

Zichtbaar Beter

De rol van de dierenarts voor het algemeen belang



RAAD VOOR DIERENAANGELEGHEDE

RDA 2009/01, MEI 2009

Excellentie,

Met genoegen en trots bied ik u hierbij de eerste zienswijze van de Raad voor Dierenaangelegenheden *nieuwe stijl* aan. De Raad bestaat sinds 1 december jl. uit bijna 40 experts die allen op persoonlijke titel zitting hebben in de Raad. Deze zienswijze is de eerste waarvoor de Raad deze breed georiënteerde deskundigheid heeft kunnen inzetten.

U vroeg de Raad te kijken naar de positie van de dierenarts en in het bijzonder naar het vervullen van zijn rol voor het *algemeen belang*.

Een dierenarts maakt niet alleen zieke dieren beter. Hij – steeds vaker *zij* – heeft ook taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot dierenwelzijn, voedselveiligheid en volksgezondheid. Een aantal voorbeelden daarvan zijn de volgende.

- Een dierenarts in de gezelschapsdierhouderij¹ zou erfelijke gebreken bij honden en katten moeten signaleren en geen medewerking moeten verlenen aan het fokken met dieren met een erfelijk gebrek.
- In de paardenhouderij¹ zou een dierenarts geen doping of andere verboden diergeneesmiddelen aan paarden mogen toedienen.
- De dierenarts zou een (hobby)dierhouder¹ er op moeten wijzen wanneer hij zijn dieren slecht verzorgt. In ernstige gevallen moet de dierenarts zelfs melding maken van dierverwaarlozing of dierenmishandeling.
- In de veehouderij¹ zou de dierenarts geen diergeneesmiddelen moeten voorschrijven als de gezondheidsproblemen van de dieren ook op een andere, wellicht duurdere, manier te verhelpen zijn.

Deze voorbeelden laten zien dat het *algemeen belang* niet altijd in lijn is met de belangen van de dierhouder. De dierenarts is voor zijn inkomen echter wel afhankelijk van die dierhouder en kan in sommige gevallen bovendien zelf een direct belang hebben. Wanneer het eigen belang van de dierenarts strijdig is met het algemeen belang kunnen conflicten en dilemma's ontstaan.

De Raad voor Dierenaangelegenheden heeft de achterliggende oorzaken van deze conflicten en dilemma's geanalyseerd en is vervolgens tot conclusies en aanbevelingen gekomen. De Raad suggereert een aantal verschillende oplossingsrichtingen. Van die verschillende opties geeft de Raad de voorkeur aan de volgende combinatie.

- Dierhouderij en diergeneeskunde moeten transparant en borgbaar worden. Het houden van dieren is niet alleen een zaak van de eigenaar en zijn dier. Ook de maatschappij als geheel – en de overheid als haar bestuurlijke vertegenwoordiger – heeft bepaalde belangen, normen en waarden met betrekking tot het houden van dieren.
- De Raad is van mening dat alle relevante informatie met betrekking tot dierenwelzijn, diergezondheid, voedselveiligheid en volksgezondheid in een nationale gegevensbank verzameld moet worden. Deze informatie moet de basis zijn voor, onder andere, effectief en gedifferentieerd toezicht.
- Daarnaast is de Raad van mening dat er duidelijker afspraken moeten komen, naast de geldende wet- en regelgeving, waarin wordt vastgelegd hoe de dierenarts zijn werkzaamheden uitvoert. Alle dierenartsen zouden in geborgde en gecertificeerde systemen moeten werken. Dierenartsen en dierhouders die daar niet aan mee willen doen dienen te worden aangemerkt als risicovol en zouden op eigen kosten extra door de overheid gecontroleerd moeten worden.
- Tot besluit is de Raad van mening dat de strafmaat voor overtredingen door dierenarts en dierhouder aanzienlijk omhoog moet. Het schorsen van de vergunning om diergeneeskunde uit te oefenen of een houdverbod voor diereigenaren is een gepaster straf dan een geldboete wanneer het *algemeen belang* bedreigd wordt.

De oplossingsrichtingen die de Raad adviseert zijn niet alle van de ene op de andere dag in te voeren. De Raad adviseert u voor de implementatiefase een *task force* in het leven te roepen. De Raad is bereid u daarbij te adviseren.

Prof. Dr. H. Vaarkamp,
Voorzitter Raad voor Dierenaangelegenheden
mei 2009

¹ Het noemen van een dierhouderijsector bij een voorbeeld wil overigens niet zeggen dat de betreffende kwestie zich alleen tot die dierhouderijsector beperkt.

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
De vraag van de Minister	4
Samenvatting en oplossingsrichtingen	5
Opbouw van de zienswijze, leeswijzer.....	6
I Uitgangspunten.....	7
<i>Het dier</i>	7
<i>De dierenarts</i>	7
<i>De mens</i>	7
<i>De maatschappij</i>	7
<i>Krachtenveld</i>	7
<i>Diergeneeskundige zorg</i>	7
II Taken en verantwoordelijkheden van de diergeneeskunde in de maatschappij.....	8
III Taken en verantwoordelijkheden van de dierenarts	9
<i>Uitgangspunten (feitelijke situatie)</i>	9
<i>Belangen van de actoren</i>	10
<i>Relaties tussen actoren</i>	10
<i>Flowchart verwachtingen</i>	11
<i>Flowchart Euro's</i>	13
<i>Flowchart informatie</i>	14
IV Knelpunten en Conclusies	15
<i>Knelpunten ten aanzien van de informatiestromen:</i>	15
<i>Knelpunten ten aanzien van de geldstromen:</i>	15
<i>Conclusies</i>	16
V Oplossingsrichtingen en randvoorwaarden.....	17
<i>Algemeen</i>	17
<i>Met betrekking tot informatie</i>	17
<i>Met betrekking tot belangen</i>	18
<i>Aanbevelingen</i>	20

Inleiding

Een dierenarts maakt niet alleen zieke dieren beter.

Dierenartsen hebben ook een belangrijke rol bij het bewaken van dierenwelzijn, voedselveiligheid en volksgezondheid. Dit zijn taken in het *algemeen belang*; het gaat om het bewaken van veiligheidsnormen en waarden die in de maatschappij belangrijk gevonden worden.

De afgelopen vijf tot tien jaar lijkt het erop dat de dierenarts steeds minder goed in staat is zijn onafhankelijke rol te behouden ten opzichte van de dierhouder, dierhouderijorganisaties, dierhandelaren, transporteurs en slachthuizen. Deze onafhankelijkheid is van belang voor het goed kunnen vervullen van zijn taken voor het algemeen belang. Maatschappelijke ontwikkelingen die deze onafhankelijkheid onder druk zetten zijn o.a. de toegenomen verzakelijking van de samenleving, de toenemende individualisering en mondigheid van burgers (en dus ook dierhouders), de schaalvergroting in de agrarische sector waardoor dierenartsen (financieel) afhankelijker worden van hun in aantal afnemende, steeds grotere klanten, de toenemende internationale concurrentie in de agribusiness en de toenemende concurrentie tussen dierenartsen.

Daarnaast is er discussie over de wijze waarop de normen en standaarden voor de uitoefening van de diergeneeskunde gesteld worden en de naleving van die normen en standaarden. Dit gaat nadrukkelijk ook over de invulling van de wettelijk vastgelegde rol van de overheid voor het toezicht hierop.

De genoemde ontwikkelingen beperken zich overigens bepaald niet alleen tot de diergeneeskunde, maar worden in de hele maatschappij gezien. Zo constateerde de voorzitter van de Raad van State onlangs in zijn jaarverslag over 2008 dat bij de introductie van de marktwerking het algemeen belang op de achtergrond is geraakt. Hij stelde vast dat bij ondernemers het besef van de publieke functie van hun onderneming vervaagt en dat tegelijkertijd de politieke controle verslapt.

Tegelijkertijd wordt de rol van de dierenarts voor het algemeen belang alleen maar groter: zo is 80% van de opkomende ziekten (*emerging diseases*) een ziekte die van dier op mens – en omgekeerd – overdraagbaar is. Dierenartsen zullen dan ook een steeds belangrijker rol moeten gaan spelen in de bewaking van de volksgezondheid. Dit wordt momenteel wereldwijd aangeduid als de *One Health*- benadering, die ook stelt dat artsen en dierenartsen veel intensiever moeten gaan samenwerken op het gebied van volksgezondheid.

Tot besluit stelt de Raad ook vast dat de positie van het dier in de Nederlandse samenleving, en daarmee het belang dat wij als maatschappij aan dierenwelzijn hechten, de laatste vijf jaar is veranderd. Dit zien we weerspiegeld in bijvoorbeeld de verkiezingsprogramma's van politieke partijen, de opkomst van een politieke partij die zich vooral op de dierenbelangen richt en in het feit dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een Nota specifiek over dierenwelzijn heeft opgesteld. In de lijn van deze ontwikkelingen wordt de rol van de dierenarts als bewaker van het dierenwelzijn ook steeds belangrijker.

Dit alles was aanleiding voor de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om de Raad voor Dierenaangelegenheden het vraagstuk over de positie van de dierenarts voor te leggen.

Ik hoop dat de Raad door middel van deze zienswijze een waardevolle bijdrage heeft geleverd aan de oplossing van de hierboven geschetste problemen. Daarbij wil ik aantekenen dat de door de Raad geadviseerde oplossingsrichtingen niet eenvoudig en direct uit te voeren zijn, maar dat de Raad van mening is dat alleen ingrijpende systeemveranderingen hier kunnen leiden tot duurzame oplossingen.

Prof. Dr. H. (Henk) Vaarkamp
voorzitter Raad voor Dierenaangelegenheden

De vraag van de Minister

Hoe kan de rol van de dierenarts voor het algemeen belang versterkt worden? De dierenarts dient onafhankelijk te zijn om een autoriteit te kunnen zijn; welke partijen moeten welke middelen inzetten om die onafhankelijkheid te kunnen borgen?

Samenvatting en oplossingsrichtingen

De positie van de dierenarts, de verwachtingen die de maatschappij van de dierenarts heeft, de taken die de dierenarts heeft voor het algemeen belang en de wijze waarop hij aan deze verwachtingen kan voldoen zijn het afgelopen decennium verschillende malen op uiteenlopende manieren ter sprake gekomen. De overheid constateert dat de onafhankelijkheid van de dierenarts – en daarmee zijn vervulling van de taken voor het algemeen belang – in toenemende mate in het gedrang lijkt te komen.

De Raad heeft gemeend dit hele vraagstuk niet (alleen) op het uitvoeringsniveau te moeten beschouwen, maar fundamenteel na te moeten gaan waar en waarom de positie van de dierenarts is zoals die nu is. Van daaruit is de Raad op zoek gegaan naar oplossingen. Daarbij denkt de Raad dat systeemveranderingen in de dierhouderij onvermijdelijk zullen zijn.

De Raad heeft geconstateerd dat helderheid over de uitgangspunten essentieel is en vraagt bijzondere aandacht voor de desbetreffende paragraaf (I) hierover in deze zienswijze.

In essentie constateert de Raad dat er dilemma's ontstaan wanneer het belang van de correcte uitoefening van de diergeneeskunde, het maatschappelijke belang van veterinaire toezicht en/of het persoonlijke belang van de dierenarts met elkaar conflicteren.

Voor deze conflicten zijn verschillende oplossingsrichtingen denkbaar. Deze oplossingen zijn er op gericht de ruimte voor malversaties te verkleinen, de verantwoordelijkheden van de dierenarts voor het maatschappelijk belang beter te borgen en de nadelen van malverseren aanzienlijk te vergroten. Hierdoor moet in situaties van conflicterende belangen de balans vaker ten gunste van het maatschappelijk belang doorslaan.

Zo is de Raad ten eerste van mening dat, in de Nederlandse maatschappij, volledige transparantie in *alle* dierhouderijsectoren de norm moet zijn. Daartoe dient een centrale gegevensbank ingericht te worden waarin alle relevante gegevens met betrekking tot dierenwelzijn, diergezondheid en (diergerelateerde) voedselveiligheid en volksgezondheid verzameld en gecombineerd worden. Op basis van deze informatie dient risicogebaseerd toezicht te worden ontwikkeld en te worden uitgevoerd.

Daarnaast is de Raad van mening dat de dierenarts zijn werk dient te verrichten in een gecertificeerde en geborgde setting. De Raad geeft er de voorkeur aan om dit in private kwaliteitssystemen en/of private organisatie(s) vorm te laten krijgen.

Daarbij is effectief flankerend overheidsbeleid van essentieel belang om deelname aan de private systematiek te bevorderen en om het zelfcorrigerend vermogen van dat systeem voldoende fundament te geven. Risicogebaseerd toezicht door de overheid zou daarbij moeten leiden tot lastenverlichting voor deelnemers en intensiever toezicht op niet-deelnemers. De Raad is van mening dat de gemaakte kosten voor dat intensieve(re) toezicht rechtstreeks bij de betreffende partij (dierhouder, dierenarts, etc.) in rekening gebracht moeten worden. Ten aanzien van (de deelnemers aan) de private systemen kan de overheid volstaan met Toezicht op Controle.

Tot besluit is de Raad van mening dat de strafmaat voor overtreders aanzienlijk zou moeten worden verhoogd, waarbij ook zeker gedacht moet worden aan uitsluiting van de beroepsuitoefening.

Opbouw van de zienswijze, leeswijzer

- I. Uitgangspunten
- II. De taken en verantwoordelijkheden van de diergeneeskunde in de maatschappij
- III. De taken en verantwoordelijkheden van de dierenarts.
- IV. Vervolgens: de (on-)verenigbaarheid van deze taken in één persoon of functie.
- V. Een daarna: oplossingsrichtingen en randvoorwaarden

I **Uitgangspunten**

Het dier

De dierenarts heeft te maken met veel verschillende diersoorten, die in verschillende houderijsystemen voor verschillende doeleinden gehouden worden: van de productiedieren (landbouwhuisdieren en vissen) via de hobbymatig gehouden landbouwhuisdieren, de paarden (officieel productiedieren, maar gedurende het leven meestal gehouden voor recreatie of sportdoeleinden) tot de gezelschapsdieren en exotische diersoorten.

De dierenarts

Die veelheid van diersoorten, de toegenomen vraag van de dierhouder naar specialisatie en differentiatie, en het feit dat er naast de diergeneeskundige zorgtaken ook andere taken voor de dierenarts zijn, zorgen ervoor dat de veterinaire beroepsgroep zeer gedifferentieerd is en zich, waar mogelijk, nog verder differentieert. Toch worden al die verschillende soorten dierenartsen door 'de buitenwereld' vaak gezien als één uniforme beroepsgroep. Er wordt overwegend gedacht dat de dierenarts uitsluitend zieke dieren beter maakt. Dit is een onjuist want onvolledig beeld.

De mens

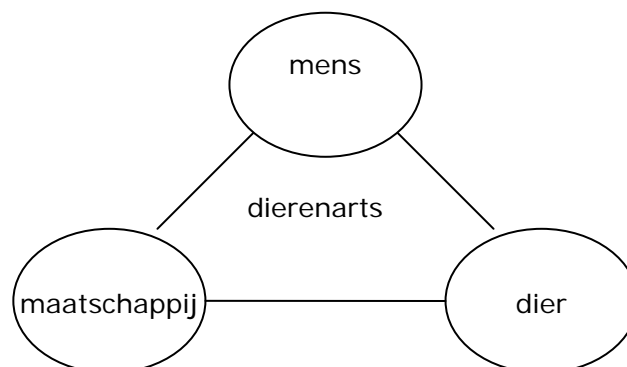
De dierenarts heeft in zijn werkzaamheden met verschillende mensen rekening te houden. Allereerst met de dierhouders: een zeer gevarieerd gezelschap, gezien de grote variatie in dieren en dierhouderijen waar de dierenarts zijn werkzaamheden verricht. Daarnaast (bij de productiedieren) ook met de (toekomstige) consument, en verder met een breed palet aan opdrachtgevers, bestuurders, toezichthouders, politici et cetera.

De maatschappij

De (Nederlandse) maatschappij definiëren wij voor deze zienswijze als de netto resultante van alle individuele en collectieve belangen, idealen, opvattingen en waarden van burgers – nadrukkelijk ook in hun rol als consument – in Nederland. De bestuurlijke vertegenwoordiger van de maatschappij is in ons land de politiek, het meest direct weerspiegeld in de Tweede Kamer. De politiek is, net zoals de maatschappij, voortdurend aan veranderingen onderhevig.

Krachtenveld

De dierenarts verricht zijn werkzaamheden in het krachtenveld van mens, dier en maatschappij: hij heeft bij het uitvoeren van zijn taken rekening te houden met de belangen van elk van deze drie 'actoren'. Schematisch weergegeven als:



Het krachtenveld rondom de dierenarts verandert voortdurend, dus de dierenarts zal zich voortdurend moeten aanpassen.

Diergeneeskundige zorg

Diergeneeskundige zorg omvat de preventieve (voorkógende) en de curatieve (verhelpende) zorg voor de gezondheid en het welzijn van het dier; zowel voor het individuele dier als voor een koppel dieren/een dierhouderijbedrijf.

II Taken en verantwoordelijkheden van de diergeneeskunde in de maatschappij

Het is een gegeven dat de mens dieren houdt en deze in de loop der tijd heeft gedomesticeerd. De mens draagt zorg voor de gezondheid en het welzijn van dieren. Die verantwoordelijkheid wordt groter en loopt parallel met de mate waarin de mens de leefomstandigheden van de dieren beïnvloedt of bepaalt².

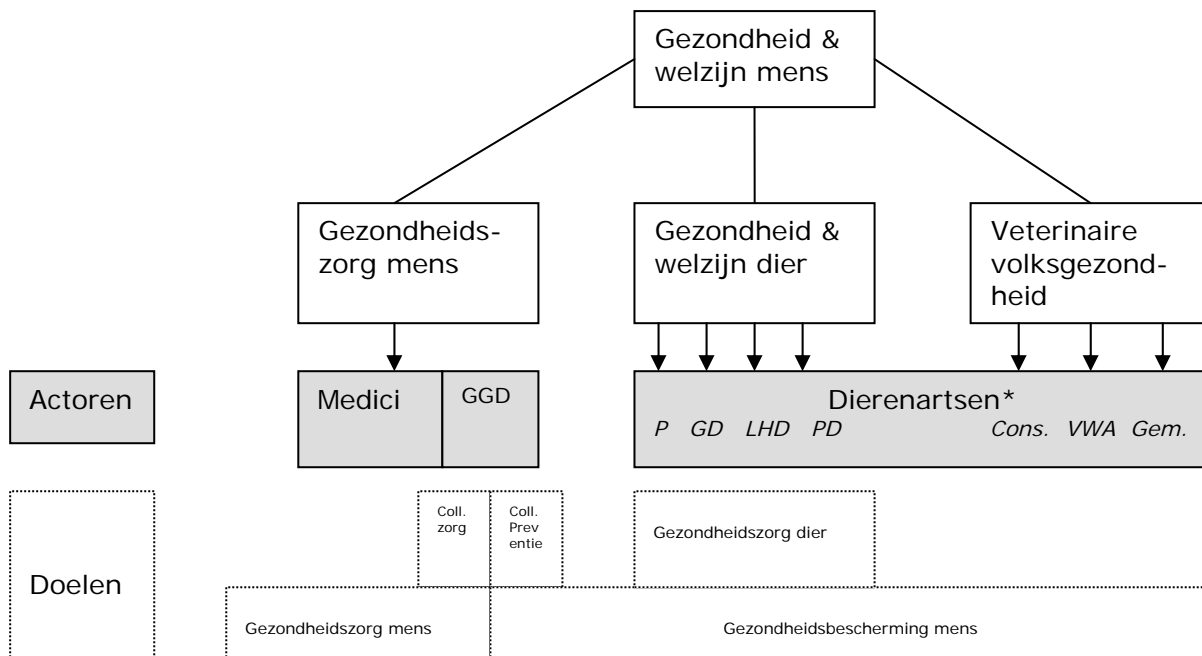
In de vigerende wet- en regelgeving is het dier geen eigen rechtspersoon. Alle bepalingen met betrekking tot het dier gaan over rechten en plichten voor de *mensen* die met de dieren omgaan, niet over rechten van het dier zelf. Dit laat overigens onverlet dat sommige dierhouders dit anders voelen: zij beschouwen bijvoorbeeld hun gezelschapsdier als een volwaardig gezinslid.

Gezondheid en welzijn van de mens zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dat geldt evenzo voor gezondheid en welzijn van het dier.

De maatschappij erkent heden ten dage dat dieren een intrinsieke waarde hebben en *sentient beings* zijn. De intrinsieke waarde van het dier is daarmee één van de factoren die meewegen in de afweging van de belangen die ten grondslag liggen aan de manier waarop wij met dieren omgaan. Het afwegen van die belangen kan al naar gelang de tijd en de omstandigheden anders uitvallen³.

De zorg voor de gezondheid en het welzijn van het dier is ten behoeve van de gezondheid en het welzijn van de mens en, gezien de intrinsieke waarde van het dier, ten behoeve van het dier zelf.

In de afwegingen van alle belangen zijn de zorg voor de gezondheid en het welzijn van dieren onderdeel van en ondergeschikt aan de zorg voor de gezondheid en het welzijn van de mens. De voor deze zienswijze relevante maatschappelijke aandachtsvelden worden dan als volgt schematisch geordend:



*: Dierenartsen werkzaam in de sectoren *P* = Paard, *GD* = Gezelschapsdieren, *LHD* = Landbouwhuisdieren, *PD* = Proefdieren; of als *Cons.* = Consultant, *Gem.* = bij de Gemeente, *VWA* = bij de Voedsel en Waren Autoriteit

In de dagelijkse praktijk kan het voorkomen dat een dierenarts zich uitsluitend bezig houdt met de curatieve zorg en welzijn van het dier. Dit betreft meestal de meer individueel gehouden dieren zoals gezelschapsdieren, paarden en hobbydieren.

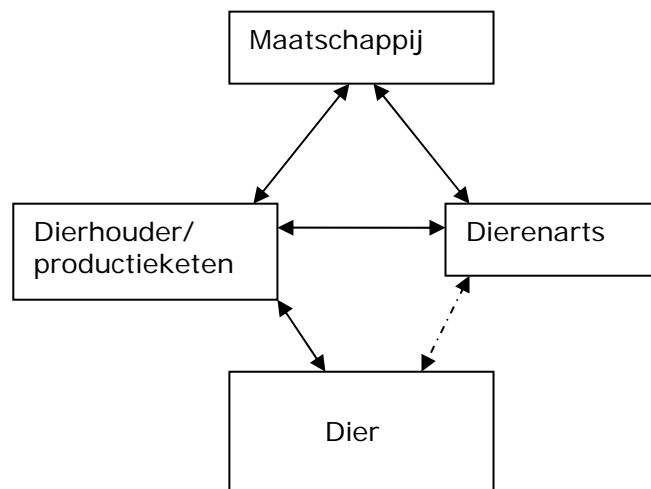
² Uit: Nota Dierenwelzijn (par. 3.2: Onze verantwoordelijkheid voor dieren), 2008

³ De Raad zal hier nader op in gaan in zijn zienswijze over *Rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid*, verwacht medio 2009.

III Taken en verantwoordelijkheden van de dierenarts

Uitgangspunten (feitelijke situatie)

De dierenarts heeft in zijn werkzaamheden te maken met het dier, de dierhouder en de maatschappij.



Bovenstaand schema wijkt af van de in hoofdstuk I (Definities) genoemde 'krachtenveld-driehoek', vanwege de volgende redenen:

- De maatschappij houdt geen dieren, de dierenarts ook niet, de dierhouder wel.
- De maatschappij heeft wel (uiteenlopende) meningen over hoe dieren gehouden zouden moeten worden, door de dierhouder.
- Het dier is in dit schema meer een subject dan een actor.
- De 'relatie' dier – dierenarts verloopt altijd via de dierhouder.
- In bijzondere gevallen kan/moet de maatschappij (i.c. de overheid) de taak van de dierhouder overnemen.
- De dierenarts heeft ten opzichte van de dierhouder een dienstverlenende taak.
- De dierenarts heeft ten opzichte van de maatschappij een toezichhoudende, een borgende en een dienstverlenende taak.
- De dierenarts heeft ten opzichte van zichzelf/zijn praktijk een taak als kostwinner.
- De dierenarts heeft geen directe juridische, maar wel morele verantwoordelijkheden ten aanzien van het dier: dit zijn (afgeleiden van) taken die de maatschappij en/of de dierhouder aan de dierenarts toebedeelt⁴.
- NB: *taken* zijn wel te delegeren, *verantwoordelijkheden* niet.
- Productieketens zijn (in dit schema) een samenwerkingsvorm van dierhouders en een verlengde van de dierhouderij.
- Het gaat hier nadrukkelijk over *alle* vormen van dierhouderij: agroproductie, hobbydierhouderij, paarden- en gezelschapsdierhouderij.

⁴ Dit is gerelateerd aan de wettelijke status van een dier: hoewel de maatschappij erkent dat dieren *sentient beings* zijn, heeft het dier juridisch (nog) de status van een zaak (een eigendom). Dat houdt in dat het dier *an sich* geen rechten heeft en dat de dierenarts geen verantwoordelijkheden rechtstreeks jegens het dier kan hebben.

Belangen van de actoren

Belangen van de **maatschappij**:

- Het kunnen houden van dieren
- Voldoende, veilig voedsel van maatschappelijk geaccepteerde kwaliteit
- Het minimaliseren van de kans op zoonosen

Belangen van de **dierhouder**:

- Veilig en aangenaam een dier kunnen houden
- Een inkomen verwerven met het houden van dieren
- Veilig en aangenaam werk kunnen verrichten (persoonlijke gezondheid en arbeidsvreugde)

Belangen van de **productieketen**:

- Vrije handel (economie)

Belangen van de **dierenarts**:

- Een inkomen verwerven
- Veilig en aangenaam werk kunnen verrichten (persoonlijke gezondheid en arbeidsvreugde)

Belangen van het **dier**⁵:

- Gezondheid en welzijn⁶

Relaties tussen actoren

Het *relatiemodel* kan als *flowchart* ingevuld worden om de relaties ten aanzien van de volgende factoren in beeld te brengen:

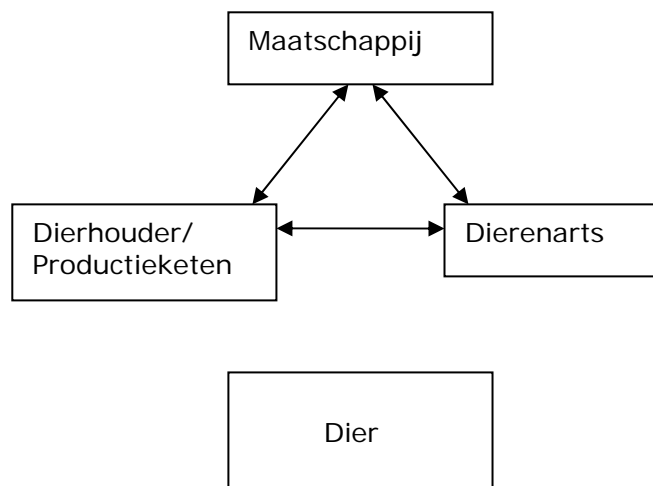
- I. Verwachtingen
- II. Euro's
- III. Informatie

Door deze flowcharts met elkaar te vergelijken en rekening te houden met de belangen van de verschillende actoren, worden inconsistenties en dilemma's in beeld gebracht. Vanuit de inconsistenties en de dilemma's kan gezocht worden naar oplossingen.

⁵ Dit is wat wij belangrijk vinden voor het dier, vanuit onze verantwoordelijkheid voor het dier.

⁶ Denk daarbij aan de Welfare Quality criteria, de Vijf Vrijheden en aan intrinsieke waarde.

Flowchart verwachtingen



- de maatschappij verwacht van de dierhouder en de agroproductieketen:
 - o goede zorg voor de gezondheid en het welzijn⁷ van het dier
 - o het tijdig inschakelen van adequate hulp: diergeneeskundig of anderszins
 - o het signaleren van dierziekten: aangifteplichtige (EU-lijst) ziekten en zoönosen
 - o het beheersen van residuen- en resistentierisico's, o.a. door het verstandig gebruiken van diergeneesmiddelen (voedselveiligheid, volksgezondheid)
 - o de productie van voldoende, veilig en maatschappelijk geaccepteerd voedsel.

- de maatschappij verwacht van de dierenarts:
 - o zorg voor de gezondheid en het welzijn van alle dieren
 - o het beheersen van residuen- en resistentierisico's, o.a. door het verstandig voorschrijven van diergeneesmiddelen (voedselveiligheid, volksgezondheid)
 - o het signaleren van dierziekten: aangifteplichtige (EU-lijst) ziekten en zoönosen (handel, diergezondheid, volksgezondheid)
 - o handelingen t.b.v. certificatie van de diergezondheid (o.a. in verband met handelsbelangen)
 - o toezicht op en melding van dieronwelzijn/dierenmishandeling (i.v.m. voedselacceptatie, maatschappelijke normen en waarden)
 - o toezicht op en borging van voedselveiligheid gedurende de productie van voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong (voedselveiligheid)

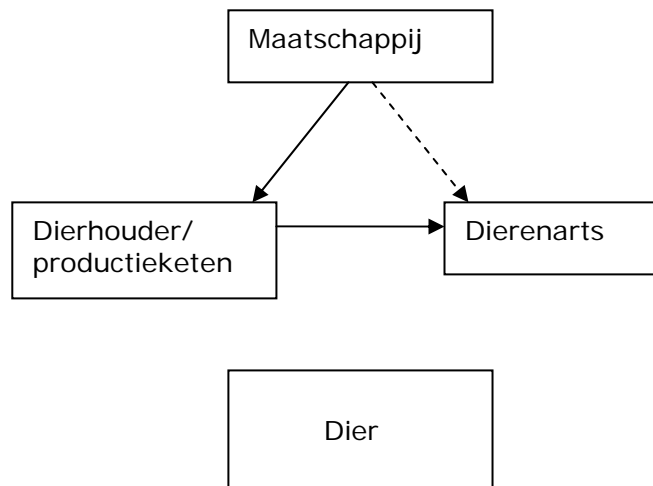
- de dierhouder en de agroproductieketen verwachten van de dierenarts:
 - o diergeneeskundige zorg (zie ook *uitgangspunten*, pagina 8)
 - o levering van diergeneesmiddelen
 - o kennisoverdracht over dierhouderij in het algemeen en dierenwelzijn en diergezondheid in het bijzonder
 - o certificatie van de gezondheid op dier- en koppelniveau
 - o in de keten: het beheersen van residuen- en resistentierisico's, o.a. door het verstandig voorschrijven van diergeneesmiddelen (voedselveiligheid, volksgezondheid)

⁷ Waarbij maatschappij en dierhouder niet noodzakelijk hetzelfde verstaan onder *dierenwelzijn*.

- de dierenarts verwacht van de maatschappij:
 - o erkenning van zijn maatschappelijke rol
 - o vergoeding voor het verrichten van maatschappelijke taken

- de dierenarts verwacht van de dierhouder:
 - o betaling voor geleverde diensten, adviezen en goederen
 - o dat hij zijn verantwoordelijkheid neemt t.a.v. de gezondheid en het welzijn van zijn dieren, de voedselveiligheid en de volksgezondheid.
 - o openheid en informatieverstrekking

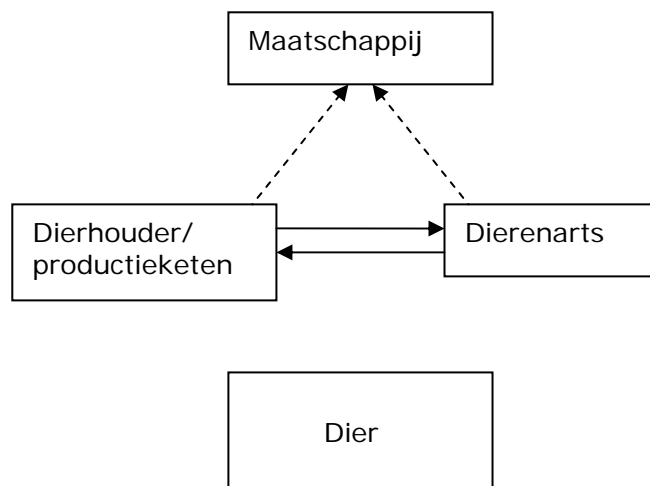
Flowchart Euro's



----: de overheid betaalt alleen de VWA-dierenarts, niet de private practicus

- van de maatschappij naar de dierhouder en de agroproductieketen:
 - o de consument koopt voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong
 - o de overheid draagt bij aan de kosten van de preventie en bestrijding van aangifteplichtige dierziekten en zoonosen
- van de maatschappij naar de dierenarts:
 - o de overheid betaalt het salaris van de overheidsdierenartsen en de practici in dienst van de overheid (*practitioners*) voor het toezicht op/borging van dierenwelzijn en voedselveiligheid gedurende de productie van voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong
 - o de overheid betaalt een vergoeding aan practici voor bepaalde handelingen t.b.v. certificatie van de diergezondheid
- van de dierhouder naar de dierenarts:
een vergoeding (factuur) voor:
 - o de diergeneeskundige zorg
 - o de levering van diergeneesmiddelen
 - o de informatieverstrekking/kennisoverdracht m.b.t. dierenwelzijn en diergezondheid
 - o de certificatie van de gezondheid op dier- en koppelniveau

Flowchart informatie



- de dierhouder en de agroproductieketen informeren de maatschappij, i.c. de overheid over:
 - o de gesignaleerde dierziekten: aangifteplichtige (EU-lijst) ziekten en sommige zoönosen
 - o het gebruik van diergeneesmiddelen
 - o de gezondheid en het welzijn van het dier
 - o de productiewijze van voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong

- de dierhouder en de agroproductieketen informeren de maatschappij, i.c. de consument over:
 - o de productiewijze van voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong

- de dierenarts informeert de maatschappij, i.c. de overheid over:
 - o de gesignaleerde dierziekten: aangifteplichtige (EU-lijst) ziekten en sommige zoönosen
 - o de misstanden op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid⁸

- de dierenarts informeert de dierhouder over:
 - o de gezondheids- en welzijnstatus van het dier
 - o de mogelijke preventieve zorg voor het dier
 - o de voorhanden zijnde diergeneesmiddelen en het correcte gebruik daarvan
 - o overige informatie over dierenwelzijn, diergezondheid, dierhouderij en diermanagement

- de dierhouder en de agroproductieketen informeren de dierenarts over:
 - o de gezondheidsstatus van het dier
 - o de genomen preventieve maatregelen
 - o de reeds ingezette diergeneesmiddelen/behandelingen
 - o de overige informatie over dierenwelzijn en diergezondheid

⁸ Het melden van misstanden kan strijdig zijn met het belang van de dierhouder. Een goede relatie met de dierhouder is van commercieel belang voor de dierenarts. Hierdoor worden niet alle misstanden gemeld.

IV Knelpunten en Conclusies

Aan de hand van de flowcharts over verwachtingen, informatie en euro's (Hoofdstuk III) en rekening houdend met de belangen van de actoren (ook Hoofdstuk III) signaleert de Raad de volgende **knelpunten**:

Knelpunten ten aanzien van de informatiestromen:

- De informatie-uitwisseling tussen dierhouder en maatschappij is onvolledig en fragmentarisch: slechts een gedeelte van de informatie wordt door de dierhouder in de keten⁹ ingebracht, slechts een gedeelte daarvan wordt aan de overheid verstrekt en daarvan wordt maar een gedeelte aan de maatschappij doorgegeven.
- De consumenteninformatie over de productiewijze is vaak alleen 'positief' onderscheidend, zoals de Biologische- en de Beter Leven¹⁰ labeling.
- De informatie-uitwisseling tussen dierenarts en maatschappij is onvolledig en beperkt zich tot meldingen (voornamelijk van verdenkingen van aangifteplichtige dierziekten) aan de overheid. Slechts een gedeelte van die informatie wordt weer aan de burger verstrekt.

De gebrekkige informatie-uitwisseling naar de maatschappij (overheid en consument) strookt niet met de verwachtingen die de maatschappij van de dierhouder, de productieketen en de dierenarts heeft.

Bij onvoldoende transparantie is het niet zichtbaar wanneer de maatschappelijke belangen zoals 'het verantwoord houden van dieren', 'volksgezondheid', 'voedselveiligheid' en 'voedselkwaliteit' moeten wijken voor belangen van dierenarts, dierhouder en productieketen zoals 'privacy', 'vrije handel' en 'een inkomen verwerven'.

Knelpunten ten aanzien van de geldstromen:

- De dierenarts in de praktijk (niet de overheidsdierenarts), wordt voornamelijk door de dierhouder betaald, en wel voor geleverde diergeneeskundige zorg, diergeneesmiddelen, adviezen en dier- en bedrijfsgezondheidsverklaringen.
- De maatschappij – i.c. de consument – betaalt de productiedierhouder (meestal veehouder) voor veilig¹¹ en acceptabel geproduceerd voedsel. De (toegenomen) maatschappelijke eisen op het gebied van voedselacceptatie¹² vertalen zich vooralsnog niet in een meerprijs voor het product. De betalingen van consument naar producent geschieden indirect, via ondermeer de detailhandel en de verwerkende ketenpartijen.

Zowel de dierhouder/productieketen als de maatschappij heeft verwachtingen van c.q. taken voor de dierenarts (practicus). De dierenarts (practicus) wordt echter alleen door de dierhouder betaald.

Wanneer maatschappelijke belangen conflicteren met de (economische) belangen van dierenarts, dierhouder en/of productieketen, is de kans groot dat – zeker wanneer dierenarts, dierhouder en/of productieketen onder economische druk staan – de maatschappelijke belangen en/of de belangen van het dier het onderspit delven.

⁹ Alle dierhouderijketens: agroproductie, paarden, hobby- en gezelschapsdieren

¹⁰ Een keurmerk van de Dierenbescherming

¹¹ Voedselveiligheid is een vooronderstelling, evenals voedselzekerheid

¹² Duurzaamheid, dierenwelzijn, etc.

Conclusies

Ten aanzien van de diergeneeskunde en de dierenarts concludeert de Raad het volgende:

- I. Doordat een groot deel van de dierhouderij en de diergeneeskunde zich buiten het maatschappelijke gezichtsveld afspeelt heeft de maatschappij, i.c. de burger een onvolledig beeld van de diergeneeskunde en het functioneren van de dierenarts.
- II. Doordat een groot deel van de dierhouderij en de diergeneeskunde zich buiten het maatschappelijke gezichtsveld afspeelt heeft de maatschappij, i.c. de overheid en de burger onvoldoende zicht op de vervulling van de maatschappelijke taken door de dierenarts.
- III. Dilemma's ontstaan wanneer de persoonlijke belangen van de dierenarts conflicteren met de maatschappelijke belangen die de diergeneeskunde moet veiligstellen.

V Oplossingsrichtingen en randvoorwaarden

Uitgaande van de knelpunten en conclusies zoals geformuleerd in hoofdstuk IV, komt de Raad voor Dierenangelegenheden tot een aantal oplossingsmogelijkheden. De Raad denkt daarbij aan een combinatie van veranderingen in de informatieverstrekking en veranderingen in de samenwerkings- en beloningsstructuur. De voorgestelde oplossingen zijn over het algemeen niet van vandaag op morgen te effectueren, want het gaat veelal om systeemwijzigingen. De Raad is van mening dat de problematiek inzake de positie van de dierenarts en zijn rol voor het algemeen belang structureel is en alleen opgelost kan worden door middel van dergelijke systeemveranderingen.

Algemeen

In elke (dierhouderij)sector zal altijd sprake zijn van een beperkte groep mensen die zich niet aan de afspraken houden, en die uit oogpunt van persoonlijk gewin risicovol gedrag vertonen en/of de wet overtreden.

Eigen gewin ontstaat veelal doordat de dierenarts (en/of zijn cliënt) die zich niet aan afspraken houdt een kostenvoordeel of concurrentievoordeel behaalt ten opzichte van welwillende dierenartsen c.q. dierhouders.

Er is gezocht naar oplossingsrichtingen waarbij zulke kosten- of concurrentievoordelen verdwijnen, waar mensen die zich niet aan de afspraken houden voldoende benadeeld worden (gestraft worden), of de goedwillenden juist een concurrentievoordeel kunnen behalen. Een combinatie van deze drie zou ideaal zijn.

Met betrekking tot informatie

Volledige transparantie is een *licence to produce* en een *licence to hold* voor de dierhouderij: die transparantie zorgt er voor dat maatschappelijk onaanvaardbare zaken (ook wanneer die nog binnen de grenzen van de wet zijn) zich niet in het geniep kunnen afspelen. Tevens wordt hierdoor de opsporing en handhaving van misstanden vergemakkelijkt.

Dit betekent dat volledige transparantie nagestreefd moet worden door iedereen die onderdeel is van, c.q. toeleverancier is aan, de dierhouderijketens (zowel in de agroproductie als in de paarden-, hobby- en gezelschapsdierenhouderij).

Veel van de gegevens die door de dierenartsen geregistreerd worden, zoals gegevens over diergeneesmiddelen (o.a. antibioticumgebruik) en dierziekten (o.a. zoönosen, emerging diseases), zijn van groot belang voor de preventieve gezondheidszorg voor de mens. Het verstrekken van deze gegevens aan de overheid moet dan ook een *licence to practice* voor de dierenarts worden. De overheid dient er voor te zorgen dat deze gegevens gemonitord en benut worden. Misstanden ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid dienen, vanzelfsprekend, gemeld te worden.

Deze transparantie kan bereikt worden door het registreren, bijeen brengen en koppelen van alle gegevens¹³ die er – momenteel gefractioneerd – in de dierlijke productieketen voorhanden zijn. Daarvoor dient een nationale gegevensbank te worden opgericht waarin deze gegevens verzameld worden en van waaruit verplicht bepaalde informatie aan de overheid wordt verstrekt. Deze informatie moet de basis zijn voor effectief en gedifferentieerd toezicht door de overheid.

Indien de gegevensbank door de overheid wordt beheerd dient de verplichting tot het aanleveren van informatie publiekrechtelijk te worden vastgelegd. Wanneer wordt gekozen voor een private gegevensbank is de inzet van voldoende en effectief flankerend overheidsbeleid essentieel voor het slagen hiervan.

¹³ Met betrekking tot diergezondheid, dierenwelzijn, volksgezondheid en voedselveiligheid.

De *zorgverzekeringen*, die steeds gebruikelijker zijn in de gezelschapsdieren-, paarden- en hobbydierhouderij, kunnen een belangrijke bron van informatie zijn voor het borgen van de voedselveiligheid t.a.v. hobbydieren en paarden, het monitoren van emerging diseases en zoonosen en het terugdringen van resistentieproblematiek in de gezelschapsdierensector (MRSI). Het zou verstandig zijn deze informatiebronnen uit te breiden en te benutten. Bovendien zijn zorgverzekeringen een middel om de – maatschappelijk gewenste – basiszorg voor de gezondheid en het welzijn van het dier beter te borgen.

Met betrekking tot belangen

De dierenarts als vrije ondernemer zal altijd een afweging moeten maken tussen de maatschappelijke belangen en zijn eigen belangen.

De onafhankelijke positie van de dierenarts ten behoeve van het maatschappelijk belang kan worden versterkt door:

1. een groter nadeel bij malversaties in het vooruitzicht te stellen.

Risico = pakkans x strafmaat. Bij voldoende hoge strafmaat weegt het risico niet meer op tegen de te behalen voordelen, zelfs bij een lage pakkans. Zo zou het uitsluiten van de beroepsuitoefening (langdurig of permanent schorsen uit het beroepsregister en daar goed op handhaven) van één of twee dierenartsen per jaar al voldoende afschrikwekkend effect kunnen hebben. De huidige (lichte) strafmaat in de vorm van boetes voldoet niet.

2. de dierenarts een directe vergoeding voor de maatschappelijke taken te verstrekken.

Door voor de maatschappelijke taken een vergoedingsstructuur vergelijkbaar met het legessysteem in te stellen, worden deze onttrokken aan de commerciële afweging tussen maatschappelijke belangen en eigen belangen.

3. alle dierenartsen in gecertificeerde kwaliteitssystemen te laten werken.

In het (recente) verleden zijn er verschillende pogingen ondernomen om door middel van een sluitende ketenbenadering, borging van de maatschappelijke waarden in de agroproductieketen te bewerkstelligen. Deze pogingen hebben tot dusverre niet het gewenste resultaat opgeleverd, omdat de randvoorwaarden – te stellen door de overheid en de dierhouderijsectoren – destijds onvoldoende duidelijk waren.

De recentelijk gesloten convenanten over antibioticumgebruik zijn een stap in de goede richting, maar in deze systematiek is de balans tussen eigen (dierhouder/dierenarts) en maatschappelijke belangen nog niet sluitend geborgd.

In gecertificeerde kwaliteitssystemen dienen o.a. de eigen verantwoordelijkheid van de dierenarts, een permanent educatiesysteem en de normen voor professioneel gedrag te worden vastgelegd. Deze kwaliteitssystemen kunnen zowel door de veterinaire beroepsgroep zelf als door ketenorganisaties in de dierhouderijsectoren worden ingesteld. Deze gecertificeerde kwaliteitssystemen kunnen ook benut worden om (gemakkelijker) te voldoen aan internationale wet- en regelgeving

De Raad wil nogmaals benadrukken dat het uitvoeren van maatschappelijke taken in private systemen alleen kan slagen als de overheid daar voldoende en effectief flankerend beleid bij inzet.

4. de tegenstrijdigheid van belangen te verminderen door één of meerdere van de volgende oplossingsrichtingen:

- 4.1. de veterinaire dienstverlening (aan de dierhouder) los te koppelen van de toezichthoudende en controlerende (maatschappelijke) taken van de dierenarts.

Practici in dienst van dierhouders zouden in deze constructie geen publieke taken mogen verrichten.

Publieke taken worden uitgevoerd door praktici in dienst van certificerende ketenorganisaties of in dienst van een publiek of privaat instituut.

Behalve de huidige toezichts-, borgings- en certificeringstaken, zouden deze dierenartsen ook maatschappelijke taken in het kader van dierenwelzijn, zoals het

op afroep euthanaseren van wrakke dieren, moeten uitvoeren. De kosten daarvoor worden direct, of indirect via bijvoorbeeld de keten en de maatschappij gedragen. Dit zou onderdeel moeten zijn van het contract dat door de dierhouder met een dergelijke organisatie wordt afgesloten.

Het onderbrengen van publieke taken in private instituten kan (door marktwerking) leiden tot efficiencyverbetering en kostendaling. De publieke belangen dienen daarbij goed geborgd te zijn en het slagen is mede afhankelijk van voldoende, effectief flankerend beleid. Het overheidstoezicht bij de niet-deelnemers zou intensiever moeten zijn (risicogebaseerd handhaven) en de kosten daarvan zouden direct bij de betreffende dierhouder en/of dierenarts in rekening gebracht moeten worden. Ten aanzien van het private systeem legt overheid zich uitsluitend toe op Toezicht op Controle

- 4.2. de inkomsten uit de diergeneesmiddelenverkoop los te koppelen van het voorschrijven van diergeneesmiddelen.

Dit lijkt makkelijker dan het is: goede randvoorwaarden zijn essentieel om er voor te zorgen dat een dergelijke ingreep daadwerkelijk het gewenste effect heeft, zonder dat het onacceptabele financiële/bedrijfseconomische schade voor dierhouder en dierenarts oplevert. Ook mededingingsrechtelijke aspecten dienen goed te worden uitgezocht. De Raad is van mening dat onder de genoemde randvoorwaarden in ieder geval de volledige transparantie (in de vorm van een nationale gegevensbank) en gedifferentieerd toezichtbeleid door de overheid verstaan moeten worden.

Aanbevelingen

De Raad ziet een combinatie van transparantie, certificering en beïnvloeding als de meest wenselijke oplossingsrichting.

Volledige transparantie moet voor alle dierhouders en dierenartsen de norm zijn: de maatschappelijke belangen met betrekking tot dierenwelzijn, diergezondheid, volksgezondheid en voedselveiligheid prevaleren boven een eventuele aantasting van de privacy van de individuele dierhouder en dierenarts: wanneer men in de Nederlandse maatschappij besluit een dier te gaan houden zijn daar niet alleen verplichtingen jegens het dier maar ook verplichtingen jegens de maatschappij aan verbonden.

Voor de agroproductiesector geeft de Raad de voorkeur aan een systeem waarbij de publieke en overige maatschappelijke taken van de dierenarts onder verantwoordelijkheid van geborgde en gecertificeerde private partijen worden uitgevoerd. De verantwoordelijkheid voor de controle van deze private partijen ligt bij de overheid (Toezicht op Controle). De dierhouders en dierenartsen die niet zijn aangesloten bij een private partij worden door de overheid gecontroleerd volgens het principe van risicogebaseerd handhaven. De daarbij gemaakte kosten worden direct aan de betreffende partij gefactureerd. De strafmaat voor overtredingen moet aanzienlijk worden verhoogd.

Dit zou ook moeten gelden voor de hobbydierhouders en paardenhouders: hun dieren zijn immers (nog steeds) productiedieren in de zin der wet.

Voor de borging van de maatschappelijke belangen in de gezelschapsdierensector zou vooralsnog kunnen worden volstaan met maximale transparantie, mits centraal aangemelde gegevens vanuit dierenartsenpraktijken, ketenorganisaties en diergezondheidsverzekeringen ook daadwerkelijk worden gemonitord. Omdat het hier om maatschappelijke belangen gaat, zou de overheid dit moeten initiëren.

Tot besluit is de Raad van mening dat de strafmaat voor overtredingen aanzienlijk verhoogd zou moeten worden: uitsluiting van de beroepsuitoefening (tijdelijk danwel permanent) is passend is bij het maatschappelijke belang van de correcte uitoefening van de diergeneeskunde.

Colofon

De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is een raad van deskundigen die de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit adviseert over vraagstukken betreffende dierenwelzijn en diergezondheid.

De Raad baseert zich daarbij op de meest recente wetenschappelijke, maatschappelijke en ethische ontwikkelingen.

De RDA bestaat uit ca. veertig deskundigen die op persoonlijke titel, zonder last of ruggespraak, zitting hebben in de Raad.

Elke zienswijze van de Raad wordt voorbereid door een Forum. Een Forum bestaat uit raadsleden met voor het vraagstuk relevante expertise, eventueel aangevuld met externe deskundigen. Het Forum legt een concept zienswijze ter beoordeling voor aan alle raadsleden. Het Forum stelt vervolgens, met inachtneming van de reacties uit deze *Horizontale Toets* en in overeenstemming met de voorzitter van de Raad, de zienswijze vast. Een zienswijze van de RDA is – daarmee – nadrukkelijk een product van de gehele Raad.

De Raad voor Dierenaangelegenheden bestaat uit de volgende deskundigen:

De heer A. Achterkamp	De heer ir. J. Lokhorst
De heer prof. dr. ir. J.A.M. van Arendonk	De heer dr. C. van Maanen
Mevrouw dr. H.M.G. van Beers-Schreurs	De heer prof. dr. D.J. Mevius
De heer dr. F.W.A. Brom	Mevrouw prof. dr. F. Ohl
De heer W.H.B.J. van Eijk	De heer prof. dr. A. Pijpers
Mevrouw prof. mr. A.A. Freriks	Mevrouw drs. P.I. Polman MPH
De heer prof. dr. L.J. Hellebrekers*	De heer ir. P. Poortinga*
De heer prof. dr. ir. W.H. Hendriks	De heer ir. F.C. van der Schans*
Mevrouw dr. S.A. Hertzberger	Mevrouw dr. M.M. Sloet van Oldruitenborgh-Oosterbaan
Mevrouw J.E. Hesterman	De heer prof. dr. F.J. van Sluijs
De heer A.J.M. van Hoof*	De heer prof. dr. J.A. Stegeman*
De heer dr. ing. H. Hopster	De heer ir. M.H.A. Steverink MFM
De heer prof. dr. ir. R.B.M. Huirne	De heer H.W.A. Swinkels*
De heer ir. M.J.B. Jansen	De heer prof. dr. H. Vaarkamp, <i>voorzitter</i>
De heer prof. dr. ir. M.C.M. de Jong	Mevrouw drs. H.M. van Veen
Mevrouw ir. M. de Jong-Timmerman	De heer P.J. Vingerling
De heer J.Th. de Jongh	De heer prof. dr. C.M.J. van Woerkum
De heer drs. J. Kaandorp	De heer W. Zwanenburg*
De heer prof. dr. F. van Knapen*	
De heer prof. dr. P.A. Koolmees*	

De raadsleden die het Forum voor deze zienswijze vormden zijn in de lijst gemarkeerd met een asterisk. Het Forum werd aangevuld met een externe deskundige: Drs. W. Koster.

Meer informatie over de Raad voor Dierenaangelegenheden vindt u op onze website: WWW.RDA.NL Daar kunt u ook alle eerder uitgebrachte adviezen downloaden. U kunt zich tevens abonneren op onze nieuwsbrief.

Raad voor Dierenaangelegenheden
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage
T: 070-378 5266
E: info@rda.nl