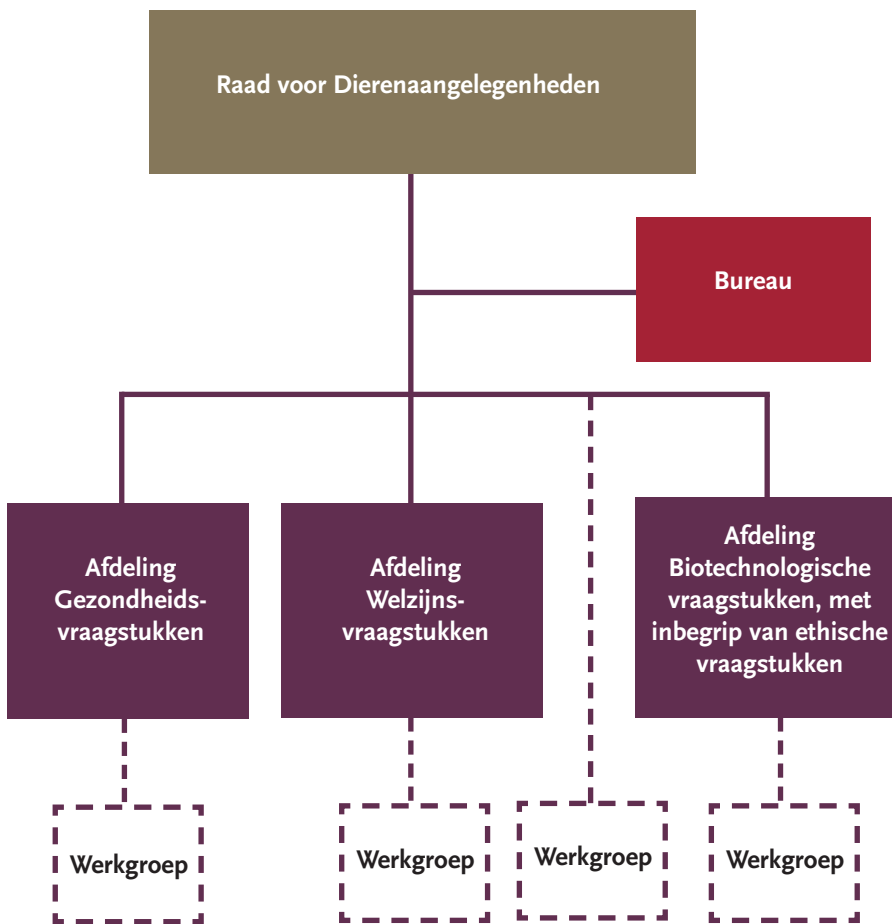
Dat in 1993 een Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) werd opgericht, is opmerkelijk. In de jaren daarvoor was juist een politieke beweging op gang gekomen om de bezem door de nationale adviescultuur te halen. Na de Tweede Wereldoorlog was het aantal adviesraden in Nederland fors toegenomen, oorspronkelijk met het doel om het aantal adviezen te verminderen dat door de vele verzulde organisaties werd uitgebracht. Door deze organisaties per onderwerp in één commissie samen te brengen, zo was aanvankelijk de hoop, zou de hoeveelheid adviezen die de overheid jaarlijks ontving beperkt blijven. Daarnaast zou deze opzet moeten leiden tot beleidsadviezen met breed maatschappelijk draagvlak.

Anno 1975 had dit poldermodel echter geresulteerd in maar liefst 386 adviesorganen, die zich vaak bezighielden met kleine deelonderwerpen of technische zaken. Aangezwengeld door de dereguleringspolitiek van de kabinetten Lubbers (1981-1994) werd daarom medio jaren tachtig besloten een einde te maken aan de wildgroei van adviesorganen. Politici, zowel in het parlement als bij de overheid, waren het erover eens dat de Nederlandse adviescultuur te stroperig was. De politiek moest weer het primaat krijgen. Het plan was om alle nationale adviesorganen op te heffen en te vervangen door één adviescollege per departement, met uitzondering van de Sociaal-Economische Raad en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.<sup>4</sup>

Ondanks deze afschaffingskoorts kwam er in 1993 een Raad voor Dierenaangelegenheden. Dit was zo geregeld in de nieuwe Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (GWWD), die voorschreef dat in Nederland een overleg- en adviesorgaan zou worden opgericht om de overheid te adviseren over vraagstukken op het gebied van ‘gehouden’ – niet in het wild levende – dieren met uitzondering van proefdieren, die hun eigen wet hadden. De adviezen konden zowel gevraagd als ongevraagd zijn, nationale en internationale vraagstukken betreffen, en maar liefst drie terreinen bestrijken. In afzonderlijke afdelingen zou de Raad zich buigen over

<sup>4</sup> P. den Hoed & A.-G. Keizer (red.), *Op steenworp afstand. WRR 35 jaar* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007), pp. 128-138.

problematiek op het gebied van de gezondheid van dieren, het welzijn van dieren, en de biotechnologische toepassingen bij dieren, inclusief de ethische aspecten. Daarnaast moest de overheid alle regelingen en maatregelen van bestuur die van toepassing waren op de GWWD voorleggen aan de Raad voor advies.



Schematisch overzicht functioneren oorspronkelijke RDA

## 2.2 De Raad voor Veterinaire Aangelegenheden

De Raad kreeg bij zijn totstandkoming dus nogal wat taken en politieke invloed toebedeeld. Dit kwam door zijn voorgeschiedenis. In 1969 had de toenmalige minister van Landbouw en Visserij Pierre Lardinois de Raad voor Veterinaire Aangelegenheden (RVA) opgericht, de directe voorloper van de Raad voor Dierenaangelegenheden. Lardinois, prominent lid van de Katholieke Volkspartij (KVP) en voormalig voorzitter van de Noord-Brabantse Boerenbond, stond in Den Haag en Brussel bekend als een “onbewimpeld behartiger” van het boerenbelang.<sup>5</sup> Met de oprichting van de RVA wilde Lardinois een informeel overleg formaliseren dat sinds de jaren vijftig was ontstaan tussen het veterinaire bedrijfsleven en de overheid. Het doel was om alle bedrijfsgeledingen in één ruimte te krijgen om over “algemene vraagstukken op veterinair gebied” van gedachten te wisselen. Het bedrijfsleven zou zo in een vroeg stadium zijn zegje zou kunnen doen over beleidsvoornemens en de overheid zou breed gedragen en doelmatig beleid kunnen ontwikkelen.<sup>6</sup>

Het toenemende internationale handelsverkeer speelde hierin voor Lardinois een belangrijke rol. De RVA zou zich moeten buigen over de gevolgen van de harmonisatiepolitiek binnen de Europese Economische Gemeenschap, over het veiligstellen van de Nederlandse exportpositie, en over vraagstukken op het gebied van diergezondheid, zoals de bestrijding van mond-en-klauwzeer in internationaal verband. De vee- en vleessector was Nederlands snelst groeiende agrarische bedrijfstak, benadrukte Lardinois in zijn installatierede, en het grote economische belang ervan maakte goed overleg tussen de overheid en het bedrijfsleven noodzakelijk.<sup>7</sup>

Eén van de belangrijkste onderwerpen waarmee de RVA zich in zijn eerste jaren bezighield was de aanpassing van de Veewet uit 1920. In die wet was geregeld dat het Rijk bij het uitbreken van een besmettelijke ziekte boeren schadeloos zou stellen voor de waarde die hun vee in gezonde toestand had gehad. Door de explosieve groei van de intensieve veehouderij in de jaren vijftig en zestig was deze regeling een steeds groter risico voor de overheid gaan inhouden. Daarnaast werden op internationaal niveau steeds meer veterinaire eisen gesteld aan

<sup>5</sup> M.G.M. Smits, ‘Lardinois, Petrus Josephus (1924-1987)’, in *Biografisch woordenboek van Nederland*. URL: <http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn6/lardinois> [12-11-2013].

<sup>6</sup> *Aanhangsel Handelingen II 1969/70*, 179, p. 361.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 362.

## Dierenwelzijn en duurzaamheid geïntegreerd benaderen

De Raad is sneller geworden en meer naar buiten gericht, zegt Marijke de Jong als ze terugblijkt op haar lange periode van lidmaatschap. De Jong is programmamanager Beter-Levenkeurmerk bij de Dierenbescherming. 'In de jaren negentig werd er wel eens twee jaar over gedaan om een zienswijze uit te brengen. Dat waren soms stoffige rapporten, die voornamelijk circuleerden binnen het ministerie van LNV. Nu gaat dat veel sneller en er wordt meteen een publieksversie bij gemaakt, en vaak een Engelse vertaling daarvan. Soms zijn er bijeenkomsten met stakeholders naar aanleiding van een zienswijze. Dat zijn allemaal tekenen dat de Raad actief naar buiten wil treden.'

Die actieve opstelling moet vooral blijven, vindt De Jong. 'Debat met een brede vertegenwoordiging zowel vanuit de overheid – niet alleen maar een of twee directies

van het ministerie van LNV – als vanuit de samenleving. Daar verdien je echt het gezag mee dat we als Raad graag willen op het gebied van dierenwelzijn.' Tot nu toe is De Jong nog niet honderd procent tevreden over de manier waarop de adviezen van de Raad 'landen' bij de overheid. 'Die zou veel meer met onze adviezen moeten doen, en trouwens ook het bedrijfsleven en andere stakeholders. Maar daar kan de Raad dus zelf een actieve rol in spelen en dat gebeurt ook steeds meer.' Inhoudelijk zou de Jong graag zien 'dat de Raad meer opkomt voor een geïntegreerde benadering van dierenwelzijn en duurzaamheid.' Zonder die benadering kan dierenwelzijn maatschappelijk wel eens 'het onderspit gaan delven' want er zijn ook partijen die de twee 'los van elkaar willen trekken'.



Foto René Verleg

de export van dieren en was het gebruik van schadelijke stoffen in de agrarische sector zoals bestrijdings-, reinigings- en geneesmiddelen, een punt van groeiende politieke zorg. De staat wilde daarom nauwer gaan samenwerken met de sector op het gebied van diergezondheid.

Vanaf 1974 vond in de RVA regelmatig overleg plaats over een mogelijke vervanging van de Veewet.<sup>8</sup> Bijna alle geledingen uit de vee- en vleessector waren vertegenwoordigd en ook de Faculteit der Diergeneeskunde en Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde namen deel, "opdat bij de discussie ook aan technisch-wetenschappelijke aspecten aandacht zal worden geschonken".<sup>9</sup> Uiteindelijk leidde dit in 1980 tot een eerste aanzet voor wat toen nog de Gezondheidswet

<sup>8</sup> Kamerstukken II 1980/81, 16447, 3, pp. 1-3.

<sup>9</sup> Aanhangsel Handelingen II 1969/70, 179, p. 361.

voor Dieren heette, die nieuwe regels moest stellen "met betrekking tot het weren en bestrijden van dierziekten, tot het welzijn van dieren en tot de uitvoer van dieren en dierlijke producten".<sup>10</sup>

Voor de RVA was in dit wetsontwerp een belangrijke functie weggelegd. De bedoeling was dat de Gezondheidswet voor Dieren een kaderwet werd: een raamwerk met algemene principes die vervolgens verdere uitwerking kregen in ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur. In het voorstel was geregeld dat "de bedrijfslichamen en andere daarbij betrokken organisaties en instellingen" bij iedere uitwerking de gelegenheid kregen om hun oordeel te geven.<sup>11</sup> In de RVA zouden deze organisaties in een vroeg stadium overleg met de overheid kunnen plegen.

Het wetsontwerp kreeg flinke kritiek vanuit de Tweede Kamer. Met name het CDA uitte zijn ongenoegen, terwijl het voorstel toch was ingediend door zijn eigen minister van Landbouw en Visserij, Gerrit Braks. Hoewel het voorstel gewag maakte van het welzijn van dieren, zo merkte de CDA-fractie op, ontbrak een definitie van wat dat begrip dan precies inhield en welke aspecten in het geding waren. En als het woord al niet eens in de titel van de wet voorkwam, hoe kon de overheid dan garanderen dat in de toekomst het welzijn van dieren bij "de daartoe aangewezen instanties" geen ondergeschoven kindje zou worden? Dezelfde zorgen had het CDA over de rol die de RVA in het wetsvoorstel kreeg toebedeeld. De naam van de Raad zou kunnen suggereren dat hij zich vooral bezighield met veterinaire aangelegenheden en minder verantwoordelijk was voor het welzijn van dieren. De wets-titel diende dan ook veranderd te worden in Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren en inhoudelijk moest de aandacht voor gezondheid en welzijn in balans zijn. Bovendien wilde men dat er naast de RVA ook een Raad voor Dierenwelzijn kwam. Deze suggesties kregen brede instemming in de Kamer, zodat de minister terug moest naar de tekentafel.<sup>12</sup>

### 2.3 Van RVA naar RDA

Door alle kritiek had het departement geruime tijd nodig om een nieuw wetsvoorstel te schrijven. Pas in 1985 kon het een nieuw ontwerp aan de Tweede Kamer

<sup>10</sup> Kamerstukken II 1981, 16447, 5, p. 14.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 1984/85, 16447, 6, p. 10.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 1981, 16447, 5.



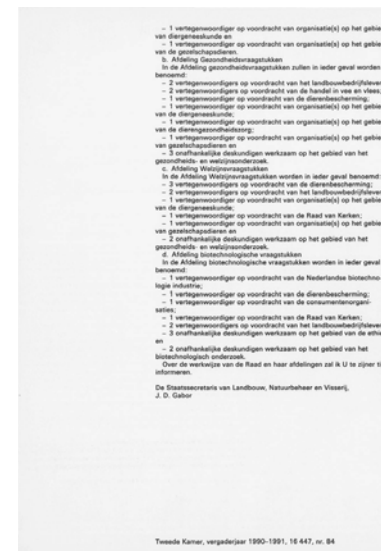
presenteren, dat nu inderdaad de naam Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren droeg en uitgebreid aandacht besteedde aan het begrip dierenwelzijn. Volgens Braks bestond in wetenschappelijke kringen nog geen consensus over de precieze inhoud van dit begrip en was het daarom onverantwoord om een definitie in de wet op te nemen. Wel was de minister het ermee eens dat het oude voorstel geen evenwichtige behandeling van dierenwelzijn had gegeven. Dit kwam, schreef hij aan de Kamer, doordat in vroeger tijden vaak alleen rekening werd gehouden met het welzijn van dieren als daardoor de productiviteit verbeterde of als de “zedelijke gevoelens van de (mede)mens” in het geding waren.<sup>13</sup> Om die laatste reden – en dus niet vanwege het berokkenen van dierenleed als zodanig – was in de negentiende eeuw bijvoorbeeld de mishandeling van dieren strafbaar gesteld. Tegenwoordig zag de maatschappij het belang van het dier steeds meer als een doel op zich en was het dan ook passend om het welzijn van dieren als zodanig in de wet te verankeren. Ter ondersteuning van deze visie refereerde Braks aan de nota *Rijksoverheid en Dierenbescherming* uit 1981, die voorschreef dat de overheid beleid diende te ontwikkelen “vanuit de erkenning van de intrinsieke waarde van het individuele dier”.<sup>14</sup> Het fysieke *en* het ethologische welzijn van het dier moesten waar mogelijk beschermd worden tegen menselijk handelen.

In het nieuwe voorstel voor de GWWD stond deze opvatting uit 1981 centraal. Zo benadrukte het ministerie van Landbouw en Visserij dat een goede gezondheid van het dier nog niet hoefde te betekenen dat het dier zich ook ‘wel bevond’. Legbatterijen waren bijvoorbeeld goed voor de gezondheid van de kip, maar niet voor haar welzijn. En al hadden vanuit gezondheidsoogpunt roostervloeren in varkensstallen de voorkeur, dan nog waren vanuit welzijnsoogpunt vloeren met stro te prefereren. Een nieuwe wet zou het mogelijk moeten maken om in de praktijk deze aspecten tegen elkaar af te wegen en zo het totale dierenwelzijn in Nederland te bevorderen.

Ook was een nieuwe rol voorzien voor de RVA. De naam zou veranderen in Raad voor Gezondheids- en Welzijnsaangelegenheden van Dieren (RGWD), met aparte afdelingen voor gezondheids- en welzijnsvraagstukken. De Raad moest een afspiegeling zijn van alle maatschappelijke groeperingen op het gebied van de gezondheid en het welzijn van dieren, met daarbij “ondersteuning van



Brief van de staatssecretaris van LNV aan de Tweede Kamer (12 april 1991) over de samenstelling van de nieuwe Raad.



wetenschappelijke aard”.<sup>15</sup> Het doel van de Raad bleef echter gelijk. Ook de RGWD zou een overlegorgaan zijn dat verschillende organisaties in de gelegenheid stelde in een vroeg stadium hun mening te geven over de uitwerking van de GWWD. Wanneer de Raad dit nodig achtte, was het mogelijk om advies uit te brengen aan de overheid. Maar primair was het gremium bedoeld om uiteenlopende partijen op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn samen te brengen en hen de mogelijkheid te geven om in aanwezigheid van de overheid van gedachten te wisselen. Het ministerie wilde bewust geen adviesfunctie aan de Raad toedelen. De bedoeling was om verschillende geledingen in één ruimte te krijgen voor overleg om zo het maatschappelijke middenveld te betrekken bij de beleidsvoering. Een formele adviestaak zou deze informele functie alleen maar in de weg staan.

De Tweede Kamer was enthousiast over het vervangen van de RVA door een Raad die zich expliciet zou bezighouden met vraagstukken rondom dierenwelzijn, maar kon zich minder goed vinden in het beperken van de Raad tot een overlegplatform. Zo merkte de D66-fractie op dat dit beleidsterrein zo nieuw en complex was dat systematische verkenningen nodig waren die in gedegen adviezen aan de overheid resulteerden. Als het alleen om vrijblijvende adviezen ging, zou de overheid zich op geen enkele wijze gebonden achten aan de bespiegelingen van de Raad.<sup>16</sup> Een groot deel van de partijen in de Kamer leek deze redenering te steunen, ondanks het feit dat toen al steeds vaker gesproken werd over het terugdraaien van het aantal adviesraden.

Deze partijen werden in hun overtuiging gesterkt toen minister Braks bij de behandeling van de landbouwbegroting voor 1988 in zowel de Eerste als de Tweede Kamer toezegde om zich te beraden over de ethische aspecten van de biotechnologie.<sup>17</sup> In de jaren tachtig uitte de politiek steeds vaker haar zorgen over de consequenties van biotechnologische ontwikkelingen voor mens en milieu. Partijen vroegen zich af of de mens überhaupt op deze wijze de natuur mocht beïnvloeden. Met name de genetische manipulatie van dieren en het ‘chimaeren’ (het mengen van diersoorten) stonden eind jaren tachtig veelvuldig op de politieke agenda. Deze zorgen leidden ertoe dat het ministerie van Landbouw en Visserij in 1989 besloot om de RGWD uit te breiden met een

13 *Kamerstukken II 1984/85, 16447, 6, p. 21.*

14 *Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming* (Ministerie van CRM, 1981).

15 *Handelingen II 1988/89, 72, p. 6024.*

16 *Kamerstukken II 1986/87, 16447, 15, p. 13.*

17 *Kamerstukken II 1988/89, 16447, 16, pp. 2-3.*

afdeling biotechnologie en het overlegplatform nogmaals een nieuwe naam te geven: de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA).<sup>18</sup> Daarnaast zou deze Raad alsnog een adviesfunctie krijgen om de overheid op alle drie de deelgebieden van gevraagd en ongevraagd advies te voorzien.

## 2.4 Een platform met maatschappelijk draagvlak

Tot slot kwam de overheid in 1991 met een definitieve lijst voor de samenstelling van de Raad en de afdelingen (zie vorige pagina's). Deze lijst was specifiek. De Raad zou in ieder geval samengesteld moeten zijn uit drie vertegenwoordigers van het landbouwbedrijfsleven, twee van de dierenbescherming en steeds één van respectievelijk de consumentenorganisaties, een organisatie op het gebied van de diergeneeskunde, een organisatie op het gebied van de gezelschapsdieren en tot slot de Raad van Kerken. De afdelingen hadden ieder hun eigen samenstelling van vertegenwoordigers, waarbij in de afdeling biotechnologie ook nog drie deskundigen in de ethiek en twee deskundigen in het biotechnologisch onderzoek deelnamen en in de andere twee afdelingen steeds twee deskundigen op het gebied van het gezondheids- en welzijnsonderzoek.<sup>19</sup>

Niet iedereen was hier in eerste instantie tevreden mee. Het bedrijfsleven en de dierenbescherming beklagden zich over de onevenwichtige samenstelling van de Raad, wat uiteraard betekende dat aan de andere partij teveel zetels werden geschonken. En in het parlement vroegen verschillende partijen zich af of een Raad die zich zou buigen over morele vraagstukken wel samengesteld moest zijn uit overwegend belangenorganisaties. Verder begrepen zowel de VVD als het Gereformeerd Politiek Verbond (GPV) niet wat de Raad van Kerken te zoeken had in de RDA. Volgens de inmiddels verantwoordelijke staatssecretaris voor dit dossier, Dzsingisz Gabor (CDA), had dit als reden dat een breed geschakeerde raad ook een orgaan moest meenemen in de beraadslagingen “waarin mensen vanuit een bepaalde levensovertuiging opereren”. Mensen die over “deze zaken, en zeker leven en dood, bepaalde opvattingen” hadden, verdienden een stem. Bovendien, als andere organisaties op het gebied van de ethiek ook nog wilden deelnemen, dan was eventueel ook voor hen ruimte in de Raad.<sup>20</sup> Alleen op deze wijze zou

<sup>18</sup> *Kamerstukken II 1988/89*, 16447, 68.

<sup>19</sup> *Kamerstukken II 1990/91*, 16447, 84.

<sup>20</sup> *Handelingen II 1990/91*, 70, p. 3925, pp. 3936-3937.

de RDA een gezonde overleg- en adviescultuur kunnen ontwikkelen die op brede maatschappelijke steun kon rekenen.

Om tegemoet te komen aan de Dierenbescherming kreeg de organisatie uiteindelijk alsnog drie zetels in de Raad en twee zetels in elk van de afdelingen. De Raad van Kerken kreeg juist om onbekende redenen toch geen zetel. Belangrijk bleef wel dat de RDA een platform zou worden met breed maatschappelijk draagvlak. En met die inclusieve intentie werd de RDA in januari 1993 op weg gestuurd.

1996

*In december 1996 publiceerde de RDA zijn eerste advies over de Oostvaardersplassen. Daarna volgden adviezen over hetzelfde onderwerp in oktober van dat jaar en in 1999, 2000, 2005 en 2018.*



Foto Nationale Beeldbank

## 3 De Raad in zijn eerste jaren (1993-2001): steunpilaar of hinderpaal?

### 3.1 Een goede start

De Raad voor Dierenaangelegenheden werd officieel ingesteld op 13 januari 1993. Op 31 augustus van dat jaar volgde de installatie door staatssecretaris Gabor van LNV. Voorzitter werd Monne van den Bergh, emeritus hoogleraar veterinaire biochemie en voormalig decaan van de Faculteit Diergeneeskunde in Utrecht. Hij werd ondersteund door een bureau met aan het hoofd secretaris Henk de Jong. De verwachtingen van de Raadsleden over het werk van de Raad liepen uiteen: sommige begonnen hoopvol aan hun taak, andere waren sceptischer. Er bestond al een woud van adviesraden en zou de Raad erin slagen meer te zijn dan alweer een praatcommissie? En hoe zouden de confrontaties verlopen tussen de twee tegenpolen in de Raad, de dierenbeschermers en het bedrijfsleven? Voorlopig had de Raad in elk geval één duidelijke taak: de invulling van de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren. Vanwege haar status als kaderwet was Landbouwminister Piet Bukman (CDA) verplicht de regelingen en algemene maatregelen van bestuur die hij wilde invoeren eerst aan de Raad voor te leggen voor advies. Alleen al in het eerste halve jaar van zijn bestaan gaf de Raad vijftien adviezen aan de minister, en van de in totaal 45 in 1993 en 1994 uitgebrachte adviezen hadden de meeste met de GWWD te maken.<sup>21</sup>

De staatssecretaris had bij de installatie van de Raad gezegd dat de overheid het meest gebaat was bij eenduidige antwoorden op adviesaanvragen. Voorzitter Van den Bergh zette dan ook in op consensusvorming: adviezen werden onder zijn voorzitterschap nauwkeurig voorbereid in de afdelingen en vervolgens besproken in de Raad, met de bedoeling tot een eensluidend advies te komen. Als gezondheidskwesties aan de orde waren, liepen de belangen doorgaans niet te ver uiteen, maar welzijnsvraagstukken konden aanleiding geven tot scherpe discussies tussen de vertegenwoordigers van de dierenbescherming en de landbouworganisaties. Meningsverschillen over het uit te brengen advies konden flink oplopen. Van den Bergh temperde soms dan ook de toon van de verslaglegging van het overleg in

<sup>21</sup> *Jaarverslag 1993-1994*, Appendix 1. Recommendations solicited and issued.

de afdelingen om te voorkomen dat het overleg in de Raad op niets zou uitlopen.<sup>22</sup> Meestal lukte het hem uiteindelijk de Raad met één mond te laten spreken. Het belang daarvan benadrukte hij herhaaldelijk: als een advies door alle partijen in de Raad werd gesteund, betekende dit dat er maatschappelijk draagvlak voor was. De minister kon er dan nauwelijks nog omheen. En inderdaad: eenstemmige adviezen hadden aanwijsbare invloed op de politieke besluitvorming, stelde Van den Bergh in zijn jaarverslag over 1993 en 1994 tevreden vast.<sup>23</sup>

Er was veel te doen, met name op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn in de economische sfeer. De Raad bracht onder meer adviezen uit over de keuring van en handel in dierlijke producten, over problemen rond de retourzending van geëxporteerde levende dieren, en over de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van diergezondheid in de veehouderij en de agroproductieketens. Daarnaast gaf hij zijn visie op draaiboeken voor de omgang met dierziekten, de wettelijke toelaatbaarheid van ritueel slachten en – in 1996 voor het eerst, maar niet voor het laatst – de Oostvaardersplassenkwestie. De Raadsleden schroomden niet zich duidelijk uit te spreken. Zo refereerden ze in het geval van de Oostvaardersplassen aan Artikel 36 van de GWWD waarin stond dat “Een ieder verplicht [is] hulpbehoevende dieren de nodige zorg te verlenen”.<sup>24</sup> Anders dan de ontwerpers van het Oostvaardersplassenplan beschouwden ze de dieren in het natuurgebied niet als wilde, maar als gehouden dieren, wat impliceerde dat de GWWD van toepassing was. Het niet bijvoeren van uitgehongerde dieren in een afgesloten gebied kwam volgens de Raad dan ook neer op dierenmishandeling. De minister volgde de Raad overigens niet in deze redenering.

Veel van de vroege adviezen waren nogal juridisch van aard en de Raad onthield zich vaak van morele oordelen als die zijns inziens buiten het bestek van de GWWD vielen. De adviezen waren meestal niet langer dan twee of drie pagina’s en hadden een technische, opsommende stijl. De beoogde lezers waren de minister en zijn ambtenaren, niet een breder publiek.

Hoewel het consensusmodel meestal effectief bleek, lag er toch al vanaf de instelling van de Raad een tijdbom onder dat model – voor een belangrijk deel juist omdat het succesvol was. In de jaren negentig zette de regering door met het terugdringen van de nationale adviescultuur. Op 1 januari 1997 zou de beruchte



Monne van den Bergh,  
eerste voorzitter van de RDA

Foto René Verleg

<sup>22</sup> Interview met Monne van den Bergh, 28 augustus 2018.

<sup>23</sup> *Jaarverslag 1993-1994*, p. 5-6.

<sup>24</sup> Het artikel is inmiddels in deze vorm vervallen; maar Artikel 2.1, lid 6 van de huidige wetstekst stelt: “Een ieder verleent een hulpbehoevend dier de nodige zorg”.

‘Woestijnwet’ (Herzieningswet adviesstelsel) van kracht worden, waarmee de bezem ging door de honderden raden die de overheid van advies voorzagen. De Raad was dan wel in weerwil van die aankomende wet ingesteld, maar onder de ‘paarse’ kabinetten (1994-2002) begon menigeen zich af te vragen of dat wel zo’n goed idee was geweest. Was de RDA niet een voorbeeld bij uitstek van het gesignaleerde probleem? Dat de minister bijna niet om een eenstemmig advies van de Raad heen kon, zoals voorzitter Van den Bergh het had geformuleerd, dat was toch juist wat er mis was met het adviesradensysteem? Want de politiek had zo het nakijken.

### 3.2 Onzekere tijden

De RDA liep dus al snel het risico dat hij per 1997 alweer zou worden opgeheven. De regering streefde ten tijde van de paarse kabinetten naar zelfregulering door de maatschappelijke sectoren in plaats van uitgebreide wet- en regelgeving. In 1995 bood minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Jozias van Aartsen (VVD) bijvoorbeeld de notitie *Dierenwelzijn, van wet naar werkelijkheid* aan de Tweede Kamer aan, waarin zelfregulering een belangrijke rol kreeg.<sup>25</sup> Volgens Van Aartsen had invulling van de GWWD geleid tot een omvangrijk stelsel van wetten en regels die in de praktijk nauwelijks te handhaven waren. Het was daarom beter om de regie weer meer in handen van het veld te leggen.

Maar na overleg met de Kamer werd uiteindelijk toch op veel onderdelen tot regelgeving besloten – volgens het eerste evaluatierapport van de Raad uit 2001 “mede op basis van een sterke lobby van de Dierenbescherming”.<sup>26</sup> De problemen rond diergezondheid, dierenwelzijn en biotechnologie bleven ingewikkeld en maatschappelijk omstreden. Overheidsregie werd daarom op veel punten onmisbaar geacht. Ook voor politici waren dierenaangelegenheden een lastige materie, wat advisering door deskundigen en vertegenwoordigers van verschillende belangengroepen geen overbodige luxe maakte. En dus was er ook na 1997 mogelijk een rol voor de RDA.

Kans om te overleven was er alleen als de minister vond dat de Raad een dusdanig nuttige rol speelde dat hij behouden moest blijven en als hij een nieuwe taakomschrijving zou krijgen. Het departement was niet helemaal onwelwillend en wilde praten over een doorstart. Ook de leden van de Raad waren daar unaniem

<sup>25</sup> *Kamerstukken II 1995*, 24140, 5.

<sup>26</sup> Bureau Berenschot, *De evaluatie van de Raad voor Dierenaangelegenheden* (D3486, april 2001), p. 30.

vóór. De leden waren toch al toe aan een bezinning op hun taken, want in 1995 was de invulling van de GWWD voor een groot deel afgerond en de adviesaanvragen van de minister liepen in aantal terug naar gemiddeld vijftien per jaar. Het idee binnen de Raad was dat het accent in de werkzaamheden nu zou kunnen verschuiven: van het adviseren over beleidsvoorstellen naar het opstellen van adviezen op eigen initiatief, over onderwerpen die de leden zelf inbrachten of die zich in overleg met het ministerie aandienden. Met zulke adviezen zou de Raad de minister kunnen ondersteunen in zijn streven naar ‘sturing op maat’: het nemen van maatregelen die op een breed maatschappelijk draagvlak konden rekenen.

Het zou anders lopen: een soepele overgang naar een Raad nieuwe stijl, met een aangepaste opdracht, werd het in 1997 bepaald niet. De RDA werd dan wel niet opgeheven – al scheelde het niet veel – maar er braken twee jaren van grote onzekerheid aan over zijn status en doel. Langzaam maar zeker raakte Raad in een impasse. Dat had niet met zijn interne functioneren te maken, maar met een verslechterende verhouding met het ministerie.

Door de Woestijnwet verviel in 1997 de adviesverplichting voor beleidsvoornemens van de overheid. De Raad werd een overlegplatform van deskundigen en belangenbehartigers dat de minister gevraagd en ongevraagd van advies kon dienen. Het platform hoefde volgens het ministerie niet tot eenstemmige uitspraken te komen. Centraal moest staan de uitwisseling van gezichtspunten en meningsvorming, en verschillen van inzicht moesten aan de minister kenbaar worden gemaakt. Vraag bleef wel hoe het werk van Raad zich precies verhield tot de beleidsontwikkeling door het ministerie. Eén van de bedoelingen van de Woestijnwet was dat de overgebleven adviesraden meer rechtstreeks en in een vroeg stadium van de beleidsvorming zouden gaan meewerken aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Maar het ontbrak de Raad aan een duidelijke strategie voor zijn handelen. Hij reageerde vooral op beleid dat al geformuleerd was en nam weinig initiatief om zelf onderwerpen aan te dragen voor de beleidsagenda. Doordat het bovendien bij ingewikkelde onderwerpen veel tijd kon vergen om tot een advies te komen, was het ook nog eens lastig om snel op nieuwe ontwikkelingen te reageren. En wat was dan eigenlijk het doel van het Raadswerk?

Het toegezegde overleg hierover kwam aanvankelijk niet van de grond. Minister Van Aartsen leek de Raad ondanks de veranderde taakopdracht eerder als hinderpaal dan als steunpilaar te ervaren. Hij liet de Raad bij relevante kwesties soms links liggen, wat tot vervelende situaties kon leiden. Dat gebeurde bijvoorbeeld toen de

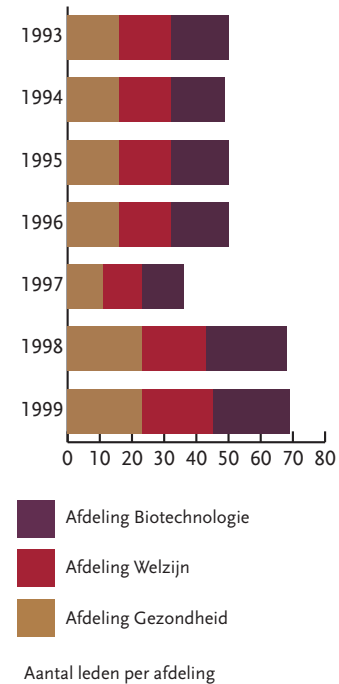


Foto René Verleg



## ‘Midden in de maatschappij staan’

De overheid is nog steeds officieel de te adviseren partij, dat weet Martin Scholten ook wel. Toch is de Animal Sciences directeur van Wageningen University & Research ervan overtuigd dat het werk van de RDA zich verbreedt en verder zal verbreden. ‘Als je kijkt naar hoe de Raad is begonnen, dan zie je dat ertoe vooral beleidsvragen van de rijksoverheid op tafel lagen. Maar de laatste jaren wordt de Raad steeds meer maatschappelijk ontdekt, en dus ook aangesproken op vraagstukken die bij het publiek leven.’ Dat komt vooral door de snel veranderende kijk op dieren in de samenleving, denkt Scholten, die sinds 2015 in de Raad zit. ‘Allerlei dingen waar vroeger niet over werd nagedacht leiden nu tot kritische vragen bij veel mensen. Behalve de kleine groep mensen die alles zelf meent te weten hebben de meeste mensen behoefte

aan een kader, een expert opinie van ‘hoe zit het nou?’, met vegetarisch eten of dieren in de natuur bijvoorbeeld. Van de RDA wordt niet zozeer verwacht dat die moralistisch zegt of iets kan of niet kan, maar eerder dat hij met zienswijzen komt met informatie zodat ze zelf tot een oordeel kunnen komen.’ Scholten refereert aan het recente advies over het welzijn van vissen, waarvan hij zelf het forum voorzat. ‘Daarin stond niet ‘de overheid moet dit of dat doen’. Er werden elementen aangedragen voor meer bewustwording als basis voor meningsvorming bij betrokken maatschappelijke actoren, analyseert Scholten. ‘Ik zie dat bij meer adviezen en ik vind het ook een goede richting: proberen midden in de maatschappij te staan en ons niet alleen op de overheid te richten

Raad zijn visie gaf op de wijziging van het Varkensbesluit die de minister op 15 november 1997 had aangekondigd.<sup>27</sup> Om het welzijn van varkens te verbeteren, werden varkenshouders verplicht om maatregelen te treffen op het gebied van groepshuisvesting, stabiele groepen en een groter beschikbaar vloeroppervlak per varken. Van Aartsen had de Raad niet om commentaar op deze wijziging gevraagd, maar de Vaste Kamercommissie voor LNV deed dat wel. Gevolg was dat de minister door de Kamercommissie alsnog met het standpunt van de Raad werd geconfronteerd – een standpunt dat het zijne niet bepaald steunde. De Raad onderschreef weliswaar de kernpunten van het besluit, maar vond dat veel van de concrete maatregelen (zoals de opmerking dat stabiele groepen binnen een

27 RDA-advies – kenmerk: 97rd303. Over varkensbesluit.

week na het spenen gevormd moesten worden) of juist het gebrek aan concrete maatregelen (zoals het feit dat het besluit geen maximale groepsgrootte vermeldde) in de praktijk niet zouden bijdragen aan het welzijn van varkens. De wijziging was daarom in deze vorm onaanvaardbaar. De Raadsleden lieten duidelijk blijken dat de minister hen erg had teleurgesteld. Ze mochten toch verwachten dat hij een dergelijk besluit eerst voor advies aan de Raad zou hebben voorgelegd? De minister, op zijn beurt, kon de gang van zaken evenmin waarderen.

Vergelijkbare wrevel ontstond bij het departement toen de Raad met een ongevaagd advies over xenotransplantatie naar buiten kwam dat eveneens afweek van het standpunt dat de minister zelf al had ingenomen.<sup>28</sup> Wat ook niet geholpen zal hebben, is dat de Raad vasthield aan de lijn dat er bij voorkeur consensus moest zijn over adviezen. Waar het ministerie, in lijn met de Woestijnwet, van de Raad inmiddels vooral inzicht in de maatschappelijke meningsvorming verwachtte, bleef de Raad eenstemmige en daardoor nogal dwingend ogende adviezen afgeven. In het eerste evaluatierapport over de Raad drukten zegslieden van het departement het onomwonden uit: “We kregen het gevoel dat we alleen maar last hadden van de RDA en dat we er vanaf moesten”.<sup>29</sup>

Een laatste pijnpunt was de positie van de vertegenwoordigers van het ministerie in de Raad. Bij de oprichting was besloten dat de ministeries van LNV en VWS gezamenlijk drie adviseurs in de Raad zouden hebben. Bij de structuurwijziging in 1997 werden die adviseurschappen omgezet in volwaardige Raadslidmaatschappen – het departement was nu één van de partijen die deelnamen aan het overlegplatform. In de praktijk bleek dit niet te werken. Als de Raad bij de bespreking van controversiële onderwerpen een andere richting wilde inslaan dan het ministerie, kwamen de departementsvertegenwoordigers in een lastig parket. Door hun dubbele pet moesten ze in de Raad als het ware gaan onderhandelen, waarvoor ze geen mandaat hadden. Het leek soms wel spitsroeden lopen, zeiden ze zelf.<sup>30</sup> Gevolg was dat ze vaak wegbleven van Raadsvergaderingen.

Terwijl de verstandhouding met het ministerie bekoelde, werd de Raad steeds onzekerder over zijn rol: wat verwachtte de minister nu eigenlijk? Vooral de ongevaagde adviezen kostten de afdelingen en de Raad veel tijd, maar wat er met het resultaat van die inspanningen gebeurde, bleef altijd maar afwachten.

28 *Jaarverslag 1998*, p. 6.

29 Bureau Berenschot, *De evaluatie van de Raad voor Dierenaangelegenheden*, p. 30.

30 *Ibidem*, p. 11.



Een advies uit 1998



Uiteindelijk maakte Van Aartsen zijn bedoelingen dan toch duidelijk: hij wilde per maart 1998 helemaal van de Raad af. Het Raadswerk viel hierdoor zo goed als stil en de stemming zakte naar het nulpunt. Voorzitter Van den Bergh noemde 1998 achteraf een “rampjaar”. Zelfs voor hem kwam het besluit tot opheffing totaal onverwacht, “zonder enige waarschuwing omtrent groeiend ongenoegen en zonder deugdelijke argumentatie”.<sup>31</sup> In zijn ogen had de Raad zijn nut bewezen, en ook de leden waren daarvan overtuigd, want allemaal hadden ze zich na het verstrijken van hun vierjarige zittingstermijn bereid verklaard tot een tweede termijn. “Moet nu”, schreef Van den Bergh, “na bijna vijf jaar raadswerk, de Raad voor Dieren-aangelegenheden alsnog het slachtoffer worden van zijn eigen succes?”<sup>32</sup> Onder-tussen bleef een formele aankondiging van de opheffing almaar uit, en in de loop van 1998 wist zelfs de voorzitter niet meer of de Raad nu nog wel of niet bestond.

### 3.3 Toch een doorstart

Dit veranderde met het aantreden van het kabinet Kok II op 3 augustus 1998. Staatssecretaris Geke Faber (PvdA), vanaf dat moment als bewindspersoon verantwoordelijk voor de RDA, maakte kenbaar dat ze de Raad als platform alsnog wilde behouden. Zo kwam er uiteindelijk toch nog overleg, waarvan de uitkomst was dat de Raad verder kon met zijn missie. Een werkgroep deed voorstellen voor verbetering van de overlegstructuur. De Raadsleden die het ministerie ver-tegenwoordigden zouden weer adviseurs moeten worden, ter voorkoming van het dubbele-pettenprobleem. De minister zou de Raad in een vroeg stadium bij de beleidsontwikkeling gaan betrekken, waardoor hij niet meer met commentaar achteraf geconfronteerd zou worden. Maar de Raad zou wel breed gedragen standpunten blijven nastreven; de vertegenwoordigers van het ministerie konden daarbij adviseren zonder zich te committeren.

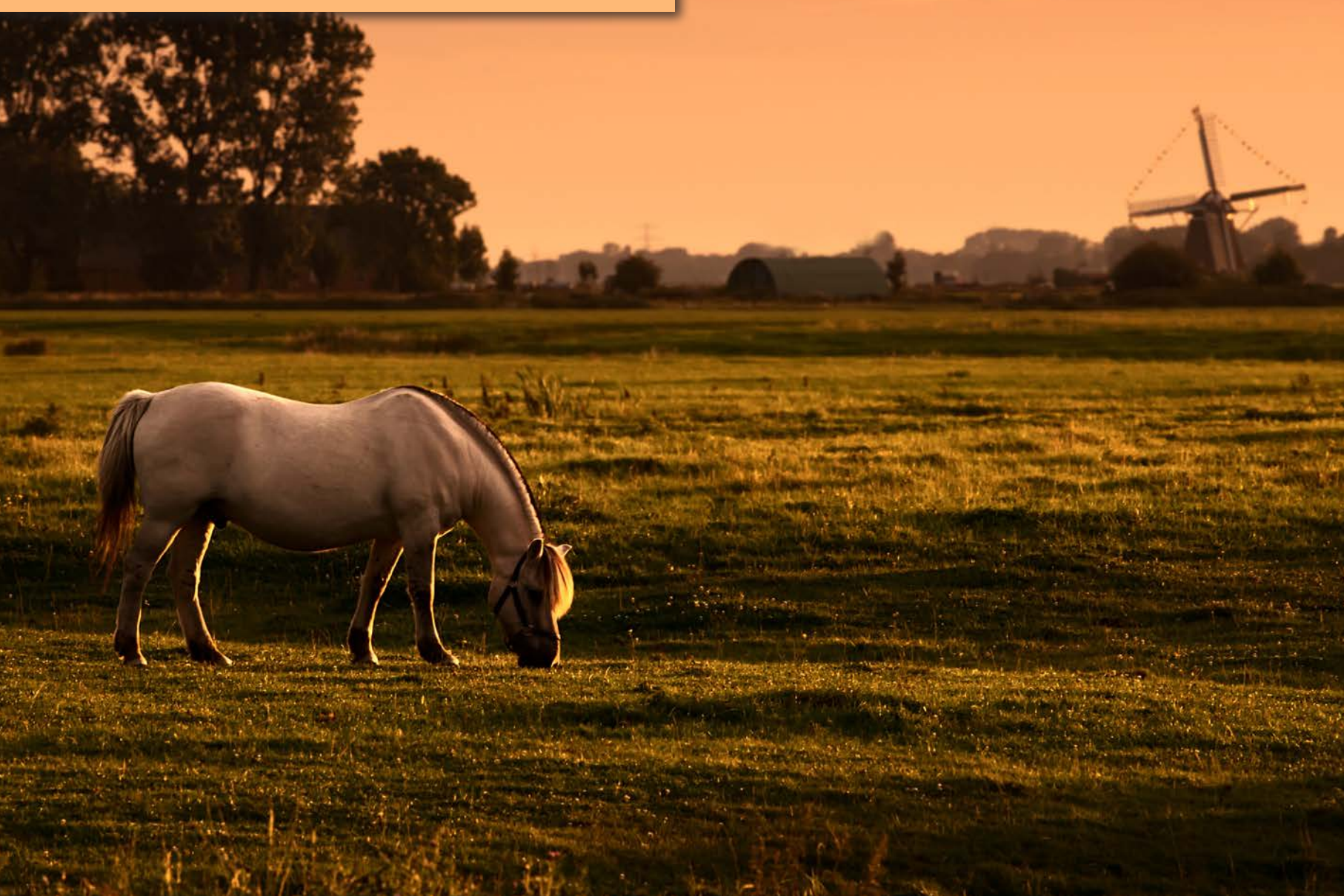
LNv ging in december 1998 akkoord met deze voorstellen, met als enig voor-behoud dat men ook zelf, zonder tussenkomst van de Raad, met de maatschap-pelijk organisaties wilde kunnen overleggen om snel en flexibel op nieuwe ont-wikkelingen te kunnen reageren. De Raad stelde tenslotte een jaarplan op om zijn activiteiten en het overleg met het ministerie daarover goed te kunnen plannen. Het jaarverslag over 1999 meldde dat de Raad terug op koers was.

31 *Jaarverslag 1999*, Voorwoord; *Jaarverslag 1996-1997*, Voorwoord.

32 *Jaarverslag 1996-1997*, Voorwoord.

2003

*Het advies 'Mogelijke welzijnsproblemen bij paarden' van maart 2003 werd in mei van dat jaar gevolgd door een brochure 'Zorgen voor je paard' met o.m. het advies om paarden de nabijheid van soortgenoten te gunnen.*



## 4 De Raad als overlegplatform (2002-2008): consolidatie en stagnatie

### 4.1 Een veranderende rol

In 2001 gaf Monne van den Bergh de voorzittershamer door aan Cees Wensing, hoogleraar Veterinaire Anatomie en Embryologie aan de Faculteit Diergeneeskunde, evenals Van den Bergh voormalig decaan van die faculteit, en voormalig directeur van het Centraal Diergeneeskundig Instituut in Lelystad. In hetzelfde jaar overleed de tweede secretaris van de Raad, Henk van Waveren. Hij werd in 2002 opgevolgd door Ingeborg de Wolf.

In overleg met het ministerie voerde Wensing direct enkele veranderingen door. De belangrijkste was, in 2001, de opheffing van de afdeling Biotechnologie, die vergeleken met de andere afdelingen moeizaam opereerde. Dat kwam doordat er al langer een Commissie Biotechnologie bij Dieren bestond, die óók tot taak had te adviseren over de toelating van nieuwe biotechnologische instrumenten. Maar het had ook te maken met de principieel afwijzende opstelling van de Dierenbescherming op dit terrein, waardoor er voor de Raad weinig te polderen viel.

Gezondheid en welzijn bleven als thema's bestaan. Het jaarverslag over 2002 merkte op dat welzijnsvraagstukken geleidelijk meer op de voorgrond traden, terwijl in de beginjaren het accent op economische en technische diergezondheidsaspecten had gelegen. De onderverdeling van de Raad in afdelingen voor gezondheids- en welzijnskwesties werd in januari 2002 opgeheven. Voortaan zou de Raad voor het onderzoeken van vraagstukken speciale werkgroepen instellen, die weer werden opgeheven als het advies de deur uit was – een model dat in de periode Van den Bergh ook al af en toe was gehanteerd voor de meer ingewikkelde onderwerpen. De samenstelling van de Raad werd ook enigszins aangepast: naast bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en deskundigen kreeg nu ook de retailsector een vertegenwoordiging. Niet elke organisatie voelde zich overigens thuis in de Raad. De Stichting Lekker Dier had al in 1996 laten weten niet uit de voeten te kunnen met het overlegmodel van de Raad en dus geen nut meer te zien in haar lidmaatschap. De Raad besloot ten slotte het communicatiebeleid te verbeteren, want hij was buiten de eigen kring nauwelijks bekend. Een website en regelmatig contact met de pers moesten hierin verandering brengen.

Foto Depositphotos

De nieuwe koers van de Raad weerspiegelde zich vanaf 2002 ook in het uiterlijk van de jaarverslagen. Eerder hadden die de traditionele notavorm: tekst zonder franje. In de nieuwe en fraaier vormgegeven lay-out was plaats voor illustraties en foto's van bij de Raad betrokkenen personen, met daarbij korte citaten waarin ze hun visie op de rol van de Raad gaven. Er kwam ook een nieuw logo: een hekwerk, dat verwees naar gehouden dieren, met links- en rechtsboven een min- en een plusteken om de afweging van voors en tegens te symboliseren.<sup>33</sup>

De Raad formuleerde zijn missie nu als volgt:

De Raad voor Dierenaangelegenheden is een overlegplatform van organisaties en deskundigen, dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit adviseert over strategische vraagstukken op het gebied van de gezondheid en het welzijn van gehouden dieren. Hij baseert zich daarbij op de meest recente ontwikkelingen in de wetenschap en houdt rekening met de opvattingen die leven in de Europese, en in het bijzonder de Nederlandse, samenleving.<sup>34</sup>

Behalve dat de Raad zich op Europese ontwikkelingen oriënteerde, had hij ook banden met Europese zusterorganisaties. Zo werd vanaf 1999 deelgenomen aan informeel overleg in EU-verband, met adviesorganen dierenwelzijn uit België, Denemarken en Groot-Brittannië. Dit overleg groeide uit tot het European Forum for Animal Welfare Councils (EuroFAWC), dat in 2006 voor het eerst bijeenkwam. Doel was tot Europese standaarden en principes te komen, bijvoorbeeld over castratie van biggen, onbedwelmd slachten en de huisvesting van melkkoeien. In maart 2002 suggereerde minister van LNV Laurens Jan Brinkhorst (D66) in de *Nota dierenwelzijn* dat het niet langer de bedoeling was dat de Raad naar consensusvorming streefde:

De Raad wordt omgevormd tot een breed platform voor strategische discussie over dieraangelegenheden en zal met name in de beginfase van beleidsprocessen een bijdrage leveren. Kernbegrippen voor de nieuwe Raad zijn strategisch, onafhankelijk en gericht op de hoofdlijnen van beleid. In het opstellen van regelgeving zal de rol van de RDA opiniërend in plaats van normerend zijn.<sup>35</sup>

33 Interview met Ingeborg de Wolf, 19 september 2018.

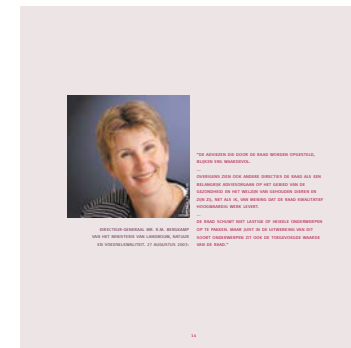
34 *Jaarverslag 2002*, 11-12.

35 *Kamerstukken II 2000/01*, 28286, 2



Foto RDA

Cees Wensing, de tweede RDA-voorzitter, bij zijn afscheid op 10-11-2006



Een pagina uit het jaarverslag uit 2002



De minister wilde bij het ontwikkelen van beleid over gezondheids- en welzijnskwesties van de Raad horen welke opvattingen er leefden onder de belanghebbende groeperingen en deskundigen. Hij zat kennelijk niet te wachten op een specifieke instructie hoe te handelen, maar om een uiteenzetting van mogelijke oplossingen en het draagvlak dat daarvoor bestond.

Toch omschreef de directeur-generaal van LNV, Renée Bergkamp, in het eerste jaarverslag-nieuwe-stijl de missie van de Raad als volgt:

Over diergezondheid en dierenwelzijn, het werkerrein van de Raad voor Dierenaangelegenheden, zijn vrijwel voortdurend discussies gaande. De samenleving en de media zitten er bovenop. Juist daarom is een breed gedragen advies, als bouwsteen voor de beleidsvorming, van groot belang.<sup>36</sup>

Blijkbaar bleef voor één van de hoogste ambtenaren op het ministerie het bereiken van overeenstemming dus toch een kerntaak van de Raad. Er is geen aanwijzing dat Cees Veerman (CDA), van 2002 tot 2007 minister van landbouw, op dit punt andere ideeën had dan zijn directeur-generaal. Wensing en Veerman kenden elkaar goed en volgens de toenmalige secretaris van de Raad, Ingeborg Wolf, bestond er tussen hen en binnen de Raad over het consensusmodel geen onenigheid.<sup>37</sup> Wel gaf de Raad in zijn adviezen over moeilijke kwesties soms minderheidsstandpunten weer in plaats van die volledig glad te strijken. Ook werd in adviezen meer benadrukt dat dierbeleid alleen effectief kon zijn als er “maatschappelijk draagvlak” bestond en als voldoende rekening gehouden werd met “de wensen die er leven in de samenleving”.

## 4.2 Het polderen blijft

Toch bleven bij sommige leden twijfels bestaan over de effectiviteit van het Raadswerk. Was het wel zinnig om ongevraagde adviezen uit te brengen en zou het ministerie de werkzaamheden van de Raad niet meer moeten aansturen? Men realiseerde zich terdege dat consensusvorming moeilijk te combineren viel met snel inspelen op nieuwe ontwikkelingen. De geschatte doorlooptijd van adviezen over complexe onderwerpen was anderhalf tot twee jaar. Consensusvorming kostte

36 *Jaarverslag 2002*, p. 8

37 Interview met Ingeborg de Wolf, 19 september 2018.



nu eenmaal tijd, aldus een Raadslid, en daardoor “lopen we vaak achter de feiten – en achter het Ministerie van LNV – aan”.<sup>38</sup>

Een duidelijk voorbeeld waarbij de Raad gedegenheid boven snelheid plaatste was het nieuwe advies dat hij in 2005 over de Oostvaardersplassen uitbracht.<sup>39</sup> Door de strenge winter van 2004-2005 was grote sterfte opgetreden onder de edelherten, Konikpaarden en Heckrunderen in het gebied. Op verzoek van de minister stelde een werkgroep van de RDA en de Raad voor het Landelijk Gebied in juni 2005 een voorstel voor een gezamenlijk advies op, dat als uitgangspunt voor het Kamerdebat over de kwestie moest dienen. Maar de RDA wees dit voorstel eind juni af, met als argument dat het welzijn van de dieren onvoldoende in de overwegingen was betrokken. Daarop besloot de Raad een eigen advies uit te brengen.

Uitgangspunt was het standpunt dat de Raad al in 1996 had ingenomen: dat het in de Oostvaardersplassen om gehouden dieren ging en dus de GWWD van toepassing was. Het departement had dit uitgangspunt volgens de Raad in eerste instantie wel, maar uiteindelijk in zijn besluitvorming toch niet overgenomen. Staatssecretaris Geke Faber had in haar *Leidraad grote grazers* uit 2000 erkend dat desondanks een zorgplicht bestond om vermijdbaar dierenleed te voorkomen.<sup>40</sup> De Raad vond dat de massale sterfte in 2004-2005 aantoonde dat de zorg voor de grote grazers tekort was geschoten. Hij stelde voor dat in het vervolg door het jaar heen afschot zou plaatsvinden om de populatie op een peil te houden dat overeenstemde met de draagkracht van het gebied onder winterse omstandigheden. Verder was onderzoek naar uitbreiding van het gebied en naar geboorteregulatie wenselijk. De Raad stuurde dit advies in september 2005 naar de Tweede Kamer. Maar het kwam als mosterd na de maaltijd, want het debat over de kwestie was toen al drie maanden voorbij en de aanbevelingen van de Raad werden niet meegenomen in de besluitvorming.

Dat consensusvorming veel tijd kon kosten had uiteraard te maken met diepgaande verschillen van inzicht tussen de maatschappelijke geledingen in de Raad. In het formuleren van adviezen werd de Raad geacht onafhankelijk te zijn. Hij was dat ook in zoverre het de relatie met het ministerie betrof, maar de afgevaardigden van de belangengroepen waren niet onafhankelijk ten opzichte

<sup>38</sup> Andersson Elffers Felix, *Verbeteren binnen bestaande kaders. Evaluatie Raad voor Dierenaangelegenheden 2002-2007* (Utrecht, 22 februari 2008), p. 16.

<sup>39</sup> RDA, *Advies over de winterssterfte 2004-2005 van grote grazers in de Oostvaardersplassen* (oktober 2005).

<sup>40</sup> *Kamerstukken II* 2000, 26800 XIV, 85.

van hun achterban. In de jaren dat Van den Bergh en Wensing voorzitter waren, wezen de maatschappelijke organisaties in de Raad zelf hun vertegenwoordigers aan. En hoewel op persoonlijke titel benoemd, werden die geacht resultaten te bereiken waarmee ze thuis konden komen. Lag er een ingewikkeld onderwerp op tafel, dan was eindeloos polderen de enige manier om tot een voor alle geledingen aanvaardbaar advies te komen. Voor de werkgroepen werden ook personen van buiten de Raad uitgenodigd. De voorzitter en de secretaris kozen die zo, dat althans binnen de werkgroepen de meningsverschillen niet al te hoog opliepen. Meestal lukte het uiteindelijk tot eenstemmigheid te komen. Maar het polderen kwam de slagkracht en effectiviteit van de Raad niet ten goede.

### 4.3 Ongevraagde adviezen

Voorzitter Wensing had een meer bestuurlijke invulling aan zijn taak gegeven dan zijn voorganger. Waar Van den Bergh een halve dagtaak aan de Raad had, deed Wensing zijn werk met een aanstelling van één dag per week. Hoewel de verhoudingen met het ministerie beter waren dan in de periode Van den Bergh, bestond er geen gestructureerd overleg met het ministerie met als doel de Raad in een vroeg stadium bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Het aantal door de minister gevraagde adviezen was lager dan voorheen – ongeveer vijf per jaar, en in 2007 maar één. De aanwezigheid – als adviseurs van het ministerie – van de directeuren van de relevante beleidsdirecties bij de Raadsvergaderingen liep gaandeweg ook terug, en vaak stuurde men een plaatsvervanger, bijvoorbeeld een senior beleidsmedewerker. Buiten de Raad waren er ondertussen wél regelmatige contacten tussen beleidsambtenaren van LNV en de vertegenwoordigers van de maatschappelijke geledingen in de Raad, en tussen de laatsten onderling. Men sprak elkaar regelmatig tijdens overlegbijeenkomsten op het ministerie, in de Tweede Kamer en op beurzen. De meningsuitwisseling in de Raad verloor daardoor aan relevantie. De deskundigen in de Raad konden de discussies een meerwaarde geven, maar ze waren veruit in de minderheid: de verhouding was één op vier. De helft van de veertien Raadsleden vertegenwoordigde het bedrijfsleven, terwijl de Utrechtse Faculteit Diergeneeskunde en de universiteit Wageningen (WUR) elk maar één lid hadden. In de werkgroepen waren de deskundigen wel beter vertegenwoordigd.

De Raad was voor zijn werkzaamheden dus grotendeels op zichzelf aangewezen en bracht voornamelijk ongevraagde adviezen uit. De procedure om

## Een actievere rol in het publieke debat

Als varkenshouder heeft Raadslid Annechien ten Have-Mellema dagelijks met de markt te maken. Zij ziet een groeiende wisselwerking tussen Raad, samenleving en markt. In de samenleving wordt actiever nagedacht en via de sociale media ook uitgewisseld over dierenwelzijn, de Raad stelt zich opener en actiever op en zoekt contact met meer gesprekspartners dan beleid en wetenschap. 'Als je zo'n vijftien jaar terugkijkt,' zegt ze, 'dan denk ik wel dat de mensen dierenwelzijn belangrijker zijn gaan vinden. Dat zie je bijvoorbeeld aan het Beter Leven-keurmerk, en bij de Raad aan het feit dat er twee adviezen zijn uitgebracht over dierenwelzijn als productkenmerk in de markt.' En de RDA is ook meer geneigd om zijn licht op te steken buiten de gebaande paden. 'De Raad pakt actief dingen op en gaat

op basis van adviezen in gesprek met betrokken partijen, zoals met de zienswijze over de paardenmarkten gebeurde.' De RDA gaat zich ook actiever bewegen in het publieke debat, ziet Ten Have - ook waar het spannend is zoals met de Oostvaardersplassen. Dat vindt ze een goede ontwikkeling die best nog even door mag gaan. 'Maar dan is het wel extra van belang om je onafhankelijkheid te bewaren.' Belangrijk vindt Ten Have de 'mengeling tussen wetenschap en praktijk' die de samenstelling van de Raad kenmerkt. 'Ik hecht er wel aan dat de praktijk goed vertegenwoordigd is, en dat is niet makkelijk want praktijkkennis en wetenschappelijke kennis communiceren niet altijd makkelijk met elkaar.'



Foto René Verleg

onderwerpen op de agenda te krijgen was democratisch: de leden konden voorstellen doen, waar in Raadsvergaderingen over werd gestemd. Dit had tot gevolg dat de producten van de Raad een nogal gevarieerd beeld gaven. Zo werd een folder uitgebracht voor paardenhouders over een goede omgang met hun dieren.<sup>41</sup> De Raad oogstte er lof mee vanuit de sector, maar de vraag rees of zijn missie met zo'n activiteit werd gediend. Het tweede evaluatierapport over de Raad uit 2008, opgesteld door Bureau Anderson Elffers Felix, stelde dat de Raad wat zijn werkveld betrof zoekende was; het departement had sturing moeten geven, maar deed dat niet.<sup>42</sup>

Hier stond tegenover dat ook thema's werden aangepakt die een aantoonbare rol speelden bij de beleidsontwikkeling. Een succesvol project was het advies

41 RDA, *Mogelijke dierenwelzijnproblemen in de paardenhouderij* (maart 2003).

42 Andersson Elffers Felix, *Verbeteren binnen bestaande kaders. Evaluatie Raad voor Dierenaangelegenheden 2002-2007* (Utrecht, 22 februari 2008).

*Toetsingskader en toelatingsprocedure voor aanwijzing van nieuwe voor productie te houden vissoorten* uit 2002.<sup>43</sup> De minister had de Raad hierom gevraagd naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer over de commerciële kweek van tong in Nederland. De Raad werkte een toetsingskader en toelatingsprocedure uit, en de minister nam het advies over als instrument om over de toelating van nieuwe vissoorten te oordelen. De Tweede Kamer stemde hiermee in. Een jaar later nam de minister ook het Raadsadvies *Criteria voor dodingsmethoden voor paling en meerval* over als uitgangspunt voor zijn beleid.<sup>44</sup>

Op het gebied van diergezondheid lagen de uitbraken van besmettelijke dierziekten rond de eeuwwisseling nog vers in het geheugen, vooral de MKZ-crisis van 2001. De maatschappelijke onrust die daarbij was ontstaan, weerspiegelde zich in Raadsadviezen waarin het maatschappelijk draagvlak voor bestrijdingsmaatregelen een centraal aandachtspunt was.<sup>45</sup> De minister deelde wel een aantal van de houderijtechnische aanbevelingen van de Raad, maar onderschreef niet dat er voor de overheid een belangrijke rol was weggelegd in de publieksvoorlichting over de problematiek.

In deze periode richtte de Raad zich steeds nadrukkelijker op het welzijn van gezelschapsdieren. In 2004 organiseerde het ministerie een werkconferentie over het thema. Doel was de overheid en de sector beter te laten samenwerken aan welzijnsbevordering, met als uitgangspunt dat de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de sector lag. De Raad kreeg naar aanleiding van deze conferentie van minister Veerman het verzoek het Forum Welzijn Gezelschapsdieren in te stellen, dat begin 2005 in werking trad als onderdeel van de Raad.<sup>46</sup> Het Forum stelde een actieplan op dat door minister en Kamer grotendeels werd overgenomen als basis voor beleid. Een en ander leidde tot de oprichting van het Landelijk Informatie Centrum Gezelschapsdieren (LICG), dat consumenten adviseert over de aanschaf en het houden van gezelschapsdieren.<sup>47</sup>

Op hetzelfde vlak lagen adviezen van de Raad over het fokken met gezelschapsdieren en over verplichte registratie en identificatie van honden en katten (I&R) om beter

43 RDA, *Een toetsingskader en toelatingsprocedure voor aanwijzing van nieuwe voor productie te houden vissoorten* (december 2002).

44 RDA, *Criteria voor dodingsmethoden voor paling en meerval* (mei 2003).

45 RDA, *Dierziektebeleid met draagvlak. Advies over de bestrijding van zeer besmettelijke dierziekten; deel 1 – Advies* (augustus 2003); RDA, *Dierziektebeleid met draagvlak. Advies over de bestrijding van zeer besmettelijke dierziekten; deel 2 – Onderbouwing van het advies* (januari 2004).

46 RDA, *Gedeelde zorg actieplan. Forum welzijn gezelschapsdieren* (maart 2006).

47 Zie <https://www.licg.nl/>.

zicht te krijgen op erfelijke afwijkingen en besmettingsrisico's bij ziekte-uitbraken.<sup>48</sup> Ook welzijnsverbetering bij landbouwhuisdieren kreeg aandacht: er verschenen adviezen met betrekking tot melkvee, vleeskalveren, varkens, legkippen en vleeskuikens.<sup>49</sup> In 2003 begon de Raad, na twee eerdere mislukte pogingen, opnieuw met een project dat lijsten moest opleveren van gezelschapsdieren die in Nederland wel of niet gehouden mochten worden – zogenoemde positief- en negatieflijsten. Het ging hierbij zowel om zoogdieren en vogels als om reptielen, amfibieën en vissen. Naast gezondheidsaspecten speelde het welzijns criterium voor de Raad een centrale rol bij de beoordeling of een dier al dan niet geschikt was om in Nederland gehouden te worden. De publicaties van de Raad hierover kregen veel media-aandacht. Ook de Tweede Kamer discussieerde over de lijsten en het was mede naar aanleiding hiervan dat de minister besloot de werkconferentie van 2004 over dierenwelzijn te organiseren. De Raad had een groot aandeel in de voorbereiding ervan.

Op verzoek van de minister presenteerde de Raad in 2006 een positieflijst van dieren die in Nederland gehouden zouden mogen worden.<sup>50</sup> De minister maakte in 2007 kenbaar deze lijst om te willen zetten in regels.<sup>51</sup> Toch is nu, in 2018, het dossier positief- en negatieflijsten nog steeds niet gesloten. Het onderwerp zorgde voor veel discussie binnen en buiten de Tweede Kamer, en lobbygroepen wisten te voorkomen dat voorgestelde lijsten in definitieve regelgeving terechtkwamen. Dit voorbeeld laat zien dat het lastig kan zijn de invloed van de Raad op de departementale beleidsvorming aan te wijzen. Niet alleen publieke en politieke discussie maar ook handhavingsoverwegingen maken dat het vele jaren kan duren voordat regels tot stand komen. Andere voorbeelden van beladen kwesties die zich jarenlang voort-sleepten zijn de Oostvaardersplassenproblematiek en de verplichte registratie van honden en katten. De Oostvaarderplassen zorgen anno 2018 nog steeds voor beroering. De I&R voor honden is er inmiddels, die voor katten nog niet.

48 RDA, *Fokken met recreatiedieren (deel 1)* (juni 2002); RDA, *Fokken met recreatiedieren (deel 2)* (juni 2002); RDA, *I&R hobbydieren/definitie gezelschapsdier* (oktober 2005).

49 RDA, *Natuurlijk gedrag van melkvee en vleeskalveren* (augustus 2006); RDA, *Natuurlijk gedrag van varkens* (juni 2006); RDA, *Natuurlijk gedrag van legkippen en vleeskuikens* (juni 2006).

50 RDA, *Positieflijsten* (december 2006).

51 *Jaarverslag 2007*, p. 12.

#### 4.4 De Raad mist ponteneur

Dat dierenwelzijn hoger op de maatschappelijke en politieke agenda kwam te staan, was niet alleen aan de activiteiten van de Raad af te lezen. Het kabinet Balkenende IV (2007-2010), met Gerda Verburg (CDA) als landbouwminister, nam als eerste Nederlandse regering het thema dierenwelzijn in het regeerakkoord op. Ook voor het eerst – wereldwijd – kwam eind 2006 een Partij voor de Dieren in het parlement, met twee zetels.

Hoewel het tij voor de Raad gunstig leek, concludeerde het evaluatierapport van 2008 dat zijn invloed beperkt was, daarbij vooral doelend op zijn aandeel in de ontwikkeling van nieuw beleid, in een vroeg stadium, op het departement. Het voortbestaan van de Raad stond niet meer ter discussie maar vanuit het departement gezien waren zijn zichtbaarheid en gewicht gering. Het teruglopen van de adviesaanvragen vanuit het ministerie tot één in 2007, was een teken aan de wand. Een indicatie van het betrekkelijke gewicht dat Raadsadviezen in de schaal legden, is ook dat de minister maar een derde van de in totaal 43 tussen 2002 en 2007 uitgebrachte adviezen naar de Tweede Kamer doorstuurde. De Raad miste ponteneur, aldus het evaluatierapport. In de laatste jaren van deze periode leken ook de pr-instrumenten van de Raad te getuigen van een teruglopend elan: de vormgeving van de jaarverslagen was allengs weer versoberd en de website raakte verouderd.

Cees Wensing nam in 2006 afscheid als voorzitter. Ter gelegenheid daarvan vond een symposium plaats over de toekomst van het dierenwelzijnsbeleid.<sup>52</sup> Wensing werd in datzelfde jaar opgevolgd door Henk Vaarkamp, hoogleraar Veterinaire Apotheek aan de Faculteit Diergeneeskunde in Utrecht. Het was andermaal tijd voor bezinning op de rol en het functioneren van de Raad.

52 RDA, *Toekomstmuziek voor dieren en dierbeleid? Symposium ter ere van het afscheid van prof. dr. C.J.G. (Cees) Wensing als voorzitter van de Raad voor Dierenaangelegenheden 10 november 2006* (juli 2007).

2006

*‘Hoogproductief melkvee: grenzen aan de groei?’ heette een advies van de RDA dat verscheen in juni 2006.*

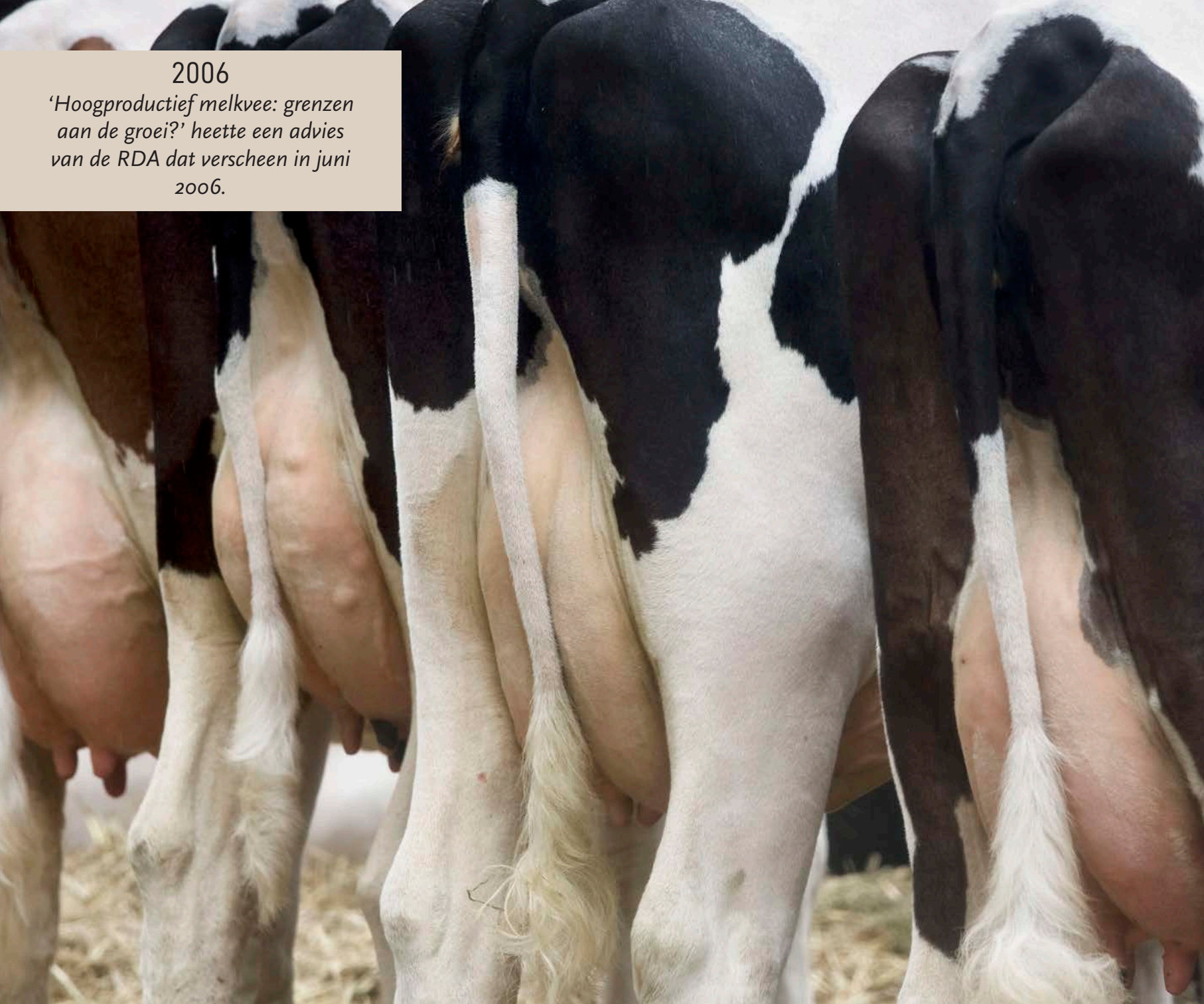


Foto: Hollandse Hoogte

## 5 De Raad als deskundigenorgaan (2008-2013): van oplossingen naar afwegingen

### 5.1 Weinig status en bekendheid

Volgens het instellingsbesluit zou de RDA eens in de zes jaar worden geëvalueerd. In 2001 had het eerste evaluatierapport geleid tot een aantal belangrijke veranderingen. De Raad was een overlegplatform geworden dat de minister adviseerde over strategische vraagstukken op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid. De meerwaarde van zo'n platform zou liggen in het verzamelen en overdenken van gezaghebbende opinies over beleid voor dierenaangelegenheden.

Maar het evaluatierapport uit 2008 was niet mals over het functioneren van dit platform. Volgens consultancybureau Andersson Elffers Felix had het peilen van opinies beperkte meerwaarde – dit kon inmiddels sneller via het internet. De Raad was ook niet nodig om de belangen van het maatschappelijk middenveld te behartigen, want de vertegenwoordigde organisaties hadden directe contacten met LNV. Aan een gespreksplatform tussen tegengestelde partijen uit de sector was evenmin behoefte. Men kwam elkaar toch wel tegen in het maatschappelijk en politiek overlegcircuit. En de Raad was al helemaal niet nodig als opdrachtgever van wetenschappelijk onderzoek – dat was elders beter belegd.

Bovendien kon van de leden niet gezegd worden dat ze het hele spectrum aan perspectieven op dierenaangelegenheden vertegenwoordigden. Velen zaten al sinds de oprichting in de Raad en vormden tezamen eerder een afspiegeling van het gangbare overlegcircuit in Nederland. Nieuwe vertegenwoordigers werden nauwelijks in de Raad opgenomen. De “commerciële kant” was oververtegenwoordigd ten opzichte van de hobbydierhouderij en de consumenten. En een aantal partijen, zoals de paardensector, was zelfs opvallend afwezig of beperkt vertegenwoordigd, zoals de Universiteit Wageningen, die toch toonaangevend was in het denken over voedselproductie en voedselkwaliteit.

Tot slot bleef onduidelijk in hoeverre de Raad zijn doelstellingen bereikte. Doordat de consensuscultuur nog steeds overheerste, duurde het te lang voordat adviezen gereed waren, waardoor ze beleidsrelevantie verloren. De RDA had dan ook weinig status en bekendheid, en deelname leek voor de leden vooral een strategisch doel te dienen, wat de kwaliteit van adviezen niet ten goede kwam:

De formele opzet en het functioneren van de Raad, representatie van de eigen organisatie, matige inhoudelijke voorbereiding en ontbreken van periodieke evaluatie van het functioneren van Raadsleden, lijkt een groot deel van de Raadsleden niet uit te dagen of in staat te stellen om de belangen van de eigen organisatie te overstijgen, nieuwe ideeën aan te dragen en verantwoordelijkheid te nemen voor de inhoudelijke kwaliteit van adviezen.<sup>53</sup>

Kortom, de RDA droeg op deze manier te weinig bij aan beter dierbeleid in Nederland.

## 5.2 De Raad 3.0: de buitenboordmotor van het ministerie

Toch kon de Raad volgens Andersson Elffers Felix een belangrijke meerwaarde hebben in het politieke spel tussen de minister en de Tweede Kamer, namelijk als hij op verzoek van de minister hoogwaardig onafhankelijk advies gaf en vanuit zijn expertrol ongevraagd adviezen leverde over mogelijke beleidsalternatieven. De Raad moest dan wel omgevormd worden tot een orgaan waarin onafhankelijke wetenschappers een even belangrijke rol hadden als sectorvertegenwoordigers.

Minister Verburg ging akkoord met dit voorstel. De RDA moest gaan lijken op de Gezondheidsraad, wat inhield dat hij adviseerde “op grond van de laatste stand van zaken in de vigerende wetenschap en wat er leeft in de Nederlandse samenleving”.<sup>54</sup> Raadsadviezen zouden zich uitsluitend richten op onderwerpen aan het begin van de beleidscyclus en steeds voors en tegens bevatten. Weer werd benadrukt dat consensusvorming geen doel was. De leden zouden *alleen* zitting mogen nemen in de rol van onafhankelijke deskundige. Ze waren ofwel wetenschappelijk expert, ofwel “sectordeskundige” met “specifieke kennis *van en/of* een bijzonder netwerk *in* een bepaalde sector of aandachtsveld van de dierhouderij”.<sup>55</sup> De sectordeskundigen mochten geen belangenbehartigende rol meer hebben: zij namen zonder last of ruggenspraak zitting in de Raad.

Ook de werkwijze zou die van de Gezondheidsraad gaan volgen. De Raad kon worden uitgebreid tot maximaal vijftig leden en zou plenair nog maar twee keer



Henk Vaarkamp, de derde voorzitter van de RDA

Foto Maartje de Nij

<sup>53</sup> Andersson Elffers Felix, *Verbeteren binnen bestaande kaders*, p. 18.

<sup>54</sup> Nota van de directeur Voedselkwaliteit en Diergezondheid en de directeur Landbouw aan de Minister. Onderwerp: Evaluatie Raad voor Dierenaangelegenheden, 12 maart 2008, vervolgblad 2.

<sup>55</sup> Nota van de directeur Voedselkwaliteit en Diergezondheid aan de Minister. Onderwerp: Samenstelling Raad voor Dierenaangelegenheden, 8 juli 2008, vervolgblad 2.

per jaar bijeenkomen. De adviezen gingen zienswijzen heten om te benadrukken dat het *deskundig* en geen *strategisch* advies betrof. Ze werden ontwikkeld in *ad hoc* ingestelde fora, waaraan steeds vijf tot tien leden met relevante expertise deelnamen. Wanneer nodig konden ook experts van buiten de Raad gevraagd worden. Als een zienswijze grotendeels gereed was, vond een “horizontale toets” plaats in Raad zelf, waarbij alle Raadsleden de gelegenheid kregen het advies te commentariëren. Op deze manier konden eventuele belangen die in het forum nog een rol gespeeld hadden, geneutraliseerd worden. Tot slot stelde het forum zelf, in overeenstemming met de voorzitter van de Raad, de uiteindelijke zienswijze vast, waarna het forum werd opgeheven.

Henk Vaarkamp, voorzitter sinds 2006, kreeg de taak om de nieuwe Raad vorm te geven. Hij deed dit samen met secretaris Laurens Hoedemaker, die in 2007 Ingeborg de Wolf had opgevolgd. In juli 2008 legden zij de minister een lijst voor met negentien wetenschappelijke experts en negentien sectordeskundigen. Van de eerstgenoemden waren de meeste werkzaam aan de Faculteit Diergeneeskunde en de Universiteit Wageningen. De sectordeskundigen waren actief op het gebied van gezelschapsdieren, hobbydieren, bijzondere dieren, paarden, de biologische veehouderij, melkveehouderij, vleeskalverhouderij, varkenshouderij, pluimveehouderij, kweekvis, dierenbescherming, dierenartsen, consumenten, retail en consument, en voedselveiligheid. De meeste voorgestelde leden waren nieuw, al stonden op de lijst nog steeds leden van de Dierenbescherming en het bedrijfsleven die al geruime tijd zitting hadden in de Raad. Van hen werd nu verwacht dat zij zich opstelden als sectordeskundigen.

Op 1 december 2008 ging de nieuwe Raad van start. Volgens Vaarkamp moest de RDA vanaf nu fungeren als de “buitenboordmotor van het Ministerie”.<sup>56</sup> De minister vroeg de Raad immers om advies bij vraagstukken waarvan de beantwoording multidisciplinaire expertise vergde die niet binnen het ministerie aanwezig was. Door op kundige en voortvarende wijze te adviseren, zou de Raad het dierbeleid in Nederland moeten voortstuwten.

Om de nieuwe missie kracht bij te zetten, had de directeur-generaal van LNV meteen drie adviesverzoeken voor de RDA: een over de rol van de dierenarts voor het algemeen belang, een over verantwoordelijkheden van verschillende partijen op het terrein van dierenwelzijn, en een over de te verwachten demografische ontwikkelingen en hun consequenties voor de dierhouderij in Nederland. In

<sup>56</sup> *Jaarverslag 2008*, Voorwoord.

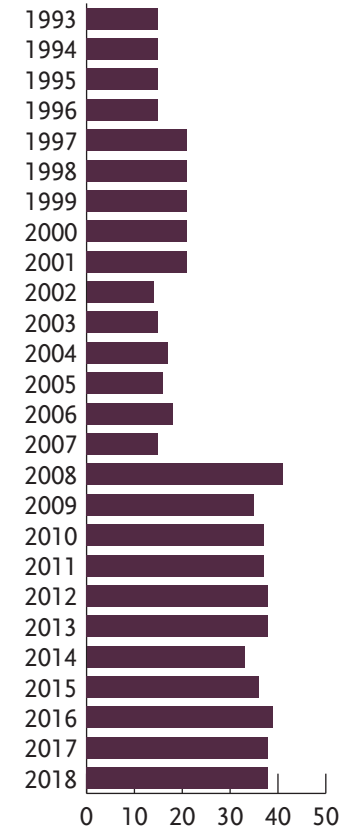
2009 werd de website van de RDA volledig vernieuwd en kreeg het publiek de mogelijkheid vragen te stellen en feedback te geven. De zienswijzen verschenen in het Nederlands en Engels, en de jaarverslagen besteedden aandacht aan de vraag of de doelstellingen dat jaar bereikt waren. Dit laatste kon door te laten zien dat adviezen waren omgezet in beleid, maar ook door de media-aandacht voor zienswijzen te peilen, te inventariseren hoe vaak er Kamervragen over werden gesteld, en bij te houden hoe vaak de website werd bezocht en zienswijzen werden gedownload. Bij de Raad 3.0, kortom, ging de vaart er weer in.

### 5.3 Een nieuwe leidraad voor advies

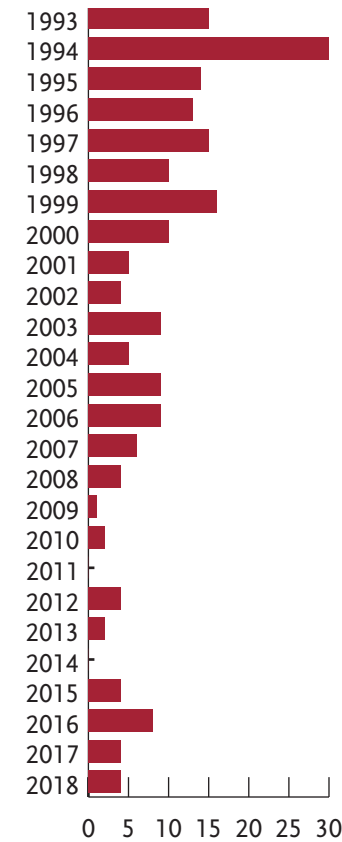
In de praktijk bleek dit moeizamer dan gedacht. In mei 2009 was wel de eerste zienswijze gereed over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de dierenarts, maar de overige adviesvragen bleken toch meer tijd nodig te hebben. Zo kon de Raad pas in december de zienswijze *Verantwoord houden* publiceren over de vraag van het ministerie wie verantwoordelijk was voor het welzijn en de gezondheid van gehouden dieren in Nederland.<sup>57</sup> Het forum was veel tijd kwijt aan de beantwoording van zo'n principiële vraag, en de Raad moest tweemaal een horizontale toets uitvoeren om de leden op één lijn te krijgen. In het jaarverslag van 2009 vroeg forumvoorzitter en hoogleraar Dier en Recht Annelies Freriks zich dan ook af of er voor dit soort tijdrovende vraagstukken niet beter onderzoekers ingeschakeld konden worden.

Wel was de Raad trots op het eindresultaat. In *Verantwoord houden* beargumenteerde hij dat de dierhouder als eerste verantwoordelijk was voor het welzijn en de gezondheid van zijn dier. Maar de overheid had eindverantwoordelijkheid voor alle dieren en diende een streefniveau voor hun welbevinden aan te geven dat meer inhield dan de afwezigheid van leed. Dierhouderijsectoren moesten vervolgens periodiek per rapportage aan de maatschappij verantwoorden of ze dit streefniveau haalden en, zo niet, waar dat aan lag. De Raad noemde 47 acties om te komen tot een verantwoorde manier van dieren houden. Alle betrokken partijen werden aangesproken, inclusief dierhouders, de overheid, dierenartsen, de agro-industrie en retailers.

<sup>57</sup> RDA, *Verantwoord houden. Wie is verantwoordelijk voor het welzijn en de gezondheid van gehouden dieren in Nederland?* (december 2009).



Aantal Raadsleden door de jaren heen



Aantal zienswijzen/adviezen door de jaren heen

In een terugblik uit 2014 noemde secretaris Hoedemaker *Verantwoord houden* een mijlpaal in de ontwikkeling van de RDA.<sup>58</sup> Samen met de zienswijze *Zorgplicht natuurlijk gewogen* uit 2012, waarin de Raad op eenzelfde wijze de verantwoordelijkheden voor niet-gehouden dieren uiteenzette, zag Hoedemaker er een handleiding in voor de zorgplicht voor alle dieren. Het advies zou een “serieuze opvolger kunnen worden voor het Brambell-rapport uit 1965”, waarin voor het eerst vijf vrijheden voor dieren geformuleerd werden die internationaal een ijkpunt zijn geworden in het denken over dierenwelzijn.<sup>59</sup> Dit was ambitieus, gaf Hoedemaker toe, maar in het overleg van de Europese adviesraden op het gebied van dierenwelzijn, de EuroFAWC, was hier meer dan eens over gesproken en leek het klimaat gunstig voor zo'n stap. Ook internationaal zou de RDA zo een groot verschil kunnen maken.

Eén van de forumleden die meeschreven aan *Verantwoord houden* was Frauke Ohl, hoogleraar Dierenwelzijn en Proefdierkunde en voorzitter van het departement Dier in Wetenschap en Maatschappij van de Faculteit Diergeneeskunde. Ohl was sinds 2008 lid van de Raad en had al in 2009 samen met Vaarkamp een commissie gevormd die toezicht hield op het bewaken van het dierenwelzijn tijdens de bestrijding van de Q-koorts (ze liep daarbij zelf Q-koorts op). Kort daarop werd ze voorzitter van een forum dat in december 2009 was ingesteld naar aanleiding van een adviesvraag van minister Verburg over de maatschappelijke opvattingen over dieren en dierenwelzijn, en de wijze waarop deze bij de beleidsvorming betrokken konden worden.

De vraag van Verburg volgde uit het ‘Drieluik dieren’ van het kabinet-Balkenende IV. Dit drieluik omvatte ten eerste de Nota dierenwelzijn (2007), die doelstellingen en maatregelen formuleerde om het welzijn van dieren te verbeteren, zoals de aanpak van erfelijke afwijkingen bij bepaalde hondenrassen, het certificeringssysteem voor handelaren in honden en katten, en het opstellen van positieflijsten voor te houden diersoorten.<sup>60</sup> Ten tweede ging het om een voorstel (2008) voor een nieuwe Wet dieren, één overkoepelende wet waarin alle afzonderlijke regelingen rond dieren werden ondergebracht.<sup>61</sup> Het laatste element was de Nationale agenda diergezondheid 2007-2015; onder het motto ‘Voorkomen is

<sup>58</sup> *Jaarverslag 2014*, p. 17.

<sup>59</sup> *Jaarverslag 2014*, p. 17. RDA, *Zorgplicht natuurlijk gewogen. Over het welzijn van semi- en niet-gehouden dieren* (november 2012).

<sup>60</sup> *Kamerstukken II 2007*, 28286, 2.

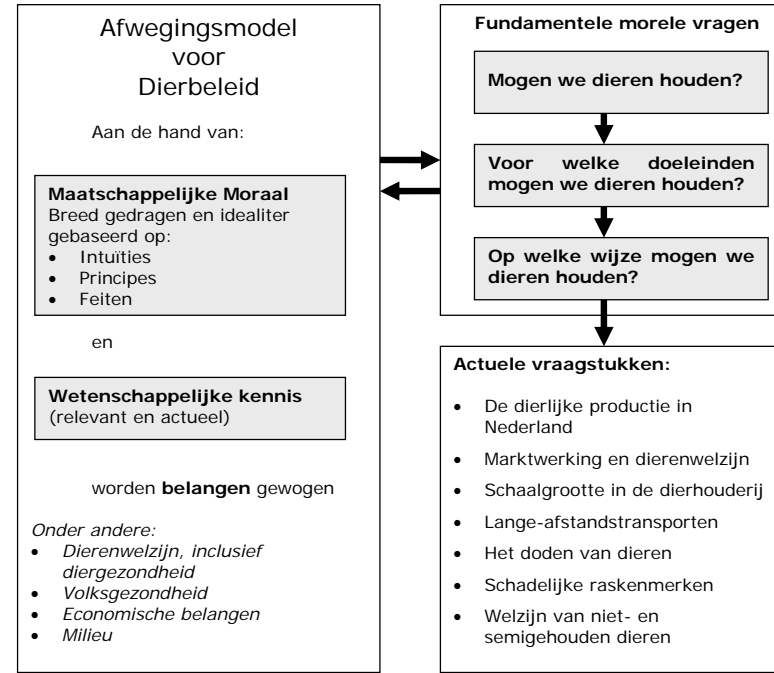
<sup>61</sup> *Kamerstukken II 2008*, 31389, 2.

beter dan genezen' stond hierin de preventieve diergezondheidszorg centraal.<sup>62</sup>

Toen in februari 2010 het kabinet-Balkenende IV viel, besloot het forum onder leiding van Ohl de adviesvraag uit te breiden naar de vraag welke dierkwesties de regering de komende jaren zou moeten adresseren. In juli 2010 publiceerde de Raad het antwoord in de *Agenda voor het dierbeleid*. Hierin werden zeven diervraagstukken geagendeerd waarover volgens de Raad de maatschappelijke opvattingen óf sterk uiteen liepen óf recentelijk sterk veranderd waren: (1) de dierlijke productie in Nederland, (2) de rol van de overheid bij marktwerking en dierenwelzijn, (3) schaalgrootte in de dierhouderij, (4) het transport van levende dieren over grote afstanden, (5) het doden van dieren, (6) het fokken van dieren met schadelijke raskenmerken, en (7) het welzijn van niet- of semi-gehouden dieren in natuurgebieden. Nieuw overheidsbeleid was hier geboden, aldus de Raad.

Daarnaast bevatte de *Agenda* een filosofische reflectie over de manier waarop belangen op het gebied van de dierhouderij op een rechtvaardige wijze tegen elkaar afgewogen konden worden. Alle belangrijke dierenwelzijns- en diergezondheidsvraagstukken waren in de kern terug te voeren op drie vraagstukken, schreef de Raad: mogen wij dieren houden, voor welke doeleinden mogen wij dieren houden, en op welke wijze mogen wij dieren houden? Stappen zetten in het dierbeleid zonder deze vragen te beantwoorden was best mogelijk, maar “voor een duurzaam en breed gedragen dierbeleid zullen de principiële, morele rechtvaardigingen voor het houden van dieren wel geadresseerd moeten worden”.<sup>63</sup> De Raad was daarom van mening dat al het toekomstige dierbeleid in Nederland gebaseerd diende te zijn op een nieuw “Afwegingsmodel voor Dierbeleid” (zie afbeelding hiernaast).

Aan de hand van kennis over maatschappelijk breed gedragen morele opvattingen en de huidige stand van zaken in de wetenschap woog dit model op “consistente en transparante wijze” ter zake doende belangen tegen elkaar af. Daarnaast zou de overheid regelmatig trendanalyses moeten uitvoeren om de heersende maatschappelijke kennis en moraal ten aanzien van dieren te inventariseren. Ze zou ook de kennis van burgers over dierhouderij en dierenwelzijn moeten vergroten, “zodat morele opvattingen vooral gebaseerd zijn op relevante en juiste informatie en een zorgvuldige afweging van alle relevante factoren”.<sup>64</sup> De *Agenda* beval



dan ook aan om onderwerpen als dierhouderij en dierenwelzijn op te nemen in het curriculum van het Nederlandse (basis)onderwijs.

Het afwegingskader was ontwikkeld door Ohl, samen met de ethicus Franck Meijboom, die als extern deskundige was toegevoegd aan het forum en die in 2013 zelf Raadslid werd. In 2010 werd het kader voor het eerst toegepast in een zienswijze over fokkerij en voortplantingstechnieken. In november van dat jaar pleitte Ohl succesvol voor het toepassen van het nieuwe afwegingsmodel in een onafhankelijke beheersadviescommissie voor de Oostvaardersplassen, die was ingesteld door staatssecretaris Henk Bleker (CDA) van het nieuwe ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I) onder Rutte I.<sup>65</sup> In zijn jaarverslag van 2010 merkte Vaarkamp tevreden op dat “daarmee is aangetoond dat het werkt in de praktijk”.<sup>66</sup>

Met het afwegingskader, dat in juni 2011 aan de Tweede Kamer werd gepresenteerd, leek de Raad zijn nieuwe leidraad gevonden te hebben.

## 5.4 Boekjes, oplossingsrichtingen en vergezichten

In oktober 2011 overleed Henk Vaarkamp onverwacht en werd Frauke Ohl de nieuwe voorzitter van de Raad. In dezelfde periode stagneerde het Raadswerk weer wat. In 2011 werden geen zienswijzen gepubliceerd, en in 2011 en 2012 verschenen geen jaarverslagen.

Pas in 2014 publiceerde de Raad een uitgebreid overzicht van zijn activiteiten in de afgelopen drie jaar. Dit verslag had een volledig nieuwe stijl: zowel de lay-out als de inhoud namen de vorm aan van een magazine, met kleurrijke platen, teksten in kolommen en professionele portretten van Raadsleden. Ohl werd geïnterviewd in plaats van dat ze zelf als voorzitter een overzicht gaf. De toon was overwegend positief: waar Van den Bergh in de jaren negentig nog wel eens fulmineerde tegen het ministerie, werd nu vooral benadrukt wat er in de afgelopen periode allemaal bereikt was en hoe goed de opkomst van Raadsleden was geweest. Het jaarverslag-nieuwe stijl had wel wat weg van een pr-instrument – de Raad had duidelijk een professionaliseringsslag gemaakt. Ook van de zienswijzen werden vanaf nu korte ‘publieksversies’ met dezelfde mooie vormgeving uitgegeven en Raadsleden

62 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Nationale agenda diergezondheid 2007-2015. Voorkomen is beter dan genezen* (oktober 2007).

63 RDA, *Agenda voor het dierbeleid. Morele vraagstukken en speerpunten voor het dierbeleid in Nederland* (juli 2010), p. 15.

64 Ibid., p. 16.

65 *Reconciling Nature and Human Interests. Report of the International Committee on the Management of Large Herbivores in the Oostvaardersplassen (ICMO)* (The Hague/Wageningen, Netherlands. Wageningen UR – WING rapport 018. June 2006).

66 *Jaarverslag 2010*, Van de voorzitter.

noemden ze al gauw “boekjes”. De Raadsadviezen zelf leken inmiddels nauwelijks nog op de korte, zakelijke nota’s die de Raad van oudsher had gepubliceerd.

In het nieuwe jaarverslag kwam Ohl nogmaals terug op het belang van het afwegingskader: “Als je duurzame oplossingen wil bereiken moet je geen ad-hoc-antwoorden zoeken”. Met een afwegingskader werd het mogelijk elke adviesvraag op consistente wijze aan te pakken: “Zo’n kader geeft niet direct de antwoorden maar het begeleidt je er wel stapsgewijs naartoe – op zo’n manier dat je later, bij het beantwoorden van een andere vraag, dezelfde redenering kan volgen”. Voor Ohl was deze consistentie cruciaal. Ze wilde daarom ook graag dat de Raad een begrippenlijst opstelde om “Babylonische spraakverwarring” te voorkomen bij de verschillende partijen die zich bezighielden met dierenaangelegenheden: “We moeten zo zorgvuldig mogelijk omgaan met begrippen als bijvoorbeeld *onnodig lijden*. Die woorden moet je niet de ene keer zus en de andere keer zo gebruiken”.<sup>67</sup>

Vanaf 2012 refereerden de meeste zienswijzen aan het afwegingskader en werd het gebruikelijk om ook voor concrete vraagstukken stroomdiagrammen op te nemen die de lezer in staat stelden stapsgewijs een antwoord te geven op de gestelde adviesvraag. Deze diagrammen werden zelf ook afwegingskaders genoemd. Zo bevatte de zienswijze *Verantwoord honden houden* (2013) het “afwegingskader voor hondenbetenbeleid”, en was in de zienswijze *Grip op ingrepen* (2013) een “afwegingsinstrument voor ingrepen” opgenomen.<sup>68</sup> Volgens secretaris Hoedemaker zorgde dit ervoor dat adviezen “niet meer met de oplossing aan komen dragen maar met de aanpak van het probleem”.<sup>69</sup>

Sommige Raadsleden ervoeren het afwegingskader als grote winst. Ludo Helbrekers bijvoorbeeld, toenmalig hoogleraar Anesthesiologie aan de Faculteit Diergeneeskunde en voorzitter van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, zei over de zienswijze *Grip op ingrepen*:

Het belangrijkste is niet de uitkomst op dit moment of voor één diersoort, maar de transparantie die eruit voortvloeit voor de burger. Iedereen die nadenkt over de moreel-ethische dilemma’s rond dierenwelzijn heeft hier houvast aan, en daar ben ik tevreden over!<sup>70</sup>

67 *Jaarverslag 2011-2013*, Deel I Zienswijzen, pp. 4-5.

68 RDA, *Verantwoord honden houden. Paal en perk aan onaanvaardbaar gedrag van honden en hun houders* (Augustus 2013); RDA, *Grip op ingrepen* (2013).

69 *Jaarverslag 2014*, p. 17.

70 *Jaarverslag 2011-2013*, Deel I Zienswijzen, p. 12.



RDA-voorzitter Frauke Ohl:

## ‘We hebben een consistente lijn gevonden’

‘Als je duurzame oplossingen wil bereiken moet je geen ad-hoc-antwoorden zoeken,’ zo luidt de onontkoombare logica van Frauke Ohl. En de raad waarvan zij voorzitter is wil duurzame oplossingen zoeken. ‘Voor de raad is het belangrijk om consistent te zijn over de verschillende vraagstukken heen, en voor de stakeholders en de politiek is het misschien nog wel belangrijker.’ In de afgelopen jaren is dat goed gelukt, vindt Ohl, terugkijkend.

In de jaren 2011 tot en met 2013 verschenen er zeven zienswijzen van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA). Die gingen over vraagstukken van uiteenlopende aard en reikwijdte, zoals de wijze waarop ganzen worden gedood, de rol van marktwerking voor het welzijn van landbouwhuisdieren of de vraag naar de maatschappelijke zorgplicht voor niet-gehouden dieren.

Door die zienswijzen loopt een duidelijke lijn, constateert Ohl in haar werk-kamer bij de Utrechtse faculteit Diergeneeskunde, waar ze de leerstoel Dierenwelzijn en Profefierkunde bekleedt. De raad beperkt zich niet tot de concrete vraag die aan de orde is, maar zoekt steeds naar de vragen die daarachter liggen. ‘Daarmee kom je op de verbinding tussen verschillende onderwerpen. Dat maakt het mogelijk om te streven naar een handlingskader voor de manier

waarop wij als mensen omgaan met dieren.’ Zo’n kader geeft niet direct de antwoorden maar het begeleidt je er wel stapsgewijs naartoe – op zo’n manier dat je later, bij het beantwoorden van een andere vraag, dezelfde redenering kan volgen.

**Grote grazers en zeezoogdieren**  
In de *Agenda voor het Dierbeleid* (2010), opgesteld onder leiding van Ohl’s voorganger Henk Vaarkamp, werd dat kader voor het eerst geschetst. Vervolgens speelde het een belangrijke rol in het advies *Zorgplicht Natuurlijk Geroegen*, over de vraag of en wanneer wij als mensen verantwoordelijkheid moeten nemen voor het welzijn van niet-gehouden dieren. Ohl: ‘Dat advies stelde de raad ongevraagd samen en dat was niet voor niets. De maatschappelijke discussie maakte het nodig.’ Grote grazers in

de Oostvaardersplassen, damherten in de Waterleidingduinen en natuurlijk de saanspoelde bultrug Johanna, het waren allemaal kristallisatiepunten van maatschappelijke opwinding, maar ook allemaal demonstraties van de verschillen tussen situaties, meningen, terminologieën en de betekenissen die mensen daaraan geven. Nóg een reden waarom de raad groot belang hechtte aan een handlingskader, of een afwegingskader zoals Ohl het ook wel noemt. Dat geeft duidelijkheid over de betekenis van gehanteerde begrippen. ‘We moeten zo zorgvuldig mogelijk omgaan met begrippen als bijvoorbeeld *onnodig lijden*. Die woorden moet je niet de ene keer zus en de andere keer zo gebruiken.’

**‘We zoeken steeds naar de achterliggende vragen’**

Frauke Ohl

RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN 2011-2013 – DEEL 1 – 4

Frauke Ohl, de vierde voorzitter van de Raad, interview in het jaarverslag nieuwe stijl.



Publieksversie van het advies 'Paal en perk aan onaanvaardbaar gedrag van honden' uit 2015.

Andere leden hadden enige twijfels. Helga van Veen van de Dierenbescherming, die al zitting had in de Raad sinds zijn oprichting in 1993, herinnert zich dat ze er bij Ohl op heeft aangedrongen dat het niet alleen ging om de manier waarop geredeneerd werd, maar ook om de uitkomst. De Raad moest wel oplossingen voor problemen blijven aanreiken.<sup>71</sup>

Ook staatssecretaris Sharon Dijksma (PvdA), onder Rutte II verantwoordelijk voor de Raad, gaf in het jaarverslag 2014 blijk van enige reserve. Als je als beleidspersoon niet precies wist onder welke omstandigheden je een beslissing moest nemen, dan kon een afwegingsmodel nuttig zijn. Maar als je wilde weten hoe te handelen op het moment dat een walvis was gestrand, zoals gebeurde met de bultrug Johanna op de zandplaat in de buurt van Texel in 2012, “dan moet er wat gebeuren en wil je ook een advies dat daarop is toegesneden”.<sup>72</sup>

Concrete aanbevelingen deed de Raad zeker ook. In december 2012 werd bijvoorbeeld een verkorte zienswijze *Richtsnoer ganzendoden* gepubliceerd, waarin op verzoek van het ministerie een inschatting werd gemaakt van de dodingsmethoden voor wilde ganzen die het meest aanvaardbaar zijn.<sup>73</sup> Het advies had in de Raad tot commotie geleid, omdat niet alle leden het uitgangspunt van het advies wilden onderschrijven dat doden noodzakelijk is omwille van het vlieg- en grondverkeer. Het *Richtsnoer* bevatte daarom een minderheidsstandpunt, wat vrij ongebruikelijk was (en is). In december 2013 publiceerde de Raad nog een verkorte zienswijze, het *Protocol gestrande grote zeezoogdieren*, dat concludeerde dat niet elke mogelijke redding van een groot zeezoogdier ook wenselijk was. Wanneer het dier niet kon terugkeren naar zijn natuurlijk omgeving of wanneer het voor het welzijn van de populatie beter was dat het gestrande dier “uitviel”, dan was euthanasie te prefereren boven redding.<sup>74</sup> Op deze uitspraak werd verdeeld gereageerd. Met het overlijden van bultrug Johanna vers in het geheugen waren veel mensen van mening dat grote zeezoogdieren altijd gered moesten worden.<sup>75</sup>

Over het geheel genomen kregen de zienswijzen onder Ohl wel een ander karakter dan voorheen. De Raad profileerde zich nu als een orgaan dat “oplossingsrichtingen” in plaats van concrete oplossingen voorstelde, en dat vergezichten bood voor grote, complexe thema’s zoals de invloed van het *One*

71 Interview met Helga van Veen, 26 september 2018.

72 *Jaarverslag 2014*, p. 4.

73 RDA, *Richtsnoer ganzendoden* (december 2012).

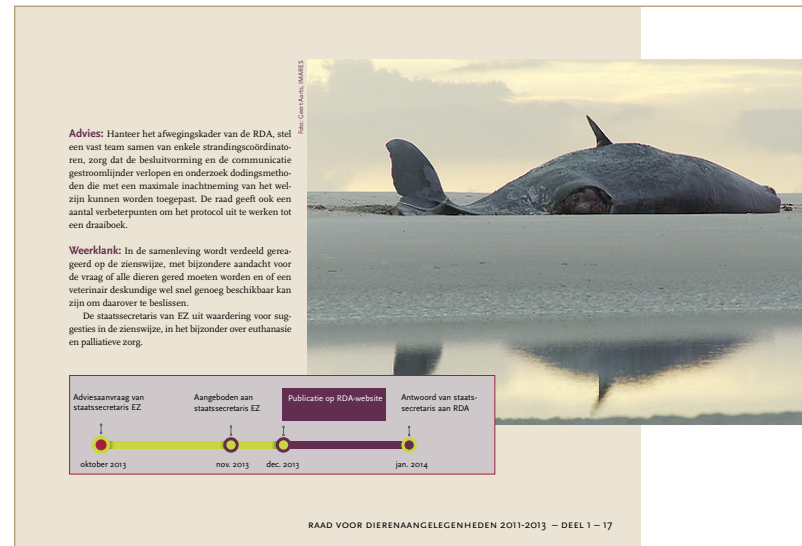
74 RDA, *Verkorte zienswijze Protocol gestrande grote zeezoogdieren* (november 2013).

75 *Jaarverslag 2011-2013*, Deel I Zienswijzen, p. 17.



*Health* concept (de geïntegreerde, multidisciplinaire benadering van menselijke en dierlijke gezondheid) op de gezondheid en het welzijn van dieren in Nederland.<sup>76</sup> Ook zette Ohl meer in op andersoortige activiteiten. Zo werd in samenwerking met het Centrum voor Ethiek en Gezondheid in 2012 de essaybundel *De mens centraal?* gepubliceerd over de vraag in hoeverre het humane gezondheidsbeleid meer rekening moest houden met dieren en de natuur.<sup>77</sup> Ook nam ze namens de Raad deel aan rondetafelgesprekken in de Tweede Kamer over de pelsdierhouderij en de schaalgrootte van de intensieve veehouderij. Tot slot werd vanaf 2014 jaarlijks de Vaarkampering georganiseerd, met als doel fundamenteel te reflecteren over diergezondheid en dierenwelzijn in Nederland.<sup>78</sup>

De Raad was actief, zijn aanzien groeide, en hij kon dan ook met vertrouwen uitzien naar de nieuwe evaluatie in 2014.



<sup>76</sup> RDA, Startdocument “One Health”. Impact op de gezondheid en het welzijn van gedomesticeerde dieren (2015).

<sup>77</sup> Centrum voor Ethiek en Gezondheid, *De mens centraal? Ethische dilemma's bij gezondheidsbeleid met goede zorg voor dier en natuur* (Signalering ethiek en gezondheid 2012).

<sup>78</sup> *Jaarverslag 2011-2013*, Deel II Doorwerking, activiteiten en mensen, pp. 6-7; *Jaarverslag 2014*, pp. 8-10.

Omslag en een binnenpagina van het eerste jaarverslag-nieuwe stijl.

2008

In januari 2008 publiceerde de RDA een advies over Europees welzijnsbeleid voor gezelschapsdieren



Foto Dierenbeeldbank

## 6 Het recente verleden (2014-2018): de Raad gaat de boer op

### 6.1 Een nieuwe evaluatie

De nieuwe evaluatie, weer uitgevoerd door Andersson Elffers Felix, was gereed in maart 2015.<sup>79</sup> Waar het bureau in 2008 harde woorden had gebruikt, was het nu positiever. De overgang naar een deskundigenorgaan was goed verlopen en de Raad voerde zijn nieuwe taakopdracht naar behoren uit. De expertise van de Raadsleden was groot en relevant, en de inhoudelijke kwaliteit van adviezen stond buiten kijf. Zienswijzen gingen voorbij aan de waan van de dag.

Geïnterviewde Raadsleden spraken wel het vermoeden uit dat sectorbelangen nog steeds meespeelden, ondanks de opdracht een onafhankelijk adviesorgaan te zijn. Toch vonden ze dat de brede samenstelling de neutraliteit van adviezen waarborgde. Ook Andersson Elffers Felix concludeerde dat notulen, jaarverslagen en zienswijzen geen aanleiding gaven te denken dat leden belangen behartigden. Het risico was wel dat adviezen door het blijvende gepolder aan scherpte inboeten. Veel zienswijzen werden toch pas uitgebracht als er een breedgedragen advies was geformuleerd.

Het bureau vond verder dat zienswijzen een te hoog abstractieniveau hadden. Het afwegingskader zorgde voor consistentie, maar door het gebrek aan concrete oplossingen was niet altijd duidelijk wat er in de praktijk mee gedaan kon worden. Ook beperkten veel zienswijzen zich tot veilige onderwerpen. Sectorbelangen en beleidsprioriteiten maakten het moeilijk bepaalde onderwerpen aan te roeren. Raadsleden hadden bijvoorbeeld advies willen uitbrengen over de terugkomst van de wolf in Nederland en over het doorfokken van raspaarden en -honden. Het vermoeden bestond dat deze onderwerpen niet waren behandeld omdat Economische Zaken er niet voor openstond. EZ wist de Raad vooral goed te vinden bij plotseling opduikende lastige kwesties, zoals het ganzenprobleem bij Schiphol – de Raad als reddingsboei, noemt voormalig directeur Henri Kool dit.<sup>80</sup> Maar niet alle belangrijke kwesties werden aan de Raad voorgelegd. Volgens

<sup>79</sup> Andersson Elffers Felix, *Bewezen deskundigheid, noodzakelijke zichtbaarheid. Evaluatie Raad voor Dierenaangelegenheden* (Rapport, 13 maart 2015).

<sup>80</sup> Interview met Henri Kool, 8 oktober 2018.

Raadslid Henny Swinkels, Director Corporate Affairs van de VanDrie Group, bleven onderwerpen soms ook liggen als er weinig uitzicht was op een breedgedragen advies.<sup>81</sup> Een belangrijke omstandigheid was ten slotte dat de Wet Dieren, die de GWWD samen met een aantal andere regelingen voor gehouden dieren verving, in mei 2011 was aangenomen.<sup>82</sup> Het doel was een nieuw integraal wettelijk kader. Toch vonden Raadsleden het beleid voor dierenwelzijn in Nederland versnipperd, wat het lastig maakte om gericht invloed uit te oefenen op het ministerie. De doorwerking van zienswijzen bleef moeilijk te bepalen.

Het evaluatierapport concludeerde dat de potentie van de Raad nog niet volledig werd benut. De werkwijzen en procedures sloten niet goed aan op het wettelijk kader waarbinnen de Raad opereerde. De relatie met EZ was te informeel en het ministerie had geen heldere visie op de inzet van de RDA. De ondersteuning van de Raad was bovendien te gering om zijn taak goed te kunnen vervullen. Maar vooral ontbrak het de Raad aan een goed communicatiebeleid: “Hierdoor komt de inhoudelijke bijdrage die de Raad levert in zijn zienswijzen en andere publicaties minder goed uit de verf”.<sup>83</sup> De belangrijkste aanbeveling was dan ook om een strategie voor betere zichtbaarheid te ontwikkelen. In eerste instantie binnen het ministerie, maar ook voor de buitenwereld. De Raad moest de boer op.

## 6.2 Een breder publiek

Raadsleden waren verdeeld over het naar buiten treden van de RDA. Sommigen wilden een Raad die zich bij discussies over dierenwelzijn en diergezondheid nadrukkelijk meldde in de media en de politiek. Anderen vreesden dat een te publieke rol afbreuk zou doen aan de autoriteit van de Raad. Wetenschappelijke distantie was zijn kracht.

Onder de nieuwe secretaris Marc Schakenraad, die in 2014 Laurens Hoedemaker was opgevolgd, zette de Raad niettemin in op bredere bekendheid. Zienswijzen kregen publieksversies en de website werd weer afgestoft. “Daar maken we een gewoonte van”, meldde Schakenraad in het jaarverslag van 2014, “want het is belangrijk dat zienswijzen door een groot publiek kunnen worden gelezen

<sup>81</sup> Interview met Henny Swinkels, 3 oktober 2018.

<sup>82</sup> Wet van 19 mei 2011, houdende een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (Wet dieren). Op 1 januari 2013 trad deze wet in werking.

<sup>83</sup> Andersson Elffers Felix, *Bewezen deskundigheid, noodzakelijke zichtbaarheid*, p. 4.



Foto René Verleg

### ‘Niet polderen maar wetenschappelijk inzicht bieden’

Het al of niet streven naar consensus was de afgelopen vijftig jaar een terugkerend thema in de ontwikkeling van de RDA. Raadslid Hans Heesterbeek, hoogleraar Theoretische Epidemiologie aan de faculteit Diergeneeskunde van de Universiteit Utrecht, heeft er een duidelijke visie op. ‘Ik zou het liefst zien dat de RDA niet hoeft te streven naar eenstemmigheid tussen wetenschappelijke en maatschappelijke inbreng. Wij zouden advies moeten geven op basis van wetenschappelijke inzichten, en natuurlijk daarbij de maatschappelijke kanten zo scherp mogelijk benoemen. Maar polderen tussen allerlei belangen, dat vind ik niets voor de RDA.’ Heesterbeek ziet de Gezondheidsraad als een goed voorbeeld. ‘Die brengen

adviezen uit die in feite worden gezien als het beste op dat moment verkrijgbare wetenschappelijkonderbouwde antwoord op de gestelde vraag.’ Meer dan bij de RDA gebruikelijk is, denkt Heesterbeek, wordt daarbij een beroep gedaan op externe deskundigheid. De commissies, vergelijkbaar met de forums van de RDA, worden vaak samengesteld uit de meest geschikte experts op het gebied van het betreffende vraagstuk, inclusief enkele leden van de Raad. ‘Op die manier krijg je een advies volgens de meest recente wetenschappelijke inzichten. En dat is dan zo gewichtig dat de bewindspersoon er doorgaans ook naar handelt.’ Het zou goed zijn als er een heldere uitspraak zou komen over de vraag waar de RDA nu precies voor is, vindt Heesterbeek.

en begrepen”.<sup>84</sup> Om die reden werd dat jaar ook filosoof Bas Haring, hoogleraar Publiek Begrip van Wetenschap in Leiden, benoemd als Raadslid. En Schakenraad wilde nieuwe manieren ontwikkelen om verschillende doelgroepen bij het werk van de Raad te betrekken. In de toekomst zouden bijvoorbeeld meer stakeholderbijeenkomsten en *brainstorms* georganiseerd moeten worden. Elk forum moest voortaan externe deskundigen raadplegen en de resultaten van publicaties werden met direct betrokkenen gedeeld. Vanaf 2018 worden zienswijzen ook in Nieuwspoort gepresenteerd.

In 2016 begon de RDA samen met de Missing Chapter Foundation met een initiatief om kinderen een stem te geven op het gebied van dierenwelzijn. In de “Raad van Kinderen” bogen de leerlingen uit groep 7/8 van de Openbare Dalton-school de Reiziger in Apeldoorn zich in 2017 over de vraag hoe mens en hond

<sup>84</sup> *Jaarverslag 2014*, p. 7.

goed kunnen samenleven.<sup>85</sup> In 2018 is de RDA bezig ook een juniornetwerk met jongvolwassenen in te stellen.<sup>86</sup> En een jaar eerder werd met stakeholders op het gebied van het welzijn van huisdieren een rondetafelgesprek georganiseerd over kennisverspreiding.<sup>87</sup> Waar vroeger vooral de minister en beleidsmedewerkers het publiek van de Raad hadden gevormd, was nu een breder publiek in beeld gekomen.

### 6.3 Het voorzitterloze tijdperk

Op 28 januari 2016 overleed Frauke Ohl na een korte ziekteperiode. Ter nagedachtenis werd in februari 2016 een herdenkingsbijeenkomst georganiseerd. De Raad publiceerde samen met de Faculteit Diergeneeskunde een *In Memoriam Frauke Ohl* over deze dag, met toespraken en een journalistiek verslag.<sup>88</sup> Op 1 november 2016 benoemde staatssecretaris Martijn van Dam (PvdA) bestuurder Pauline Krikke (VVD) tot nieuwe voorzitter van de Raad. Maar in februari 2017 droeg de gemeenteraad van Den Haag haar voor als opvolgster van burgemeester Van Aartsen, waardoor de Raad weer zonder voorzitter zat. Pas eind 2017 werd een nieuwe voorzitter gevonden: Jan Staman, veterinaire én jurist, voormalig hoofd van de afdeling van LNV belast met dierenwelzijn en oud-directeur van het Rathenau Instituut, dat zich bezighoudt met de publieke en politieke meningsvorming op het gebied van wetenschap, technologie en de samenleving.

In de tussentijd werd de Raad geleid door Marc Schakenraad. De beperkte capaciteit van het secretariaat maakte het werk af en toe lastig. Toch wist de Raad in het voorzitterloze tijdperk een behoorlijk aantal adviezen te produceren. In 2016 verschenen maar liefst zeven zienswijzen en in 2017 vier – grote aantallen voor de Raad sinds hij in 2008 een deskundigenplatform was geworden.

Een aantal projecten was al onder Ohl ingezet. Zo verscheen begin 2016 de *One Health* zienswijze, die een afwegingskader bood voor “alle overwegingen rond de gezondheid van mens, dier en ecosysteem”, met inbegrip van de waarden waar volgens de Raad op dit terrein rekening mee moest worden gehouden.<sup>89</sup> Een jaar later presenteerde een forum onder leiding van onderzoeker dierenwelzijn Hans

85 *Jaarverslag 2016*, p. 23.

86 Interview met Marc Schakenraad, 29 augustus 2018.

87 *Jaarverslag 2017*, pp. 18-19.

88 RDA, *In Memoriam Frauke Ohl*. ‘Gezaghebbend, verbindend, met ruimte voor ratio en emotie’ (2016).

89 RDA, *One Health*. Een afwegingskader voor beleidsbeslissingen (2016).



Foto René Verleg

Jan Staman, de vijfde voorzitter van de RDA.



Hopster het denkkader voor begrippen dat Ohl zo graag had gewild. Begrippen als dierenwelzijn, intrinsieke waarde en natuurlijk gedrag werden geduid om “consistentie en transparantie in besluitvorming” te bevorderen.<sup>90</sup>

Een verkorte zienswijze over vang- en dodingsmiddelen voor vogels uit maart 2016 was succesvol: staatssecretaris Van Dam nam het advies ongewijzigd over en wetgeving volgde binnen een jaar.<sup>91</sup> Een advies over hondenbeten uit 2017 gaf veel discussie in de media. De Raad beval aan om houderijvoorschriften op te stellen voor hoog-risicohonden, waaronder het verplicht euthanaseren van een hond bij het éérste ernstige bijtincident. Veel hondenbezitters vonden dit “one-strike-out principe” te rigoureu.<sup>92</sup> Minder goed verging het een forum over de gevolgen voor het dierenwelzijn van prijschommelingen in de melkveehouderij. Aanleiding was de afschaffing van de Europese melkquota in 2015. De Raad concludeerde in 2016 dat de resultaten van het forum onvoldoende bijdroegen aan de maatschappelijke discussie over de melkveehouderij.<sup>93</sup> Het jaarverslag liet onvermeld of politieke overwegingen bij deze beslissing een rol hadden gespeeld.

De Raad bleef inzetten op internationale contacten en zichtbaarheid. Al in 2010 was onder Vaarkamp in Nederland een bijeenkomst van de EuroFAWC georganiseerd op kasteel Groeneveld te Baarn. Hier was in Europees verband gesproken over het welzijn van zwerfhonden en -katten, over erfelijke gebreken bij gezelschapsdieren, en over het welzijn van melkvee. In de jaren daarna bleef de Raad actief deelnemen aan bijeenkomsten van de EuroFAWC; Laurens Hoedemaker was zelfs nog enige tijd voorzitter.

De internationale context werd ook zichtbaarder in Raadsadviezen. De zienswijze *Dierenwelzijn te koop!* uit 2017 besteedde bijvoorbeeld aandacht aan de Europese markt waarop bedrijven opereren. Het probleem van strengere Nederlandse wetgeving rond dierenwelzijn, legde forumvoorzitter en hoogleraar Marktkunde en Consumentengedrag Hans van Trijp uit in de publieksbrochure, was dat het schadelijk was voor de export. Beter dierenwelzijn kon je daarom beter in de markt zoeken.<sup>94</sup> Je kon dit doen door meer bewustzijn en kennis bij consumenten te

90 *Jaarverslag 2016*, p. 23. Deze zienswijze is op het moment van schrijven nog niet gepubliceerd.

91 RDA, *Verkorte zienswijze over tien hulp-, vang- en dodingsmiddelen vogels. Gevolgen dierenwelzijn en andere ethische aspecten* (maart 2016); *Jaarverslag 2016*, p. 17.

92 RDA, *Hondenbeten aan de kaak gesteld. Preventie van ernstige hondenbeten bij mens en dier* (februari 2017); *Jaarverslag 2017*, p. 11.

93 *Jaarverslag 2016*, p. 18.

94 RDA, *Dierenwelzijn te koop! Samenvatting* (2017), p. 4.

creëren, bijvoorbeeld door het Beter Leven-keurmerk te promoten, ook op Europees niveau. Goede businessmodellen konden Nederlandse producten met een hoger dierenwelzijnsniveau internationaal in de markt zetten. En er kon kritisch gekeken worden naar nationale regels die een meer diervriendelijke veehouderij in de weg stonden. Met andere woorden: de kunst was de internationale context te benutten om het dierenwelzijn te bevorderen.

## 6.4 Boekjes, maar ook invloed

Eind 2017 trad Jan Staman aan als voorzitter. Zijn komst kwam op een goed moment. Al in 2016 was de laatste termijn van veel leden afgelopen die in 2008 met de omvorming van de Raad allemaal tegelijk benoemd waren. De zorg bestond dat in één klap veel deskundigheid en continuïteit verloren zou gaan. Een aantal Raadsleden werd dan ook gevraagd om voorlopig toch nog op enigerlei wijze bij te blijven dragen aan forumbijeenkomsten en Raadsadviezen. De nieuwe voorzitter kon weer meer sturing geven, en bovendien de contacten met de bewindspersonen op het ministerie aanhalen.

In het jaarverslag over 2017 gaf Staman meteen een duidelijke visie op waar het volgens hem met de Raad naartoe moest. De geleerde zienswijzen die de Raad inmiddels gewend was te publiceren, waren mooi, aldus Staman. Maar als het daarbij bleef, kon hij als voorzitter niet tevreden zijn. “Want boekjes worden niet gelezen”.<sup>95</sup> Wilde de Raad invloed hebben, dan moesten zijn zienswijzen een publiek debat losmaken. En dan niet met een bijeenkomst in een hotel met een groepje geïnteresseerden, maar door veelvuldige aandacht in de media. Alleen zo konden overheid, parlement, of een bepaalde sector bewogen worden om stappen te maken. Staman had daarbij zo zijn twijfels over de effectiviteit van het afwegingskader:

Zo’n kader is een soort kaart van ‘als je nou toch in die problemen verzeild raakt en bij jezelf te rade moet gaan, weet dan wel dat deze onderdelen allemaal de revue moeten passeren. Maar de crux is het gesprek met de mensen die kritiek hebben, de vorm en de wijze waarop dat gesprek wordt georganiseerd.’<sup>96</sup>

<sup>95</sup> Jaarverslag 2017, p. 6.

<sup>96</sup> Jaarverslag 2017, p. 6.



The image shows a screenshot of a news article from the Dutch newspaper 'De Telegraaf'. The article is titled "'One-strike'-maatregel voor bijthonden'". The sub-headline reads: "'Honden die bijten moeten dood'". The article is dated 23 feb. 2017 and is categorized under 'BINNENLAND'. The text of the article states: "AMSTERDAM - Honden die mensen of andere honden bijten met ernstige verwondingen of de gevolg, moeten worden geëuthanaseerd. Dat adviseert de Raad voor Dierenaangelegenheden (rapport dat deze week werd aangeboden aan staatssecretaris Van Dam (EZ))." Below the text is a photograph of a black and tan dog, possibly a Rottweiler, standing in front of a brick wall. The dog is looking towards the camera with its mouth open. The word 'LAATS' is visible in the bottom right corner of the image area.

De zienswijze 'Hondenbeten aan de kaak gesteld' kreeg in 2017 veel aandacht in de landelijke pers.

Dat betekende niet dat het kader overbodig was, het was alleen slechts een beginpunt. De dialoog die daarna kwam, de gesprekken met een sector of groepering, en uiteindelijk de invloed op de politiek – daar ging het om. Alleen door naar buiten te treden kon de Raad vooruitgang bewerkstelligen.

Recente ontwikkelingen in de Tweede Kamer lijken deze visie te steunen. Een groeiend aantal partijen heeft dierenwelzijn in het vizier en stelt regelmatig Kamervragen over Raadsadviezen, de Partij voor de Dieren en de PVV voorop. Ook wordt de Raad steeds vaker om advies gevraagd door provincies en gemeenten, die de laatste jaren veel taken hebben overgenomen op het gebied van dierbeleid. In 2017 heeft de Raad bijvoorbeeld met gemeenten overlegd over de implementatie van zijn zienswijze over het welzijn van paarden op paardenmarkten.<sup>97</sup> Op provincieniveau geeft de Raad voorlichting over zijn advies hoe om te gaan met zwervkatten, en adviseerde hij meer recentelijk over de Oostvaardersplassenproblematiek.<sup>98</sup> De Raad kan hier zijn invloed laten gelden, iets waar hij al sinds zijn eerste omvorming in 1997 naar op zoek is. Maar juist die invloed blijft een heikele kwestie. Want waar ooit heel duidelijk was dat hij de minister adviseerde, rijst nu wederom de vraag voor wie en wat de Raad er eigenlijk is. Is hij er ook om het publieke debat te sturen? Kan hij concreet advies geven aan gemeenten en provincies? En is een deskundigenorgaan de aangewezen instantie om het debat over dierenwelzijn, waarin emoties en belangen ontegenzeggelijk een grote rol blijven spelen, voort te duwen? Het zijn vragen waarvoor de Raad, en hij niet alleen, zich ook de komende jaren gesteld zal zien.

<sup>97</sup> RDA, *Paardenmarkten in Nederland. Man en paard noemen* (maart 2017); Brief aan minister Schouten inzake deel 2 Paardenmarkten (23 mei 2018).

<sup>98</sup> RDA, *Vat op de zwervkat. Het terugdringen van gezondheidsrisico's voor mens en dier* (juni 2016); Interview met Marc Schakenraad, 29 augustus 2018.

2012

*De RDA onderzocht in 2012 welzijnsaspecten van verschillende methodes voor het doden van ganzen*



Foto Nationale Beeldbank

## 7 Slotbeschouwing

### 7.1 Voor wie of wat is de RDA er?

Iedereen in en om de Raad die we voor ons onderzoek interviewden, kreeg dezelfde vraag voorgelegd: waar dient de Raad voor Dierenaangelegenheden nu eigenlijk voor? De antwoorden begonnen vaak met varianten op “daar vraag je me wat” – soms woordeloos. De rol van de RDA is vanaf het begin van zijn bestaan nooit helemaal vanzelfsprekend geweest en soms ronduit onduidelijk. Bij de oprichting hing de Woestijnwet (Herzieningswet Adviesstelsel) al als een zwaard van Damocles boven het Raadswerk: de verplichte adviesfunctie schuurde met het idee van het primaat van de politiek. En niet alleen in theorie maar ook in de praktijk, zoals voorzitter Monne van den Bergh ondervond. Eind jaren negentig, na het in werking treden van de wet, leek de Raad een tijdlang gedoemd te worden opgeheven. Maar het ministerie realiseerde zich dat met name dierenwelzijn een gecompliceerd, maatschappelijk omstreden, en snel veranderend terrein is. De varkenspestuitbraak in 1997 en de maatschappelijke onrust die ermee gepaard ging onderstreepten dat nog eens. De politiek kon gefundeerd advies goed gebruiken, en de Raad mocht door.

Dit betekende niet dat zijn rol nu ondubbelzinnig vastlag. Vanuit het ministerie, en luider nog in de evaluaties van de Raad, klonk de roep om strategisch en opiniërend advies, liefst in een vroege fase van de beleidsontwikkeling. Maar consistent was het ministerie hierin niet, want men wees ook op het belang van breed gedragen advies. En dat viel moeilijk te combineren: een Raad met een flink contingent sectorale belangenbehartigers komt niet snel tot eenstemmigheid.

Zelf hield de Raad ondanks verschuivingen in zijn taakopvatting vast – niet dogmatisch, maar toch bij voorkeur – aan het consensusmodel: áls er een oplossing werd aangereikt, moest die breed gedragen zijn om invloed te kunnen uitoefenen op de beleidsvorming. De evaluatierapporten bleven wijzen op de nadelen hiervan: te traag, niet strategisch, te verwaterd door belangentegenstellingen. Meedenken in een vroege fase van de beleidsvorming was volgens de evaluaties cruciaal om effectief te kunnen zijn. Maar tot op de dag van vandaag is dit niet hoe de RDA opereert, behalve in het geval van acute kwesties waarvoor het ministerie snel een adequate oplossing nodig heeft.

Dit betekent niet dat de Raad alleen maar achter de feiten aanholt. Zijn activiteiten gaan eerder meer en meer aan beleidsontwikkeling vooraf, want in de loop der jaren is de Raad steeds vaker ongevraagde adviezen gaan uitbrengen over kwesties die zijns inziens door de politiek geagendeerd moeten worden. Het ministerie vraagt de Raad nog steeds wel om advies, maar het fenomeen adviesorgaan blijft voor het ministerie kennelijk wat ongemakkelijk. Bij de ontwikkeling van nieuw beleid wordt de RDA niet systematisch betrokken. Zijn tempo en *modus operandi* lijken zich hier niet goed voor te lenen, en de politiek onderhoudt haar contacten met de relevante maatschappelijke sectoren ook via andere gremia dan de Raad.

Aan metaforen voor de rol van de Raad geen gebrek: in de jaarverslagen en in onze interviews vielen aanduidingen als de buitenboordmotor, de vluchtheuvel, en de reddingsboei van het ministerie. Reddingsboei was de Raad bijvoorbeeld toen er een bultrug strandde, want wat moet je daar als minister nou mee doen? De vluchtheuvel- en buitenboordmotorfunctie verwijzen naar het meer reguliere werk van de Raad. Het terrein is en blijft lastig en de politiek heeft geen kant-en-klare oplossingen voor hardnekkige kwesties als besmettelijke-dierziekteuitbraken, het grote-grazersleed, agressieve honden, zwervkatten of vissenwelzijn. Onafhankelijk, deskundig Raadsadvies dat voorbij gaat aan de waan van de dag vervult dan een nuttige functie.

Het vaakst wezen de geïnterviewden op de belangrijke netwerkfunctie van de Raad. De Raad biedt een ontmoetingsplek voor partijen die in het dagelijks leven verschillende belangen hebben op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid, maar die bereid zijn hierover met elkaar het gesprek aan te gaan. De politiek is niet altijd de belangrijkste doelgroep. Het uitwisselen van standpunten en kweken van wederzijds begrip draagt zelf ook bij aan het vooruitbrengen van het dierenwelzijn. Volgens de leden die alle veranderingen in werkwijze en samenstelling van de Raad hebben meegemaakt, is dit nooit wezenlijk veranderd; ook niet sinds de Raad een deskundigenorgaan is.

## 7.2 Een Raad met invloed

De Raad vond een vaste koers met de introductie van ethische afwegingskaders: in plaats van oplossingen aan te dragen, kwam de nadruk te liggen op het ontwikkelen van een methodiek om tot oplossingen te komen. De ontvangst was positief, en het publiceren van afwegingskaders werd een belangrijk onderdeel van het Raadswerk. Wat niet wil zeggen dat dit nu ook de rol van de Raad definieert. Raadsleden én het



De RDA wordt in het alledaags spraakgebruik ook wel als Dierenraad aangeduid, een naam die voor meer dan een uitleg vatbaar is.

ministerie vinden de oplossingen zelf ook belangrijk, en van de Raad wordt verwacht dat hij die zo mogelijk aanreikt. Afwegingskaders zijn een goed begin, vindt ook de huidige voorzitter Jan Staman. Maar zij kunnen niet het eindproduct zijn voor een Raad die echte invloed wil uitoefenen op dierenwelzijn en diergezondheid.

Staman doelt hiermee ook op de interactie van de RDA met zijn maatschappelijke doelgroepen. In de eerste Raadsperiode bleef het bredere publiek buiten beeld, getuige alleen al de zakelijke nota-vorm van de adviezen. De evaluatierapporten adviseerden om hier meer aandacht aan te besteden. Vooral na 2008 profileerde de Raad zich nadrukkelijker in het maatschappelijke veld, onder meer met symposia, deelname aan debatten, en publieksversies van de zienswijzen. Vraag was wel wat de functie was van die publiekscommunicatie: alleen maar informeren om de Raad zichtbaarder te maken? De huidige voorzitter vindt dit niet voldoende: mooie boekjes voor ambtenaren en stakeholders zetten geen zoden aan de dijk. Het doel moet zijn een rol te spelen in de maatschappelijke meningsvorming, en dat vereist praten met belangengroepen en deelname aan debatten. Zo ontstaat een tweesporen-aanpak om de beleidsvorming over dierenaangelegenheden te beïnvloeden: direct via adviezen aan de minister, en indirect door sturing te geven aan het maatschappelijk debat. Voor zover wij konden vaststellen krijgt deze benadering bijval binnen en buiten de Raad.

## 7.3 Voor dier én mens

In de inleiding veronderstelden wij dat het accent in het Raadswerk de afgelopen vijftientig jaar van diergezondheid- naar dierenwelzijn is verschoven. Dat is ongetwijfeld het geval, en de Raad volgde hiermee de maatschappelijke trend. Maar hierbij hoort de aantekening dat eigenlijk vooral de grens tussen de twee is vervaagd. Diergezondheid in technische zin was een belangrijk deel van het werkterrein van de Raad in zijn eerste jaren. Met het verdwijnen van de verplichte adviesfunctie verloor dit onderwerp aan belang. Onderzoekinstellingen als de diergeneeskundige faculteit en 'Wageningen' waren beter toegerust voor zulke technische kwesties dan de RDA. De Raad ging zich meer richten op kwesties waarbij gezondheids- en welzijnsaspecten eigenlijk niet te scheiden zijn: denk aan dierziekteuitbraken, de Oostvaardersplassenproblematiek, de rashondenfokkerij of de positieflijsten. Welzijn is dus prominenter in beeld gekomen, maar gezondheid vormt daar vaak een onlosmakelijk onderdeel van.

De eerste jaren drukte de erfenis van de Raad voor Veterinaire Aangelegenheden nog zijn stempel op de activiteiten van de RDA: het oog was vooral gericht op productiedieren. Na de eeuwwisseling kwamen de gezelschapsdieren steeds nadrukkelijk binnen het gezichtsveld van de Raad. Het toenemende economische en sociale belang van kleine huisdieren, maar ook bijvoorbeeld de excessen in de hondenfokkerij droegen hiertoe bij. Al vanaf 1995 adviseerde de Raad ook over de grote grazers, want in zijn optiek vielen die als gehouden dieren binnen zijn opdracht. Vanaf 2012 kwamen daar ook niet-gehouden dieren bij die door de mens in hun zelfredzaamheid worden beperkt. Op hun beurt versterkten deze ontwikkelingen de aandacht van de Raad voor welzijnskwesties.

Is de Raad zich zo ook steeds meer gaan concentreren op ethische kwesties? Dit lijkt misschien zo omdat welzijnsvraagstukken duidelijker een ethische component hebben dan gezondheidsvraagstukken. Maar ook in zijn eerste jaren schrok de Raad niet terug voor ferme ethische stellingnames, zolang ze binnen het kader van de GWWD vielen. En later, met de introductie van de ethische afwegingskaders, kwam het woord ‘ethiek’ wel steeds vaker voor in zienswijzen, maar wilde de Raad de morele oordeelsvorming zelf juist meer aan de stakeholders overlaten. Bovendien, de Raad kan in feite alleen maar functioneren door fundamentele ethische kwesties te parkeren: wie principieel tegen het houden of doden van dieren is moet niet in de Raad gaan zitten, want daar wordt gepraat over fatsoensregels voor houden en doden. De Raad heeft tenslotte het beginsel van de intrinsieke waarde van het dier hoog in het vaandel staan, maar zoals Raadslid Bas Haring opmerkte in zijn Vaarkampering van 2015: als je dat beginsel verabsoluteert mag je niets meer met dieren doen, en het vertelt je ook niet hoe je in concrete situaties moet handelen.

De Raad is een pragmatisch orgaan, in die zin dat overleg en polderen zijn rugengraat zijn. Je moet wel willen praten, en geven en nemen, zeggen ook Raadsliden met een achtergrond in het bedrijfsleven of de Dierenbescherming. De directe invloed van de Raad is vaak moeilijk aan te tonen, maar volgens Raadslid van het eerste uur Henny Swinkels loopt Nederland in Europa voorop in dierenwelzijnsbeleid omdat er een cultuur van intensief overleg tussen de belangengroeperingen bestaat.<sup>99</sup> Daardoor, zegt hij – en hij krijgt het laatste woord – zetten we telkens weer stapjes waarbij dieren én mensen gebaat zijn.

<sup>99</sup> Interview met Henny Swinkels, 3 oktober 2018.

### Samenstelling van de Raad en de afdelingen tot 1999 (2001) zoals vermeld in de jaarverslagen van 1993 t/m 1999<sup>1</sup> De Raad als overleg- en adviesorgaan

#### Prof.dr. S.G. van den Bergh, Voorzitter, 1993-2001

RAADSLID, VERTEGENWOORDIGER VAN, ZITTINGSPERIODE

Mr. A.C. van den Boogaard, Consumentenbond, 1997-1999 (2001)

Prof.dr. J. Bouw, Organisaties werkzaam op het gebied van gezondheid en welzijn van gezelschapsdieren, 1993-1999 (2001)

W. van den Brink, Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, 1997-1998

Drs. A.J. Dekker, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 1993-1998

J.W. Diepeveen, Bedrijfschap voor de Handel in Vee en het Bedrijfschap voor de Pluimveehandel en -industrie, 1993-1997

Drs. P.H. Draaisma, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1997-1999 (2001)

Drs. W.F.G.L. Droppers, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1997-1999 (2001)

A.W. van Genderen, Consumentenbond en Konsumenten Kontakt, 1995-1997

C.W.C. van Gisbergen, Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, 1999 (2001)

Mr. J. de Haan, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1997-1999 (2001)

Prof.dr. F.R. Heeger, *Deskundige* ethiek, 1993-1999 (2001)

Mr. R. van der Helm, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1999 (2001)

Mr.drs. M.H. Houpt, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,

1997-1998

Dr. Tj. Jorna, Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, 1993-1999 (2001)

W. Linschoten, Gezamenlijke patiëntenorganisaties, 1995-1999 (2001)

J. van Noord, Productschap voor Pluimvee en Eieren, 1997-1999 (2001)

Drs. Ing. A.J.E. Oosterhoff, Productschap voor Pluimvee en Eieren, 1993-1995

Ir. G. de Peuter, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1999 (2001)

H.M. Reilingh, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 1999 (2001)

Ir. M.R.J. Schuttelaar, Consumentenbond en Konsumenten Kontakt, 1993-1994

C. Smit, De gezamenlijke patiëntenorganisaties, 1993-1994

Ir. R.J. Tazelaar, Productschap voor Vee en Vlees, 1993-1999 (2001)

Drs. P.A. Thijsse, Bedrijfschap voor de Handel in Vee en het Bedrijfschap voor de Pluimveehandel en -industrie, 1997-1999 (2001)

Drs. H.M. van Veen, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 1993-1999 (2001)

J. de Veer, Stichting Gezondheidszorg voor Dieren, 1993-1999 (2001)

Drs. H. Verburg, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1997-1999 (2001)

P.J. Vingerling, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 1993-1999 (2001)

Prof.dr. H.W. de Vries, Faculteit der Diergeneeskunde en de Landbouwwuniversiteit, 1993-1999 (2001)

B.J. Warmelink, Landbouwschap, 1993-1997

Dr. H.K. Wierenga, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1997-1998

#### Afdeling gezondheidsvraagstukken

#### Prof.dr. S.G. van den Bergh, Voorzitter, 1993-2001

RAADSLID, VERTEGENWOORDIGER VAN, ZITTINGSPERIODE

Ir. H.J. Andela, Productschap voor Pluimvee en Eieren, 1997-1998

Mr. M.L.C. van Assen, Vereniging van Fabrikanten en Importeurs van Diergeneesmiddelen in Nederland, 1996-1999 (2001)

Ir. Tj. De Boer, Productschap voor Pluimvee en Eieren, 1999 (2001)

Mr. A.C. van den Boogaard, Consumentenbond, 1997-1999 (2001)

Drs. J.H.C. Brooymans-Schallenberg, Organisaties werkzaam op het gebied van de gezondheid van gezelschapsdieren, 1998-1997

Ir. M.P. Cuijpers, Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, 1997-1998

Ir. B.M. Dellaert, Landbouwschap, 1993-1997

Prof.dr. A.A. Dijkhuizen, *Deskundige* gezondheids- en welzijnsonderzoek van dieren, 1993-1999 (2001)

Drs. W.F.G.L. Droppers, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1997-1999 (2001)

Dr. M.Th. Frankenhuis, *Deskundige* gezondheids- en welzijnsonderzoek van dieren, 1993-1999 (2001)

A.W. van Genderen, Consumentenbond en Konsumenten Kontakt, 1995-1997

Mr. J. de Haan, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1997-1999 (2001)

Dr. Tj. Jorna, Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, 1997-1999 (2001)

Mr. Y. Kleekamp, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 1995-1999 (2001)

Dr. R. de Koning, Stichting Gezondheidszorg voor Dieren, 1996-1999 (2001)

Dr. P.W. de Leeuw, Stichting Gezondheidszorg voor Dieren, 1993-1995

Drs. A.J.G. Leijten, Bedrijfschap voor de

Handel in Vee en het Bedrijfschap voor de Pluimveehandel en -industrie, 1993-1997

Ir. L.A. Meijer, Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, 1999 (2001)

Ir. A. Mijs, Productschap voor Pluimvee en Eieren, 1993-1997

Ir. L.R. van Nieuwland, Consumentenbond en Konsumenten Kontakt, 1993-1994

Ir. B.J. Odink, Productschap voor Vee en Vlees, 1993-1999 (2001)

Ir. G. de Peuter, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1999 (2001)

Mr. R. Ruizendaal, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 1993-1994

Drs. W.J. Schoorlemmer, Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, 1993-1997

Drs. D.L. Schumer, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1997-1999 (2001)

Drs. P.A. Thijsse, Bedrijfschap voor de Handel in Vee en het Bedrijfschap voor de Pluimveehandel en -industrie, 1997-1999 (2001)

Drs. H.M. van Veen, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 1993-1999 (2001)

Drs. H. Verburg, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1997-1999 (2001)

Prof.dr. J.H.M. Verheijden, Faculteit der Diergeneeskunde en de Landbouwwuniversiteit, 1997-1999 (2001)

Mr.ing. C.J.J.M. Vermeeren, Bedrijfschap voor de Handel in Vee en het Bedrijfschap voor de Pluimveehandel en -industrie, 1993-1997

Drs. J.C.A. Vernooij, Vereniging van Fabrikanten en Importeurs van Diergeneesmiddelen in Nederland, 1993-1995

Dr. F. van Vugt, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1997-1999 (2001)

Mr. A.G. Walsmeer, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,

1997-1999 (2001)

<sup>1</sup> De verslagen over de jaren 2000 en 2001 ontbreken. Waarschijnlijk hebben de leden wel tot 2001 zitting gehad in de Raad en de afdelingen.



Prof.dr. C.J.G. Wensing, *Deskundige* gezondheids- en welzijnsonderzoek van dieren, 1993-1999 (2001)  
 Prof.dr. G.H. Wentink, Faculteit der Diergeneeskunde en de Landbouwniversiteit, 1993-1997  
 Dr. H.K. Wierenga, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1997-1998  
 Prof.dr. P. Zwart, Organisaties op het gebied van het welzijn van gezelschapsdieren, 1998-1999 (2001)

**Afdeling welzijnsvraagstukken**

***Prof.dr. S.G. van den Bergh, Voorzitter, 1993-2001***

RAADSLID, VERTEGENWOORDIGER VAN, ZITTINGSPERIODE  
 D. Abbas, Stichting Lekker Dier, 1993-1994  
 Ir. H.J. Andela, Productschap voor Pluimvee en Eieren, 1993-1998  
 Ir. H. Bekman, Productschap voor Vee en Vlees, 1999 (2001)  
 Ir. Tj. de Boer, Productschap voor Vee en Vlees en (later) Productschap voor Pluimvee en Eieren, 1993-1999 (2001)  
 Mr. A.C. van den Boogaard, Consumentenbond, 1997-1999 (2001)  
 Drs. F.W.A. Brom, *Deskundige* ethiek, 1993-1999 (2001)  
 Drs. J.H.C. Brooymans-Schallenberg, Organisaties werkzaam op het gebied van de gezondheid van gezelschapsdieren, 1998-1999 (2001)  
 Ir. B.M. Dellaert, Landbouwschap, 1993-1997  
 J.W. Diepeveen, Bedrijfschap voor de Handel in Vee en Bedrijfschap voor de Pluimveehandel en -industrie, 1993-1997  
 Drs. W.F.G.L. Droppers, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1997-1999 (2001)  
 Ir. L. Elburg, Consumentenbond en Konsumenten Kontakt, 1993-1994  
 W.G. van de Fliert, Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, 1997-1999 (2001)  
 A.W. van Genderen, Consumentenbond en Konsumenten Kontakt, 1995-1997

Prof.dr. F.J. Grommers, Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, 1993-1997  
 Mr. J. de Haan, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1997-1999 (2001)  
 Drs. S.D. Hendriks, Stichting Lekker Dier, 1995-1997  
 Ir. M. de Jong, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 1996-1999 (2001)  
 Prof.dr. J.M. Koolhaas, *Deskundige* gezondheids- en welzijnsvraagstukken voor dieren, 1993-1995  
 Dr. P.W. de Leeuw, Stichting Gezondheidszorg voor Dieren, 1993-1994  
 Dr. W.A. de Leeuw, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1997-1999 (2001)  
 Mr. N. van der Linden-Geertsema, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1997-1999 (2001)  
 Drs. M. Linskens, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 1993-1995  
 Dr. M. Rietveld-Piepers, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1997-1999 (2001)  
 Dr. W.G.P. Schouten, Faculteit der Diergeneeskunde en de Landbouwniversiteit, 1993-1999 (2001)  
 Prof.dr. B.M. Spruijt, *Deskundige* gezondheids- en welzijnsonderzoek van dieren, 1996-1999 (2001)  
 Prof.dr. E.N. Stassen, Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, 1997-1999 (2001)  
 Drs. P.A. Thijsse, Bedrijfschap voor de Handel in Vee en het Bedrijfschap voor de Pluimveehandel en -industrie, 1997-1999 (2001)  
 Prof.dr.Ir. M.J.M. Tielen, Stichting Gezondheidszorg voor Dieren, 1997-1999 (2001)  
 Ir. P.B. van Tilburg, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1997-1999 (2001)  
 Drs. H.M. van Veen, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 1993-1999 (2001)  
 P.J. Vingerling, Nederlandse Vereniging

tot Bescherming van Dieren, 1993-1999 (2001)  
 Prof.dr. P.R. Wiepkema, *Deskundige* gezondheids- en welzijnsonderzoek van dieren, 1993-1999 (2001)  
 Prof.dr. P. Zwart, Organisaties werkzaam op het gebied van het welzijn van gezelschapsdieren, 1993-1997  
*Vacature, Stichting Lekker Dier, 1997-1999*

**Afdeling biotechnologische vraagstukken**

***Prof.dr. S.G. van den Bergh, Voorzitter, 1993-2001***

RAADSLID, VERTEGENWOORDIGER VAN, ZITTINGSPERIODE  
 Prof.dr. W. Achterberg, *Deskundige* ethiek, 1993-1999 (2001)  
 Drs. W.J. van Baalen, Stichting Gezondheidszorg voor Dieren, 1995  
 Prof.dr. G.M.A. van Beynum, Nederlandse Industriële en Agrarische Biotechnologie Associatie, 1997-1999 (2001)  
 Prof.dr. D. Bootsma, *Deskundige* biotechnologisch onderzoek, 1996-1999 (2001)  
 Ir. F. van Dam, Consumentenbond, 1997-1999 (2001)  
 Drs. W.F.G.L. Droppers, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1997-1999 (2001)  
 W.G. van de Fliert, Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, 1997-1999 (2001)  
 Dr. L.C. Fretz, *Deskundige* ethiek, 1993-1999 (2001)  
 A.W. van Genderen, Consumentenbond en Konsumenten Kontakt, 1993-1997  
 Drs. P. de Greeve, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1997-1999 (2001)  
 Mr. J. de Haan, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1997-1999 (2001)  
 Dr. J.W. Hekkelman, *Deskundige* biotechnologisch onderzoek, 1993-1999 (2001)  
 Ir. B. Janmaat, Productschap voor Veevoeder, 1997-1999 (2001)  
 Mr. Y. Kleekamp, Nederlandse Vereniging

tot Bescherming van Dieren, 1995-1999 (2001)  
 Dr. R. de Koning, Stichting Gezondheidszorg voor Dieren, 1996-1999 (2001)  
 Dr.Ir. F. Leenstra, Productschap voor Pluimvee en Eieren, 1993-1999 (2001)  
 Dr. P.W. de Leeuw, Stichting Gezondheidszorg voor Dieren, 1993-1994

Mr. N. van der Linden-Geertsema, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1997-1999 (2001)  
 Drs. M. Linskens, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 1993-1998  
 Drs. A.A.M.P. Nap, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1997-1999 (2001)  
 Ir. G. de Peuter, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1999 (2001)  
 Ir. F.J.M. Pijls, Productschap voor Veevoeder, 1993-1997  
 Drs. O.H. Postma, Nederlandse Industriële en Agrarische Biotechnologie Associatie, 1993-1997  
 Mr. R. Ruizendaal, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 1993-1994  
 C. Smit, De gezamenlijke patiëntenorganisaties, 1993-1999 (2001)  
 W. Sybesma, Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, 1993-1999 (2001)  
 Drs. H.M. van Veen, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 1999 (2001)  
 L. Vellenga, Productschap voor Vee en Vlees, 1993-1999 (2001)  
 Dr. J.M.G. Vorstenbosch, *Deskundige* ethiek, 1993-1999 (2001)  
 Ir. P.J.M. Wever, Landbouwschap, 1993-1997  
 Dr. H.K. Wierenga, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1997-1999 (2001)  
 Prof.dr. B. Wieringa, *Deskundige* biotechnologisch onderzoek, 1993-1995  
 Dr. D. van Zaane, *Deskundige* gezondheids- en welzijnsonderzoek van dieren, 1993-1999 (2001)

Prof.dr. L.F.M. van Zutphen, *Deskundige* dierproeven, 1993-1999 (2001)

**Samenstelling van de Raad van 2002 tot 2008 zoals vermeld in de jaarverslagen van 2002 t/m 2008 De Raad als overlegplatform**

***Prof.dr. C.J.G. Wensing, Voorzitter, 2002-2006***  
***Prof.dr. H. Vaarkamp, Voorzitter, 2006-2008***

RAADSLID, VERTEGENWOORDIGER VAN, ZITTINGSPERIODE  
 A. Achterkamp, Platform Verantwoord Huid dierenbezit, 2002-2008  
 Drs. J. Borgmeier, Platform Verantwoord Huid dierenbezit, 2007-2008  
 W.H.B.J. van Eijk, Productschap Vis & Secretaris Nederlandse Vereniging van Viskwekers, 2007-2008  
 Mr. E.C. Greve, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 2004-2005

Prof.dr. L. Hellebrekers, Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, 2006-2008  
 Prof.dr. Ir. R.B.M. Huirne, *Deskundige* Directeur Social Sciences, WUR, Faculteit Diergeneeskunde, 2007-2008  
 Ir. M.J.B. Jansen, Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, 2002-2008  
 Drs. S.B.M. Jongerius, Productschappen Vee, Vlees en Eieren, 2002-2008  
 J.Th. de Jongh, Vereniging Landelijke Organisatie DIBEVO, 2002-2008  
 Dr. Tj. Jorna, Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, 2002-2004  
 P.J.H.M. Loonen, Productschap Vis, 2002-2006  
 Ir. B.J. Odink, Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie NEPLUVI, 2005-2008  
 Prof.dr. A. Pijpers, Gezondheidsdienst voor Dieren, 2002-2008  
 Ir. J.C.M. van Rijsingen, Productschap Vis, 2006-2008  
 Drs. T. de Ruijter, Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, 2004-2006

S.J. Schenk, Vakgroep LTO Rundveehouderij, 2003-2008  
 Prof.dr. F.J. van Sluijs, *Deskundige* Hoogleraar Geneeskunde van Gezelschapsdieren, Faculteit Diergeneeskunde, 2002-2008  
 H.W.A. Swinkels, Centrale Organisatie voor de Vleesgroothandel, 2002-2008  
 Drs. P.A. Thijsse, Nederlandse Bond van Handelaren in Vee, 2002-2008  
 Drs. H.M. van Veen, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 2006-2008  
 Drs. H. Verburg, Voedsel- en Waren Autoriteit / Keuringsdienst van Waren, 2002  
 Prof.dr. J.H.M. Verheijden, Hoogleraar Gezondheidszorg Landbouwhuisdierenbij de Faculteit Diergeneeskunde, 2002-2006  
 Mr.ing. C.J.J.M. Vermeeren, Nederlandse Vereniging voor Pluimveehouders, 2002-2004  
 Drs. P. van der Wal, Voedsel- en Warenautoriteit / Keuringsdienst van Waren, 2003-2006

**Samenstelling van de Raad sinds 2008 zoals vermeld in de jaarverslagen van 2009 t/m 2017 en op de website De Raad als deskundigenorgaan**

***Prof.dr. H. Vaarkamp ĵ, Voorzitter, 2008-2011***  
***Prof.dr. F. Ohl ĵ, Voorzitter, 2011-nov. 2016***  
***Pauline Krikke, Voorzitter, nov. 2016-mrt. 2017***  
***Mr.drs. J. Staman, Voorzitter, dec. 2017-***

RAADSLID, FUNCTIE BIJ AANVANG LIDMAATSCHAP, ZITTINGSPERIODE  
 A. Achterkamp, Voorzitter van het Platform Verantwoord Huid dierenbezit, 2008-2010  
 Prof.dr. J.J.M. van Alphen, Professor emeritus Universiteit van Amsterdam Instituut voor Biodiversiteit en Ecosysteem Dynamica en het Nederlands Centrum voor biodiversiteit, 2014-  
 Prof.dr.ir. J.A.M. van Arendonk, Hoog-

leraar Fokkerij en Genetica, Faculteit Diergeneeskunde & WUR, 2008-2015  
 Dr.ir. G.B.C. Backus, Directeur Connecting Agri & Food DLV Advies, 2015-  
 Dr. H.M.G. van Beers-Schreurs, Hoofd Afdeling Varkensgezondheidszorg, Gezondheidsdienst voor Dieren, 2008-2018  
 J.P. van den Berg, Programmamanager Veehouderij Dierenbescherming, 2018-  
 W.T.A.A.G.M. van den Bergh, Directeur Stichting Triodos Foundation, 2015-  
 Prof.dr. J.M. de Boer, Professor Animal Production Systems Wageningen University and Research, 2018-  
 Prof.dr. F.W.A. Brom, Hoofd Technology Assessment Rathenau Instituut, Hoogleraar Ethiek van de Levenswetenschappen, WUR, 2008-2012  
 Drs. H.R. Chalmers Hoyncck van Papendrecht, Dierenarts Sterkliniek in Den Helder, 2018-  
 Mr. A.G. Dijkhuis, Directeur Nederlandse Vereniging van Rentmeesters, 2012-  
 W.H.B.J. van Eijk, Beleidsmedewerker Productschap Vis & Secretaris Nederlandse Vereniging van Viskwekers, 2008-2015  
 Dr. N. Endenburg, GZ-psycholoog en universitair docent Universiteit Utrecht op het gebied van mens-dier relaties, 2017-  
 Prof.dr.ir. J.W. Erisman, Directeur-bestuurder Louis Bolk Instituut, 2017-  
 Prof.Mr. A.A. Freriks, Hoogleraar Dier & Recht, Universiteit Utrecht, 2008-2017  
 Drs. D. van Gennep, Directeur-Bestuurder Stichting Aap, 2018-  
 Prof.dr. M.A.M. Groenen, Hoogleraar Fokkerij en Genetica, WUR, 2017-  
 Prof.dr. S. Haring, Hoogleraar Publiek Begrip van Wetenschap, Universiteit Leiden, 2014-  
 Prof.dr.ir. L.A. den Hartog, Directeur Research & Development Nutreco, 2015-  
 A.L. ten Have Mellema, Varkenshouder, akkerbouwer en biogasboer, 2015-  
 Prof.dr.ir. J.A.P Heesterbeek, Hoogleraar Theoretische Epidemiologie, Faculteit Diergeneeskunde, 2016-  
 Prof.dr. L. Hellebrekers, Voorzitter van de Koninklijke Nederlandse Maatschap-

pij voor Diergeneeskunde, Directeur Central Veterinary Institute, WUR, 2008-2016  
 Prof.dr.ir. W.H. Hendriks, Hoogleraar Diervoeding, Faculteit Diergeneeskunde & WUR, 2008-2015  
 Dr. S.A. Hertzberger, Hoofd Kwaliteit en Product Integriteit, Albert Heijn, 2008-2016  
 J. Hesterman, Hoofdredacteur magazine Levende Have, 2008-2016  
 Drs. G. Hofstra, Adjunct-secretaris Dibevo, 2017-  
 A.J.M. van Hoof, LTO Nederland, Portefeuillehouder Diergezondheid, 2008-2017  
 Dr. Ing. H. Hopster, Senior onderzoeker Dierenwelzijn, Animal Sciences Group, WUR, 2008-2016  
 H. Huijbers, Voorzitter ZLTO, 2017-  
 Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne, Directeur Social Sciences, WUR, mede namens Faculteit Diergeneeskunde, 2008-2015  
 Prof.dr.ir. A. van Huis, Emeritus Hoogleraar Entomologie, WUR, 2015-  
 Ir. M.J.B. Jansen, Hoofd Consument en Kwaliteit bij het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, 2008-2015  
 Prof.dr.ir. M.C.M. de Jong, Senior Onderzoeker Kwantitatieve Veterinaire Epidemiologie, Animal Sciences Group, WUR, 2008-2015  
 Ir. M. de Jong-Timmerman, Senior beleidsmedewerker, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, 2008-2014  
 J.Th. de Jongh, Voorzitter van de Vereniging Landelijke Organisatie DIBEVO, 2008-2018  
 Drs. J. Kaandorp, Dierenarts, Safaripark Beekse Bergen, 2008-2017  
 Prof.dr.ir. B. Kemp, Hoogleraar Adaptatiefysiologie, WUR, 2015-  
 A.P.M. Kemps, Welzijn productiedieren. Praktijk, 2017-  
 Prof.dr. F. van Knapen, Hoogleraar Veterinaire Volksgezondheid, Faculteit Diergeneeskunde, 2008-2017  
 Prof.dr. P.A. Koolmees, Hoogleraar Geschiedenis van de Diergeneeskunde, Faculteit Diergeneeskunde, 2008-2017  
 Prof.dr. M.P.G. Koopmans, Hoogleraar

- Virologie, Erasmus MC,  
Dr. L.J.A. Lipman, Universitair hoofddocent, Faculteit Diergeneeskunde, 2017-  
Ir. J. Lokhorst, Voorzitter Sectorraad Paarden, 2008-2014  
Dr. C. van Maanen, Veterinaire Pathologie en Microbiologie, Gezondheidsdienst voor Dieren, 2008-2012  
Dr. F.L.B. Meijboom, Universitair hoofddocent Ethiek, Faculteit Diergeneeskunde, 2012-  
Prof.dr. D.J. Mevius, Hoogleraar Antimicrobiële Resistentie, Faculteit Diergeneeskunde, 2008-2012  
Prof.dr. F. Ohl, Voorzitter Departement Dier, Wetenschap & Maatschappij, Faculteit Diergeneeskunde, 2008-2011  
Prof.dr. A. Pijpers, Directeur Gezondheidsdienst voor Dieren, 2008  
Dr. A. Ploeg <sup>†</sup>, Gezelschapsdieren. Praktijk, Beleid, 2012-2014  
Drs. P.I. Polman, Voorzitter Nederlandse Belangenvereniging voor Hobbydierhouders, 2008-2014  
Ir. P. Poortinga, Directeur Plukon Royale B.V., 2008-2012  
Drs. F.E. Rietkerk, Zoologisch directeur De Apenheul, 2018-  
Mr. C.W. Ripmeester, Jurist Dierenbescherming, 2018-  
Ir. F.C. van der Schans, Senior project manager Centrum voor Landbouw en Milieu, 2008-2017  
Dr. M.C.Th. Scholten, Algemeen directeur Animal Science, WUR, 2015-  
Prof.dr. Y.H. Schukken, Directeur Gezondheidsdienst van Dieren, 2016-  
Ir. G.C. Six, Eigenaar Studio Six lid werkgroep Platform voor de Kleinschalige Schapen- en Geitenhouders, 2017-  
Drs. M. (Marjan) Slob, Schrijver, columnist, gespreksleider, 2018-  
Dr. M.M. Sloet van Oldruitenborgh-Oosterbaan, Universitair hoofddocent Inwendige Ziekten van het Paard, Faculteit Diergeneeskunde, 2008-2018  
Prof.dr. F.J. van Sluijs, Hoogleraar Geneeskunde van Gezelschapsdieren bij de Faculteit Diergeneeskunde, 2008-2012  
Prof.dr. G.R. de Snoo, Hoogleraar Conservation Biology, Universiteit Leiden, 2018-  
Prof.dr. J.A. Stegeman, Hoogleraar Gezondheidszorg Landbouwhuisdieren, Faculteit Diergeneeskunde, 2008-2016  
Ir. M.H.A. Steverink, Onderzoeker Biologica / Directeur True Food Projects, 2008-2017  
H.W.A. Swinkels, Director Corporate Affairs VanDrie Group, 2008-2018  
Dr.ir. J.W.G.M. Swinkels, Hoogleraar Conservation Biology Universiteit Leiden, 2014-  
Prof.dr.ir. C.J.A.M. Termeer, Hoogleraar Bestuurskunde, WUR, 2016-2018  
Drs. R.A. Tombrock, Executive Director for Europe Humane Society International, 2015-  
Prof.dr.ir. J.C.M. van Trijp, Hoogleraar Marketing en Consumentengedrag, WUR, 2014-  
Dr. J.B.F. van der Valk, Hoofd 3Rs-Centre Utrecht Life Sciences, Faculteit Diergeneeskunde, 2018-  
Drs. H.M. van Veen, Bestuurslid van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, Voorzitter Stichting Beter Leven Kenmerk, 2008-2018  
J. van de Ven, Portefeuillehouder Gezonde Dieren LTO Nederland, 2018-  
Drs. F.A.L.M. Verstappen, Dierenarts Dierenklinik Hoofdstraat te Driebergen, 2018-  
P.J. Vingerling, Directeur Transition & Society Consult B.V., 2008-2016  
Prof.dr. C.M.J. van Woerkum, Hoogleraar Communicatiemanagement, WUR, 2008-2012  
W. Zwanenburg, Voorzitter Nederlandse Vakbond Varkenshouders, 2008-2014
- RDA Teams**
- SECRETARIS, PERIODE  
Dr. M.H. de Jong, 1993-1996  
Mr. H.G. van Waveren, 1996-2001  
Dr.drs. I.D. de Wolf, 2001-2006  
Dr.ing. P.A.M. Overgaauw (wnd, bij zwangerschapsverlof De Wolf), april-december 2005
- Drs. L. Hoedemaker, 2007-2014  
Ir. M.H.W. Schakenraad, 2014-
- ADJUNCT-SECRETARIS, PERIODE  
Mr.drs. H. Lommers, 1995-1997, 2001-2004  
Ir. S.J. Beukema, 2004-2009  
Ir. J.D. de Leeuw, 2011  
Ir. H. van Wissen, 2011  
R.L.A.M. Thönissen, 2014  
Dr.ir. M. van Eggermolnt-Schilte, maart-juni 2015  
R.L. van Oudheusden Msc BA, 2015-  
Dr.ir. T. Ploegaert, 2015-2016  
Drs. M. Oonk, 2015-2016  
Drs. E.E.C. van Wijk, 2015-2017  
Dr.ir. M.A. van der Gaag, 2016-  
Dr. B.B. Houx, 2016-  
Drs. D. Hartman, 2017-  
Drs. M.J.R.C. Debille, 2015-2018  
Drs. R.S. Sikkema, 2017-2018  
Ir.drs. G.H.M. Vossebeld, 2017-2018  
Dr.ir. K. van Hees, 2018-  
Drs. A.E. van den Ende, 2018-
- SECRETARESSEN, PERIODE  
Drs. J.F. Dijkstra, 1993-1997  
C. Edo  
R. Venema, 2001-2004  
S.T.M. van der Nat, 2007-2011  
J.M. de Boer, 2011-2013
- BUREAUDEWERK(ST)ERS, PERIODE  
M. Boutkan-van Slobbe, 2005-2006  
A.A. van der Togt, 2014-2017  
J. Petronella, 2016-2016  
P.A. van Bladeren-Tukker, 2016-

Waarom richtte het ministerie van LNV vijftientig jaar geleden een adviesorgaan voor dierenaangelegenheden op? Waarom is de Raad tegenwoordig geen platform voor belangenbehartigers meer, maar een deskundigenorgaan? Hoe zagen de Raadsleden zelf hun rol, hoe was de verhouding met het ministerie? En wat deed de politiek met de adviezen van de Raad? Auteurs Noortje Jacobs en Bert Theunissen zoeken de antwoorden op deze vragen in dit boek ter gelegenheid van het vijftientigjarig bestaan van de Raad voor Dierenaangelegenheden.

Daarbij komt, aan weerszijden van een korte periode van schijndood rond de eeuwwisseling, een bewegende geschiedenis in beeld waarin de Raad evolueerde van exclusief polderforum voor de minister tot een onafhankelijk expertplatform. Ook de verhouding met de samenleving komt aan de orde: de groeiende maatschappelijke aandacht voor dierenwelzijn weerspiegelde zich in het Raadswerk, en de Raad mengde zich meer en meer in het maatschappelijk debat.

Dr. Noortje Jacobs is als historicus verbonden aan het Rotterdam Erasmus Medical Center. Ze doet onderzoek naar de geschiedenis van de geneeskunde en de ethiek, en naar de rol van onderzoekfinanciering in de ontwikkeling van de moderne wetenschap.

Prof. dr. Bert Theunissen is wetenschapshistoricus en directeur van het Utrecht Descartes Centre for the History and Philosophy of the Sciences and the Humanities. Zijn onderzoek richt zich op de geschiedenis van de levenswetenschappen in de negentiende en de twintigste eeuw.

