

RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

Met recht zorgen voor dieren

Een beschouwing over het dier in recht en instituties

Janneke Vink & Léon Ripmeester

Over de auteurs en het essay

Over de auteurs



Mr. dr. Janneke Vink is docent en onderzoeker aan Wageningen University & Research (WUR) in de disciplines dierenrecht en dierfilosofie. Vink is daarnaast voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Dierenrecht (NVD) en lid van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA). Vink promoveerde aan de Universiteit Leiden op een proefschrift over de positie van dieren in de democratische rechtsstaat: *The Open Society and Its Animals*. Later volgde de Nederlandse vertaling: *De open samenleving en haar dieren*. Vink was adviseur van het Nederlandse en Belgische parlement bij verschillende kwesties omtrent het dierenrecht.



Mr. Léon Ripmeester is senior jurist en teamleider Beleidsbeïnvloeding en Dierinhoudelijke Expertise bij de Dierenbescherming. Hij houdt zich bezig met dierenwelzijnswetgeving op nationaal, Europees en internationaal niveau, en is daarnaast lid van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA). Ripmeester studeerde Europees en internationaal recht aan de Universiteit van Tilburg. Eerder was hij werkzaam op het terrein van kinderrechten. Over beide onderwerpen is hij betrokken geweest bij diverse publicaties. Via de website van de Dierenbescherming *blogt* hij regelmatig over juridische dierenkwesties.

Over het essay

Op verzoek van de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) is de Wet dieren in 2020 geëvalueerd op doeltreffendheid en effecten van deze wet in de praktijk. Uit het evaluatierapport van adviesbureau Berenschot blijkt dat het begrip intrinsieke waarde van dieren in deze wet de afgelopen jaren slechts een beperkte invloed heeft gehad op belangenafwegingen rondom het gehouden dier (Berkhout 2020).

Dit was de reden voor de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) om te willen onderzoeken óf - en zo ja, hoe - de belangen van dieren beter beschermd zouden kunnen worden, en om daarbij te kijken naar mogelijkheden om de positie van het dier te versterken via aanpassingen in wet- en regelgeving en het ontwikkelen of anders inrichten van instituties (RDA, *Startdocument RDA: Het dier in recht en instituties*, 2023). Naar aanleiding hiervan is het RDA-forum *Het dier in recht en instituties* ingesteld. De Raad heeft ervoor gekozen de uitkomsten van dit traject vast te leggen in de vorm van een essay, mede gelet op het verkennende en grensverleggende karakter ervan. Het resultaat is het nu voorliggende essay.

Dit essay betreft geen officiële zienswijze van de RDA en weerspiegelt derhalve niet noodzakelijk de gezamenlijke visie van de Raad. Het essay is wel ter kennisgeving aan de Raad voorgelegd, waarbij Raadsleden in de gelegenheid zijn gesteld om opmerkingen te plaatsen en suggesties te doen, die de auteurs vervolgens naar eigen inzicht hebben verwerkt. De verantwoordelijkheid voor de inhoud, strekking en visie van dit essay ligt echter volledig bij de twee auteurs, die dit onderwerp op verzoek van de RDA hebben verkend vanuit hun eigen expertise en achtergrond.

Dankbetuiging

Over de tekst is nadrukkelijk meegedacht door dr. Jeroen Candel MA en mr. drs. Jan Staman, waarvoor de auteurs hen zeer erkentelijk zijn. De auteurs danken tevens ieder ander die middels gesprekken een bijdrage heeft geleverd aan en heeft meegedacht over dit essay. In het bijzonder Anne van den Ende MSc MA en mr. drs. Annemiek Nap, die als commissiesecretarissen vanuit het stafbureau van de RDA een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van deze tekst.

AI-verklaring

Bij de totstandkoming van dit essay is geen tekst door artificiële intelligentie gegenereerd. Uitsluitend voor het vervaardigen van de samenvatting is ChatGPT (versie 5.2) ingezet om een eerste basisconcept te genereren. Deze samenvatting hebben de auteurs vervolgens inhoudelijk beoordeeld, aangepast en verder verfijnd.

Inhoudsopgave

Over de auteurs en het essay 2

1. Inleiding 6

Deel I: Geschiedenis, stand van zaken, probleemanalyse en ontwikkelingen aan de poort 9

2. Voorgeschiedenis en stand van zaken nu 10

3. Probleemanalyse: relevante factoren in het Nederlandse dierenrecht 12
   - 3.1 Dierenwetgeving: dieren gerubriceerd naar gebruiksdoel 12
   - 3.2 Dierenwetgeving: codificatie bestaande praktijken 13
   - 3.3 Dierenwetgeving: vormgeving 14
   - 3.4 Toezicht en handhaving 15
   - 3.5 Bestuurlijke inbedding 15
   - 3.6 Bijzondere aard van het dierenrecht 16
   - 3.7 Het Nederlandse dierenrecht, een studie op zich? 16
   - 3.8 Toegang tot de rechter 18

4. Vertrekpunten voor verbetering van het dierenrecht 20
   - 4.1 Het dierenrecht als afgeleide van iets 'groters' 20
   - 4.2 Privaatrecht: Het dier als rechtssubject of rechtsobject 22
   - 4.3 Constitutioneel recht: institutionele inbedding en dieren in de Grondwet 23
     - 4.3.1 Bestaande dierenwetgeving: functioneren onder de loep 23
     - 4.3.2 Kijken op een ander wetgevingsniveau als (nieuw) vertrekpunt 25

5. Nieuwe impuls voor dierenrecht nodig 28

6. Resumé deel I: Stand van zaken en ontwikkelingen aan de poort 30

DEEL II: Verbetering en professionalisering op korte en lange termijn 31

7. Reparaties 34
   - 7.1 Oplossen problemen in de handhavingsketen 34
   - 7.2 Inhoudelijke normstelling verduidelijken en verder uitwerken 35
     - 7.2.1 Huidig traject invullen open normen LVVN 36
     - 7.2.2 Kenmerken alternatief traject 37

8. Modernisering & verbetering 39
   - 8.1 Algehele modernisering wettelijke kadrering 39
     - 8.1.1 Integrale wetgevings- en beleidsanalyse en algehele herziening 41
     - 8.1.2 Aankleden intrinsieke waarde 42
     - 8.1.3 Verkennen moderne wetgevingsideeën en aankleden zorgplicht 44
   - 8.2 Professionaliseringsslag dierenbelang binnen overheid 45
     - 8.2.1 Structurele vinger aan de pols bij vooruitgang en vernieuwing 45
     - 8.2.2 Portefeuille ‘dieren’ onderbrengen bij ander ministerie 47

9. Hervormingen 52

9.1 Dierwetenschappelijk Forum 54

9.2 Verzwaring wetgevings- en beleidsprocedure dieraangelegenheden 56

9.2.1 Diereffectrapportage met dierverantwoordingsnota 56

9.2.2 Principetoets met dierverantwoordingsnota 57

9.3 Verrijking rechtspositie dieren 58

9.3.1 Alternatieve eigendomsconstructies: verrijking, voorwaardelijkheid en splitsing 62

9.3.2 Verruiming toegang tot de rechter in dieraangelegenheden 68

9.3.3 Grondwettelijke inclusie 72

9.3.3.1 Staatsdoelstelling dieren in de Grondwet *74*

Effect 1: Grondslag voor beperking grondrechten *75*

Effect 2: Doorwerking in open normen en belangenafwegingen *76*

Effect 3: Tegenwoordigheid in wetgevings- en beleidsafwegingen *76*

Effect 4: Vergrendeling normstellingskwaliteit *77*

9.3.3.2 Rechten van dieren in de Grondwet *79*

Gevolgen dierengrondrechten **81**

Bedenkingen **82**

10. Tot besluit 84

Samenvatting 87

Literatuurlijst 92

1. Inleiding

Ruim veertig jaar geleden was er sprake van een revolutie in het dierenrecht in Nederland door de introductie van het begrip “de intrinsieke waarde van het dier” in de regelgeving. Met de wettelijke erkenning van deze intrinsieke waarde werd een juridische positie aan het dier toegekend, beredeneerd vanuit het eigen belang van dat dier zélf. De gedachte was, dat zo de eigenstandige belangen van dieren voortaan van rechtswege onderdeel zouden zijn van de afwegingen die hen aangaan, en dat deze daarmee volwaardig zouden worden meegewogen. Vervolgens is er in de afgelopen decennia ook best wel het nodige veranderd en verbeterd.

Maar toch. Al die jaren later blijkt dat de juridische positie die we dieren destijds hadden toebedacht letterlijk en figuurlijk niet goed tot zijn recht komt. De verwachtingen destijds over de betekenis van de introductie en erkenning van de intrinsieke waarde van dieren in het recht zijn niet, of althans onvoldoende, waargemaakt. De positie van het dier blijkt onvoldoende versterkt te zijn. Sterker nog: er is in onze optiek sprake van een bredere stagnatie in het Nederlandse dierenrecht. Daar waar inmiddels wel verbeteringen zijn doorgevoerd, is er bij ons zorg of deze dierenwelzijnswinst nu voldoende is geborgd, bijvoorbeeld ook tegen een politieke wind die het dierenwelzijn minder welgezind is.

Sinds de introductie van het begrip intrinsieke waarde van het dier in de wet zijn er relatief beperkte stappen gezet om de positie van dieren daadwerkelijk en effectief te verbeteren. De maatschappij (samenleving, parlement) vraagt om verdere verbeteringen, en verwacht ook dat hier serieus werk van wordt gemaakt. En er zijn steeds meer tekenen waaruit blijkt dat verandering ‘nu’ nodig is. Kijk bijvoorbeeld naar evaluatierapporten (Wet dieren), aangenomen moties in de Tweede Kamer, maar ook naar de (internationale) literatuur en wetenschappelijke pleidooien met betrekking tot rechten voor dieren en dierethiek. Dit alles komt verderop in dit essay uitgebreid aan de orde.

Op instigatie van het parlement zijn er relevante wetswijzingen gerealiseerd die uitdrukking geven aan het gevoelen dat we méér moeten regelen om de positie van dieren te verbeteren. In het Burgerlijk Wetboek is inmiddels onderkend dat dieren niet zonder meer ‘zaken’, in de juridische betekenis van ‘voorwerpen’, zijn. Hoewel de concretisering hiervan weer nieuwe vragen oproept, lijkt het een goed voorbeeld van het gevoelen dat we het (fundamenteel) ánders moeten regelen voor dieren. Het ‘huisvestingsamendement’, dat verderop in dit essay eveneens nog uitgebreid aan de orde komt, kan in dit verband ook aangehaald worden. Dit in 2021 aangenomen amendement strekte ertoe de huisvesting in de veehouderij voortaan aan te passen aan de behoeften van dieren, in plaats van andersom.

Een ander voorbeeld dat illustreert dat de samenleving duidelijke verbeteringen verwacht rondom dierenwelzijn is (naast eerder een teken aan de wand: het toegenomen dierenactivisme in Nederland)[1] het ontstaan van een heuse Vakbond voor dieren.[2] De oprichting van de Partij voor de Dieren (PvdD) in 2002 én het feit dat deze partij sinds 2006 onafgebroken vertegenwoordigd is in de Tweede Kamer (en inmiddels zetels heeft in vele andere vertegenwoordigende gremia) mag hierbij ook zeker niet onvermeld blijven.

---

1 Thelen & Geelhoed 2021, p. 3 e.v.

2 Vakbond voor dieren, zie: *vakbondvoordieren.nl*.

Deze ontwikkelingen lijken te worden aangedreven door een publieke opinie die langzaam aan het schuiven raakt. Uit onderzoek blijkt dat het Nederlandse publiek c.q. de samenleving groot belang hecht aan dieren en de manier waarop wij als mensen met die dieren omgaan.[3] Mensen gunnen dieren een goed leven. Zeker als het gaat om huis- en hobbydieren, maar ook als het gaat om dieren die gebruikt worden voor productie of voor dierproeven, en dieren in het wild. Ook over het welzijn van minder 'gangbare' dieren als insecten, vissen en zelfs potentieel schadelijke dieren (waaronder bepaalde exoten, en zogenoemde 'plaagdiersoorten') in onze natuur komt er steeds meer bewustzijn, mede volgend uit toenemende wetenschappelijke kennis daaromtrent. Uit het meest recente publieksonderzoek van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) blijkt bovendien dat Nederlanders steeds méér begaan zijn met dierenwelzijn[4] en dat steeds méér Nederlanders vinden dat de overheid te weinig doet om het welzijn van dieren te waarborgen.[5] Bovendien verschuift de positie van het dier in onze samenleving: gezelschapsdieren worden bijvoorbeeld steeds vaker gezien als een volwaardig gezinslid.[6] Het betreft hier overigens niet een louter Nederlands fenomeen. Uit de Eurobarometer-enquête over dierenwelzijn die in oktober 2023 werd gepubliceerd, en welke een beeld geeft van hoe de EU-bevolking kijkt naar dit onderwerp, komt een vergelijkbaar beeld naar voren. In 2023 vond maar liefst meer dan acht op de tien Europeanen (84%) dat het welzijn van landbouwdieren beter moet worden beschermd dan nu het geval is.[7] Tegelijkertijd staan de ontwikkelingen in de wetenschap niet stil. Dierwetenschappelijk onderzoek maakt dat wij steeds meer weten over de behoeften van dieren en wat er nodig is om dieren een goed en daadwerkelijk plezierig leven ('*a life worth living*') te bieden.[8] Deze twee ontwikkelingen lijken hand in hand te gaan en kunnen moeilijk los van elkaar worden gezien.

De auteurs van dit essay, twee juristen uit de RDA, hebben in het voornoemde maatschappelijke ongenoegen over onze omgang met en bescherming van dieren, de ontwikkelingen in de wetenschap én de voornoemde stagnatie in het Nederlandse dierenrecht aanleiding en noodzaak gezien voor het schrijven van dit essay.[9] Wij vroegen ons daarbij af: wat is ervoor nodig om de in Nederland en elders ontstane ideeën en ontwikkelingen met betrekking tot dierenwelzijn en -recht te concretiseren in het Nederlandse politieke, juridische en institutionele landschap? Wij inventariseren, kortom, of de positie van dieren beter zou kunnen worden geborgd door aanpassingen in recht of instituties.

Ter beantwoording van die onderzoeksvraag wordt in het hiernavolgende eerst het verleden en de nu bestaande situatie in het Nederlandse dierenrecht geschetst, gevolgd door een probleemanalyse met betrekking tot de opgetreden stagnatie (Deel I). Daarna wordt een eerste aanzet gegeven voor mogelijke verbeteringen (Deel II). Hoe kan de positie van het dier in het

---

3 RDA, *Staat van het dier 2024*.
4 RDA, *Staat van het dier 2024*, p. 18.
5 *Staat van het Dier 2024* (RDA) meldt dat in 2018 ruim een derde van de Nederlanders vond dat de overheid voldoende deed om het welzijn van productiedieren te waarborgen (34%), en dat dat cijfer in 2022 is gedaald tot iets meer dan één op de vijf (22%). Dezelfde trend is waarneembaar met betrekking tot recreatiedieren en natuurdieren. RDA, *Staat van het dier 2024*, p. 24.
6 Van der Neut 2010.
7 Eurobarometer 2023, p. 8.
8 Mellor 2016.
9 Dit essay betreft geen officiële zienswijze van de Raad voor Dierenaangelegenheden en weerspiegelt derhalve niet noodzakelijk de gezamenlijke visie van de Raad. Het essay is wel ter kennisgeving aan de Raad voorgelegd, waarbij Raadsleden in de gelegenheid zijn gesteld om opmerkingen te plaatsen en suggesties te doen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud, strekking en visie van dit essay ligt echter volledig bij de twee auteurs, die dit onderwerp op verzoek van de RDA hebben verkend vanuit hun eigen expertise en achtergrond.

recht en instituties ruim veertig jaar na de introductie van de 'intrinsieke waarde' een nieuwe impuls gegeven worden? Daarbij zijn, zo blijkt, nadrukkelijk verschillende keuzes te maken. In dit essay proberen wij zowel de politiek, beleidsmakers, rechtspraak en andere (bestaande) instituties zoals de (rechts)wetenschap te adresseren en inspireren. Met dit essay hopen wij tevens enkele concrete handvatten te bieden om verdere, in onze optiek noodzakelijke, ontwikkelingen een impuls te geven. De vraag hoe de (te herijken) juridische positie van dieren er in Nederland uit zou moeten zien lijkt actueler dan ooit. Of misschien wel beter: deze vraag is nadrukkelijk terug van weg geweest.

Deel I:
Geschiedenis, stand van zaken, probleemanalyse en ontwikkelingen aan de poort

2. Voorgeschiedenis en stand van zaken nu

In 1975 verscheen het baanbrekende boek *Animal Liberation* van de Australische filosoof Peter Singer (in Nederland in 1977 uitgekomen onder de titel *Pro mens, pro dier*).[10] Het is niet overdreven om te stellen dat dit boek het startschot is geweest voor het moderne denken over dieren in de ethiek, het recht en de democratie. In 1981 bracht de Nederlandse overheid de nota Rijksoverheid en Dierenbescherming uit, waarin het uitgangspunt opgenomen is dat dieren een intrinsieke waarde hebben waarmee rekening gehouden dient te worden.[11] Sindsdien geldt dit, op zijn minst in theorie althans, als hét uitgangspunt van overheidsbeleid (en wetgeving) in relatie tot dieren. De overheid kwam daarmee tegemoet aan het gevoelen in de samenleving dat dieren 'een eigen waarde' hebben, los van de waarde en het nut die dieren voor mensen kunnen hebben uit economisch of ander oogpunt.[12] In het proefschrift van prof. mr. Dirk Boon, *Nederlands dierenrecht*, uit 1983, wordt gepleit voor een integrale wettelijke bescherming van dieren, waarbij naast diergezondheid ook dierenwelzijn zou moeten worden meegewogen; tot dan toe ontbrak deze notie nagenoeg volledig, zeker in het recht.[13] Met het opnemen van het begrip intrinsieke waarde in de wetgeving (Wet op de dierproeven 1977, Gezondheids- en welzijnswet voor dieren 1992) werd een juridische positie aan het dier toegekend. Voor de in het wild levende dieren klonk dit vertrekpunt op een iets later moment door in de Flora- en faunawet uit 2002. Het is deze periode van zo'n 30-40 jaar geleden die wij aanhalen als de 'revolutionaire' periode in het dierenrecht.

Het onderwerp "dierenwelzijn" kwam aldus in de jaren erna verder tot ontwikkeling in recht, politiek en wetenschap. Zo werd de meer integrale benadering die Dirk Boon nastreefde in 1992 gerealiseerd door invoering van de aangehaalde Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd).[14] De Gwwd bracht ook de verwachting met zich mee, dat er in tal van nieuw op te stellen uitvoeringsregelgevingen (met name algemene maatregelen van bestuur, oftewel AMvB's) voortaan écht anders gekeken zou gaan worden naar de belangen en de positie van dieren, en daarmee naar het gebruik c.q. de inzet ervan. Zo was al in de Gwwd de komst van regels voorzien, welke zouden gaan bepalen welke diersoorten voortaan gehouden zouden mogen worden als huisdier – de latere positieflijst. Het zou vervolgens nog tot medio 2024 duren voordat er, en dan vooralsnog ook alleen nog voor wat betreft zoogdieren, daadwerkelijk een dergelijke lijst (uiteindelijk de 'Huis- en hobbydierenlijst' genaamd) in werking trad. Hetgeen illustratief genoemd mag worden; ook regelgeving over bijvoorbeeld het beëindigen van lichamelijke ingrepen bij dieren en het doden van dieren bleven na inwerkingtreding van de Gwwd lange tijd uit.

---

10 Singer 1975.

11 Rijksoverheid en Dierenbescherming (Nota), *ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk*, 1981.

12 Daarvóór was er al wel wet- en regelgeving over diergezondheid, en wettelijke bescherming van bepaalde wilde diersoorten in de natuurbeschermingswetgeving. Dierenmishandeling en -verwaarlozing was strafbaar, maar van oorsprong vanuit zedelijkheidsgrondslag ('moreel kwalijk voor de mens'). De wetgeving was kort gezegd uitsluitend gericht op het dienen van menselijke belangen, en in dat verband op het in stand houden van bestaande praktijken rondom dieren.

13 Boon 1983.

14 Wet van 24 september 1992, houdende vaststelling van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, Staatsblad jaargang 1992, nr. 585, p. 1 e.v.

Hoe dan ook. De periode van grofweg de zeventiger tot de negentiger jaren van de 20e eeuw is ontegenzeggelijk in Nederland een belangrijke kentering in het juridisch denken over dieren waar te nemen. Niet alleen in Nederland overigens, dit geldt zeker ook voor andere ('westerse') landen, alsmede voor de EU. De wettelijke bescherming en de beschermwaardigheid van dieren leek – opeens – heel vanzelfsprekend.

Echter, de vraag dringt zich op of de daadwerkelijke, wettelijk uitgewerkte, bescherming van de belangen van dieren inmiddels niet achterblijft bij maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe (dier-)wetenschappelijke inzichten. Zoals medeauteur Janneke Vink zich in haar bijdrage aan de Vaarkamplezing van 9 juni 2022 afvroeg: voor wie moet het Nederlandse dierenrecht werken, zijn dat de dieren (antwoord: ja), maar functioneert het momenteel in die zin (antwoord: nee).[15] Er is het nodige over en voor dieren te vinden in de bestaande wet- en regelgeving (zoals Burgerlijk wetboek, Wetboek van strafrecht, Wet dieren, Wet op de dierproeven). Echter, die wet- en regelgeving leidt in veel gevallen niet tot afdoende bescherming van dieren, wat in optiek van de auteurs – zie ook verderop – vaak te verklaren lijkt door het onverminderd antropocene karakter van de betreffende wet- en regelgeving.

En ook op systeemniveau (i.e. wat is meer ten principale de positie van dieren in onze rechtsorde?) zijn de belangen van dieren niet structureel goed geborgd. Daarbij lijkt wat ons betreft eerder het probleem, dat hier door de politiek nog niet echt serieus bij is stilgestaan. Het gaat er daarbij niet zozeer om, dat we in het voorgaande een 'belangentegenstelling' tussen mens en dier zien. Eerder juist, dat we als samenleving hebben te streven naar een harmonieuze samenleving tussen mens en dier, maar dat dit streven onvoldoende wordt ondersteund door de kaders en structuren zoals we die momenteel kennen.

De wettelijke verankering van de intrinsieke waarde van dieren heeft vooral geleid tot discussie over het gewicht dat toegekend moest worden aan de belangen van dieren ten opzichte van eerder gevestigde, bijvoorbeeld economische, belangen of bestaande praktijken. Het blijkt vaak lastig, en een kwestie van zeer lange adem, om een nieuw evenwicht te bereiken waarin de belangen van dieren óók tot hun recht komen. Mogelijk, zo betogen wij althans, valt inmiddels te concluderen dat de introductie van de intrinsieke waarde van het dier in de wetgeving alléén niet voldoende is gebleken om de rechtspositie van dieren afdoende geregeld te krijgen. Er lijkt meer nodig om dit daadwerkelijk te regelen c.q. te organiseren. Zoals wij verderop (Deel II) zullen betogen, zien wij goede mogelijkheden die hieraan kunnen bijdragen.

Bij nadere beschouwing komen meerdere factoren naar voren, die een rol spelen bij de hiervoor geschetste stagnatie in het Nederlandse dierenrecht en in het bieden van een adequate juridische bescherming (wetten, structuren) van dieren. We presenteren hierbij de volgende probleemanalyse, deels ook ter illustratie en zonder te willen pretenderen per se volledig te zijn. Wat de auteurs waarnemen is het navolgende.

[15] Vink 2022.

3. Probleemanalyse: relevante factoren in het Nederlandse dierenrecht

Er worden in deze probleemanalyse acht factoren geïdentificeerd die een rol spelen bij de gebreken in de bescherming van dieren via het dierenrecht, inclusief de handhaving daarvan. Het betreft hier acht echt primair juridische factoren. Op zaken als het denken over dieren en ontwikkelingen in de dierethiek en -ethologie gaan we in dit essay niet verder in.

De eerste vier factoren (respectievelijk: rubricering, verworven menselijke rechten, vormgeving van het recht en handhaving) zijn mede gebaseerd op de Vaarkamplezing van Janneke Vink uit 2022.[16] De vijfde factor (bestuurlijke inbedding) volgt uit een verkenning die de RDA eerder maakte over het dier 'in verschillende bestuurslagen'.[17] De zesde factor betreft de bijzondere aard van het dierenrecht, opnieuw mede gebaseerd op de Vaarkamplezing. De zevende factor gaat over het rechtsgebied 'dierenrecht' in de Nederlandse rechtswetenschap. Tot slot wordt stilgestaan bij de formele toegang tot de rechter in relatie tot antropocene zaken die dieren aangaan.

3.1 Dierenwetgeving: dieren gerubriceerd naar gebruiksdoel

In de Nederlandse wetgeving waarin regels ten aanzien van dieren zijn opgenomen worden dieren ingedeeld aan de hand van het menselijke gebruiksdoel dat we met de betreffende dieren beogen. Regels over proefdiergebruik staan in de Wet op de dierproeven, regels over de in het wild levende dieren in de Omgevingswet, regels over productiedieren en huis- en hobbydieren in de Wet dieren, et cetera. Door dierenregelgeving in te delen naar een menselijk gebruiksdoel, wordt het op voorhand al lastig om de wettelijke bescherming van alle dieren c.q. de toepassing van het uitgangspunt van de intrinsieke waarde daadwerkelijk naar een hoger niveau te tillen.

Ook zijn de wetgevingskaders zoals ze er nu zijn rondom dieren heel verschillend. Zo stelt de proefdierwetgeving het verplicht te zoeken naar proefdiervrije methoden als alternatief voor diergebruik en om deze proefdiervrije methoden in te zetten indien mogelijk. In andere 'dierenwetten' zit die verplichting niet. Voor sommige dieren gelden strikte en specifieke huisvestingsregels (bijvoorbeeld voor konijnen die als productiedier gehouden worden), terwijl voor dezelfde diersoort – maar voor een ander gebruiksdoel gehouden, bijvoorbeeld konijnen die als gezelschaps- of hobbydier gehouden worden – geen of althans uitsluitend heel algemene zogenaamde 'open normen' voor de dierhouder gelden. Aan deze diversiteit aan regels ligt geen consistent, doordacht kader ten grondslag.

Een ander punt is overigens nog, dat er ook dieren zijn (in bepaalde 'gebruikscontexten') die juist helemaal niet geadresseerd worden in de wetgeving, bijvoorbeeld omdat ze politiek te weinig gezien worden, of doordat het gaat om nieuwe praktijken. Denk bij dat eerste bijvoorbeeld aan kleinere veehouderij-sectoren waar Europa, en vervolgens ook Nederland, eenvoudigweg nooit (markt-)regels over heeft opgesteld. Bij dat tweede valt bijvoorbeeld te denken aan de

[16] Vink 2022.
[17] RDA, Dieren in het huis van Thorbecke, 2022.

groeiende inzet van 'hulpdieren', zoals politiepaarden en blindengeleidehonden. De wettelijke status van paarden is hoe dan ook wat diffuus, en valt nu zogezegd in tussen 'productiedier' en 'huis-/hobbydier'. Er vallen bij rubricering naar gebruikscontext derhalve de nodige dieren buiten de boot. Ook kan wetgeving met elkaar botsen. Bijvoorbeeld de zorgplicht om hulp te moeten bieden aan dieren aan nood, die enerzijds óók geldt voor wilde dieren (cf. artikel 2.2 lid 8 Wet dieren), terwijl anderzijds het daadwerkelijk verstrekken van de benodigde zorg in een gespecialiseerde wildopvang stuit op (te) strikte regels over veterinair handelen zoals elders opgenomen in het stelsel van de Wet dieren, welke niet goed zijn doordacht op consequenties en toepasbaarheid voor deze specifieke groep dieren.[18]

Geconcludeerd mag worden, dat deze rubricering naar gebruiksdoel de belangen van dieren maar beperkt dient, en ook de verdere ontwikkeling van een coherent rechtsgebied (dierenrecht) niet dient. Als de piketpaaltjes al vaststaan in de vorm van gefragmenteerde en op gebruiksdoel toegeschreven wetgeving, dan wordt de speelruimte voor veranderingen en verbeteringen ten faveure van dieren derhalve op voorhand beperkt.

3.2 Dierenwetgeving: codificatie bestaande praktijken

De bestaande en aldus naar gebruiksdoel gerubriceerde dierenwetgeving heeft de bestaande praktijken in het algemeen als uitgangspunt genomen. Dierenbelangen zijn daardoor vastgelegd in wetten en regels die 'verworven menselijke rechten' als uitgangspunt genomen hebben. Denk aan het aan grondeigendom verbonden jachtrecht, de 'noodzaak' om dierproeven te doen of regelgeving over de omgang met dieren die 'passend' is voor gangbare veehouderijpraktijken. De kernbepalingen over dierenmishandeling en -verwaarlozing zijn van oudsher zo geconstrueerd (rondom het ontbreken van een 'redelijk doel' voor het handelen) dat bestaande veehouderij- en veterinaire praktijken ontzien zouden worden.[19] Rechtshistorisch bezien bewaakt het huidige dierenrecht daardoor feitelijk menselijke rechten c.q. bestaande praktijken (met inbegrip van economische belangen) en opteert het daarmee in de kern voor een 'status quo'. Deze situatie wordt er niet beter op, nu de invulling van de vaak 'open normen' in dierenwetgeving grotendeels wordt overgelaten aan de dierhouder, en daarmee ook vaak de sector, zélf (zie ook *paragraaf 7.2*).

---

[18] Momenteel wordt er door de overheid gewerkt aan het vaststellen van richtlijnen die aan deze tegenstrijdigheid tegemoet moeten komen. Het punt kwam aan het licht toen handhavend werd opgetreden tegen verschillende wildopvangen in de provincie Utrecht, die overigens uiteindelijk werden vrijgesproken van het overtreden van de wet. Zie ook het kader in *paragraaf 9.3.3.1*.

[19] Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de mishandeling van mensen, zoals strafbaar gesteld in artikel 300 Wetboek van Strafrecht. Dat stelt eenvoudigweg: 'Mishandeling wordt bestraft met....' Dat is strafrechtelijk ook de meer gebruikelijke aanpak, waarvan men zich af zou kunnen vragen of dit ook voor dierenmishandeling niet beter en logischer zou zijn ('Wie zich schuldig maakt aan dierenmishandeling of -verwaarlozing wordt gestraft met'). Zie in deze zin ook het proefschrift van dr. mr. E.C. de Bordes, 'Dieren in het geding', Utrecht 2010, in het bijzonder de aanbeveling op blz. 257 hieromtrent. Wat dan wel of niet verontschuldigbaar is, volgt dan uit de vaste, voorgeschreven systematiek van een beoordeling door de strafrechter. Extra kwalijk is wellicht, dat er in discussies telkens heel veel te doen is over het 'redelijk doel', terwijl in juridische zin dit weinig meer lijkt in te houden c.q. zou moeten betekenen dan 'hoe een redelijk denkend mens onder de gegeven omstandigheden zou handelen'.

3.3 Dierenwetgeving: vormgeving

De wijze waarop het dierenrecht is vormgegeven is ook een belangrijke factor in het geheel. Ondanks het gegeven dat de Wet dieren in 2013 veel bestaande wetgeving met betrekking tot dieren in één wetgevingskader ondergebracht heeft, is het dierenrecht nog altijd versnipperd. Regels met betrekking tot de gezondheid en het welzijn van dieren zijn onderdeel van de Wet dieren en de natuurbeschermingswetgeving (m.n. de Omgevingswet). Er is bij de Wet dieren bewust gekozen voor een kaderwet, waarbij de wet zelf relatief neutraal is, in de zin dat deze vooral veel bevoegdheden creëert om zaken daadwerkelijk te regelen, waarbij de inhoudelijke regels in besluiten en regelingen opgenomen zijn. Dit mede om relatief eenvoudig de inhoudelijke regels aan te kunnen passen, en ook om meer gedetailleerde voorschriften uit te kunnen werken. Bijvoorbeeld over het verrichten van veterinaire ingrepen bij dieren, diergeneesmiddelen, of – om maar iets te noemen – eisen aan de specifieke verzorging van vleeskuikens.[20] De toegankelijkheid – en daarmee ook de kenbaarheid – van al deze verschillende besluiten en regelingen, ook in hun onderlinge samenhang bezien, is daarmee echter een aandachtspunt. Het is zogezegd als goedbedoelende dierenhandelaar, huisdierbezitter, veehouder of manager van een dierenasiel bepaald niet altijd eenvoudig om te weten wat de regels zijn, of zelfs maar waar deze te vinden.

Een ander aandachtspunt is dat in de Wet dieren en de daar aan verbonden regelgeving bewust gekozen is om daar waar mogelijk te werken met doelvoorschriften ('open normen').[21] De dierhouder wordt zo ruimte gelaten om het doel te bereiken op de wijze die hem/haar het best past gezien de specifieke situatie. De keuze voor het werken met open normen kan op zichzelf verdedigbaar zijn, bijvoorbeeld wanneer er anders gewerkt moet worden met al te zeer gedetailleerde normen ('middelvoorschriften'), die te weinig ruimte laten om 'het goede te doen' in een individuele situatie. Zowel het werken met ('open') doelvoorschriften als het werken met ('gesloten') middelvoorschriften kent zo zijn voors en tegens. Het is derhalve telkens een kwestie van goed afwegen; wat werkt hier het beste?[22] Als gewerkt wordt met een open norm (doelvoorschrift) moet echter in ieder geval wel voor eenieder duidelijk zijn wanneer al dan niet aan de norm wordt voldaan. Als onduidelijk is wanneer al dan niet aan de norm wordt voldaan, is de norm niet handhaafbaar. In het bijzonder bij huis- en hobbydieren zijn de open normen vaak onvoldoende duidelijk gebleken.[23] Invulling van de open normen door middel van zelfregulering (zoals de totstandkoming van Gidsen voor goede praktijken, oftewel "GvGP"-conform artikel 8.44 Wet dieren) is tot op heden niet of nauwelijks succesvol gebleken.[24]

---

20 Regeling houders van dieren, hoofdstuk 6 '*Verzorging vleeskuikens*', artt. 6.1 t/m 6.9.
21 *Kamerstukken II* 2007/08, 31389, nr. 3, p. 18.
22 Ripmeester & Staman 2021.
23 *Kamerstukken II* 2020/21, 28286, nr. 1139 (Kamerbrief evaluatie Wet dieren).
24 Berkhout e.a. 2020, zie onder meer p. 30 en p. 41-42.

3.4 Toezicht en handhaving

Zoals dat voor elk rechtsgebied geldt, staat of valt de werking van het dierenrecht niet alleen met de gestelde normen, maar ook met het toezicht erop en de handhaving ervan. De NVWA, een van de instanties belast met het toezicht en de handhaving van de Wet dieren, kampt echter al langere tijd met capaciteitsproblemen. Ook maken de 'open normen' het lastig om toezicht te houden, te handhaven, en succesvol te vervolgen. Bovendien lijkt de afschrikwekkende werking van de bestaande wijze van toezicht en handhaving beperkt. Waarbij overigens mag worden opgemerkt, dat per 1 januari 2024 de Wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing in werking is getreden, die in het strafrecht nieuwe mogelijkheden brengt om daders te bestraffen, en waarbij de strafmaat ook serieus is verhoogd.[25] Overigens is de kwaliteit van toezicht en handhaving ook afhankelijk van de diergroep c.q. sector waarnaar gekeken wordt: in de proefdierensector lijken toezicht en handhaving door de NVWA goed georganiseerd. In ieder geval wordt er jaarlijks coherent en structureel over gerapporteerd.[26] Ook is er intern toezicht door de Instantie voor Dierenwelzijn (IVD). Bij de bescherming van in het wild levende dieren liggen toezicht en handhaving met name bij de provincies. Ook daar lijken gebrek aan capaciteit en de complexiteit van het werkterrein de handhaving te beïnvloeden. Al met al een wisselend beeld, maar er is zeker reden tot zorg als we kijken naar de vraag of deze 'factor' de belangen van dieren in de praktijk afdoende dient.

3.5 Bestuurlijke inbedding

Bij de meeste dierenwetgeving is de landelijke overheid het bevoegd gezag. Dat is logisch, omdat veel regelgeving EU-gebaseerd is en Nederland op lidstaatniveau (eind-)verantwoordelijk is voor de uitvoering daarvan. Het komt echter ook voor dat de decentrale overheden (provincies, gemeenten) bevoegdheden hebben in het kader van dierenwelzijn. De RDA concludeerde eerder in de zienswijze *Dieren in het huis van Thorbecke* dat decentralisatie het dier niet automatisch ten goede komt.[27] Maar juist ook op lokaal niveau kunnen (lees: zullen) zich tegelijkertijd uiteraard concrete kwesties en discussies over dieren(welzijn) voordoen. Denk aan de dierenwelzijnstoetsing van lokale evenementen met dieren,[28] toetsing op dierenwelzijn bij vestiging of uitbreiding van veehouderijbedrijven, de kwestie van overlast die wordt ervaren van zwerfkatten(-populaties), of de vraag die eerder speelde: kiezen we voor een landelijk- of juist voor lokale chipplicht voor katten.[29]

Met oog op het welzijn van dieren in de natuur vroeg de RDA eerder al aandacht voor de onduidelijkheid die er bestaat over het onderscheid tussen dierenwelzijnsbeleid voor gehouden dieren (een verantwoordelijkheid van het Rijk) en niet-gehouden dieren (grotendeels een verantwoordelijkheid van provincies).[30]

---

25 *Kamerstukken II* 2020-2021, 35982, nr. 2 (Wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing).
26 Zie de jaarlijkse publicatie 'Zo doende' via de website nvwa.nl. Momenteel is het verslag over 2023 het meest recente jaaroverzicht.
27 RDA, *Dieren in het huis van Thorbecke*, 2022, p. 39.
28 RDA, *Dieren in het huis van Thorbecke*, 2022, p. 42.
29 RDA, *Dieren in het huis van Thorbecke*, 2022, p. 44-45.
30 RDA, *Dieren in het huis van Thorbecke*, 2022, p. 44-45.

Tot slot signaleren wij ook dat er momenteel bepaalde diergroepen aan te wijzen zijn voor wie geen enkele bestuurslaag uniforme c.q. adequate verantwoordelijkheid neemt. Bijvoorbeeld gewonde wilde dieren en gehouden dieren bij lokale evenementen. Over deze decentralisatie- en bevoegdhedenverdeling wordt momenteel echter maar beperkt nagedacht, terwijl het evident van groot belang is dat de bestuurlijke inbedding van dierenaangelegenheden uitputtend, deugdelijk en effectief geregeld is.

3.6 Bijzondere aard van het dierenrecht

In de inleiding werd geschetst dat het Nederlandse dierenrecht achter lijkt te blijven bij de ontwikkelingen in de maatschappij. Het bijzondere karakter van het dierenrecht zou daarbij een rol kunnen spelen. De erkenning van de intrinsieke waarde van het dier heeft de democratische rechtsstaat op de proef gesteld: omdat het dier beschermwaardig 'in en om zichzelf' is, moet een plek geboden worden aan belangen die niet direct of indirect menselijke belangen zijn.[31] Dat is een nieuw fenomeen, omdat andere wetgeving (ook natuur- en milieubescherming) uiteindelijk toch ook de mens dient, al lijkt dat op het eerste gezicht wellicht anders. Dit veronderstelt dat het antropocentrische, mens-centrale denken, losgelaten moet worden. Dit geldt dan zowel voor het morele en rechtstheoretische denken, als voor hoe we het organisatorisch, institutioneel moeten organiseren. Anders gezegd: de instituties van de democratische rechtsstaat moeten 'dier-inclusiever' worden, terwijl zij dat nog nooit geweest zijn en daar van oudsher in principe ook (nog) niet op toegerust zijn. Dit vraagt inbeeldingsvermogen en een vorm van institutionele en juridische creativiteit die nog niet eerder noodzakelijk zijn geweest.[32]

Dat brengt ons bij de vraag in hoeverre de juridische wereld momenteel voldoende is ingericht op het rechtsgebied 'dierenrecht'.

3.7 Het Nederlandse dierenrecht, een studie op zich?

Het Nederlandse dierenrecht is een juridisch interessant werkterrein. Regels over dieren kom je op allerlei plekken tegen. Denk aan het dier als eigendom (Burgerlijk Wetboek), aan strafrechtelijke verboden inzake dierenmishandeling (Wetboek van Strafrecht), dieren als proefdier (Wet op de dierproeven) en natuurlijk de Wet dieren. In optiek van de auteurs is er sprake van een duidelijk corpus aan wet- en regelgeving die we tot het Nederlandse dierenrecht mogen rekenen. In die zin is het 'dierenrecht' zeker te definiëren als een zelfstandig rechtsgebied. Binnen deze wet- en regelgeving lijkt op zich alles voorhanden om alles wat je voor dieren wilt regelen, te kunnen realiseren. Echter, uit de voorgaande beschrijving van diverse relevante factoren blijkt toch ook, dat er althans op dit moment de nodige verbeter- en aandachtspunten zijn.

Wat daarbij mogelijk ook een rol speelt, is dat het Nederlandse dierenrecht tot op heden vooral iets voor een beperkt aantal insiders is gebleven. De hiervoor aangehaalde prof. dr. mr. Dirk Boon was tussen 1997 en 2004 hoogleraar Dier en Recht aan de Universiteit van Utrecht. Hij was zoals hiervoor reeds aangehaald de eerste in die functie, en werd als hoogleraar in 2004 opgevolgd

[31] Vink 2022.
[32] Vink 2022.

door prof. dr. mr. Annelies Freriks, die deze positie bekleedde tot 1 januari 2016.[33] Daarna is niet opnieuw invulling gegeven aan deze leerstoel. Van 2020 tot en met 2022 was onder oprichting en leiding van medeauteur Janneke Vink het universitaire keuzevak Dierenrecht te volgen aan de Open Universiteit, maar inmiddels is er geen universiteit in Nederland meer waar het dierenrecht als op zichzelf staand rechtsgebied gestudeerd kan worden. Dit in tegenstelling tot België, waar men in Leuven en Gent (en tot enkele jaren terug in Antwerpen) terecht kan voor interdisciplinaire vakken inzake dier en recht.[34] Ook in veel andere ons omringende landen is het bestuderen van het dierenrecht aan een universiteit mogelijk (o.a. in Helsinki, en aan maar liefst 10 (!) universiteiten in het Verenigd Koninkrijk). Er ontstaan in steeds meer landen ook heuse onderzoeksgroepen op het gebied van het dierenrecht. Te noemen zijn België, Duitsland, Engeland, Oostenrijk en Zwitserland. Nederland, waar er op zich veel belangstelling en zorg is voor – en over – dieren en hun welzijn en ondanks dat in het buitenland soms het beeld is dat we een voorloper zouden zijn op dierenwelzijnsgebied, is universitaire aandacht voor het dierenrecht '*noticeably lacking*'.

Dat er in Nederland geen leerstoel in het Dierenrecht meer bestaat, is zeer spijtig, want '*dedicated*' studie en onderzoek (inclusief; gemotiveerde studenten, de latere juridische professionals) zijn broodnodig om het dierenrecht verder te helpen. Bijvoorbeeld om samenhang aan te brengen tussen privaat-, bestuurs-, staats- en strafrechtelijke leerstukken die vanuit dier-juridische optiek relevant zijn. Zo is gedegen juridisch onderzoek nodig om de in dit essay geconstateerde gebreken nader te analyseren, agenderen en te helpen oplossen en om tot de dier-inclusieve instituties te komen waar zojuist al aan gerefereerd werd.

Om tot bloei te kunnen komen heeft een rechtsgebied juridische voorvechters nodig. Pioniers zoals wijlen Dirk Boon, die aanvoelen dat er iets speelt in de maatschappij, bestaande aannames in het recht uitdagen en een juridisch debat helpen starten. Het ontbreken van afdoende juridische c.q. academische aandacht betekent ook dat er weinig gepubliceerd wordt over het Nederlandse dierenrecht. Hoewel de auteurs van dit essay vermoeden dat er op deelonderwerpen mogelijk sprake is van lijnen in de jurisprudentie, of soms juist van tegenstrijdigheden in de rechtspraak, is dit bij gebrek aan systematisch onderzoek en publicaties moeilijk te duiden. Laat staan hard te maken. De rol van de rechter (bij de uitleg van bijvoorbeeld de open normen) blijft beperkter dan wenselijk is. Iets anders is dat er – zeker ook de laatste jaren – de nodige rechtszaken gevoerd worden met name over veehouderijpraktijken en over de bescherming van in het wild levende dieren. Die rechtszaken hebben de laatste jaren een flink effect gehad op bijvoorbeeld de manier waarop jacht, beheer en schadebestrijding in Nederland wordt uitgeoefend.[35] Een gedegen studie naar de ontwikkelingen op deze terreinen is zeer wenselijk.

---

33 Precieze informatie over beide benoemingen is te vinden via de *Catalogus professorum* op de website *profs.library.uu.nl*. De leerstoel was ingesteld door de daartoe opgerichte Stichting Dier en Wetenschap.

34 De Universiteit van Gent kent het Instituut voor Recht en Ethiek in de Diergeneeskunde, en samen met de Universiteit van Leuven (KU Leuven) hebben sinds 2020 (vestiging leerstoel) samen het onderzoeksproject Dierenwelzijn- ethiek en -recht, waarbij afwisselend colleges worden aangeboden aan beide universiteiten. Zie *ugent.be* en *law.kuleuven.be*.

35 Zie voor recente voorbeelden van rechtszaken inzake dierenwelzijn bijvoorbeeld *dierenrecht.nl* en *fauna4life.nl*.

3.8 Toegang tot de rechter

Over rechtszaken gesproken. Als laatste relevante factor willen we stilstaan bij de rol van de rechter, en in het bijzonder de toegang tot een rechterlijk oordeel. Zoals direct hiervoor al werd aangegeven; de rol van de rechter, bijvoorbeeld, bij de uitleg van open normen, blijft beperkter dan wenselijk is. Juist 'open normen' impliceren immers uitleg en invulling. Maar ook wettelijke afwegingskaders, zoals de zogeheten '3V-benadering' bij proefdieren,[36] of de in relatie tot het verbod op dierenmishandeling vastgelegde weging of er tegenover het veroorzaakte leed een 'redelijk doel' staat. Te denken valt ook aan de wettelijke kaders die voorschrijven dat het doden van wilde dieren in het kader van (populatie)beheer en schadebestrijding alléén afdoende onderbouwd mag gebeuren en in principe alleen bij gebleken noodzaak, wanneer er geen alternatieve, preventieve maatregelen mogelijk zijn.

Bij e.e.a. speelt mee, dat de toegang tot de Nederlandse rechter beperkt is. De 'gewone burger' heeft in feite niet veel mogelijkheden om zélf een – gepercipieerde – misstand met dieren voor de rechter aan de kaak te stellen. Men is dan vooral aangewezen op opties als een melding of een aangifte kunnen doen bij de juiste instanties (politie, Meldnummer 1-4-4, NVWA etc.). Waarbij het telkens afhankelijk is van capaciteit, prioriteiten, en voldoende kennis en inzicht op het gebied van dierenwelzijn, of er daadwerkelijk iets mee gedaan wordt (en wat dan precies is nog weer een tweede). Meer in algemene zin kan de burger met hart voor dierenwelzijn een dierenwelzijnsorganisatie steunen die opkomt tegen misstanden, en dat doen Nederlanders ook massaal. Echter, ook dierenwelzijnsorganisaties kunnen, als het gaat om toegang tot de rechter, tegen beperkingen aanlopen. Zo wordt de ontvankelijkheid (aan de hand van statuten en feitelijke werkzaamheden) telkens opnieuw getoetst. Dat is op zichzelf natuurlijk een goede zoniet logische zaak, echter het risico dreigt dat het 'toetsen' doorslaat in 'weren', zie direct hierna ook het zorgwekkende voorbeeld van België in dit verband.

Op inhoud is de vraag of rechters voldoende kennis hebben van dierenwelzijn; op veterinair en ecologisch vlak, maar ook met het oog op het vellen van een oordeel over – ingehuurde – zoötechnische expertise. In enkele gevallen is het misschien zelfs de vraag of de soms nogal specifieke wetskennis voldoende paraat voorhanden is. Wat dat laatste betreft, suggereerde dr. mr. Eugenie de Bordes reeds in haar proefschrift 'Dieren in het Geding' uit 2010, dat er een gespecialiseerde 'Kamer dierzaken' zou moeten komen, onder verwijzing naar de complexiteit van het dierenbeschermingsrecht.[37]

Op inhoud speelt verder nog mee dat in het bestuursrecht nadrukkelijk slechts marginaal (lees: beperkt) wordt getoetst of een overheidsinstantie in redelijkheid tot het bestreden besluit heeft kunnen komen. Dit komt in onze optiek vaak niet bepaald ten goede aan een écht inhoudelijke, volwaardige beoordeling van de betrokken dierenwelzijnsaspecten en ethische afwegingen.

---

[36] Hierbij wordt – dwingend voorgeschreven dus – eerst gekeken of een voorgenomen proef (geheel of deels) uitgevoerd kan worden zonder de inzet van proefdieren, vervolgens of een proef uitgevoerd kan worden met minder proefdieren, en als laatste of een proef zodanig kan worden opgezet ('verfijnd') dat betrokken proefdieren er zo min mogelijk last van ondervinden. Zo wordt het gebruik van proefdieren teruggedrongen en hun kwaliteit van leven verbeterd.

[37] De Bordes 2010, p. 155. Zij betrekt deze aanbeveling met name op strafrechtelijke zaken van dierenmishandeling, waarvan ze de rechtshistorische ontwikkeling schetst in dit proefschrift.

Er moet, om te beginnen, als het gaat om overheidshandelen, in principe al sprake zijn van een bestuurs*besluit*, waartegen bezwaar en beroep openstaan, hetgeen de procesmogelijkheden wezenlijk beperkt.

Tot slot moet nog benoemd worden de vaak lange doorlooptijden bij rechterlijke instanties, en in meer algemene zin de zeer lange duur (bezwaar, beroep, eventueel cassatie in civiele zaken etc.) totdat er een finaal rechterlijk oordeel ligt. Dat is tegen de achtergrond van mogelijk voortdurend dierenleed, waar individuele dieren dagelijks onder lijden, moeilijk te verteren. Dit is op zich niet anders dan op andere onderwerpen, en uiteraard zijn er in algemene zin en tot op zekere hoogte mogelijkheden tot het treffen van voorlopige maatregelen hangende een uitspraak. Maar wij willen hier desalniettemin, en ditmaal specifiek eens vanuit eventueel voortdurend dieren(leed) bekeken, graag eens bij stilstaan.

Kan het anders? Het antwoord is in principe: Ja. Wanneer er de maatschappelijke en politieke wil is, kunnen we de toegang tot de rechter bij dierenkwesties anders regelen. Dat deze toegang voor meer mensen c.q. eenvoudiger toegankelijk is, met minder vormvereisten.
In *Deel II* gaan we er nader op in, of en zo ja wat we van zo'n bredere toegang tot de rechter in dierenaangelegenheden mogen verwachten. Hier raken we wel aan echt de meer 'constitutionele' en institutionele randvoorwaarden. Wij hebben in Nederland de rechterlijke macht en de toegang tot de rechter vormgegeven op een wijze die op zichzelf goed past bij een democratische rechtsstaat. Maar dient dit ook specifiek de dieren en hun belangen afdoende? Juist bij dieren gaat het bijvoorbeeld vaak al snel om een kwestie van leven en dood; wel of geen afschot, wel of niet bijvoeren in de winter, wel of geen gebruik als proefdier, wel of niet verhandeld, getransporteerd of gefokt mogen worden onder bedenkelijke omstandigheden e.d.

Dat het ook helemaal de andere (en we durven wel te zeggen; verkeerde) kant op kan gaan, werd recent duidelijk in België, waar de rechter dierenbeschermingsorganisaties voortaan de toegang tot de rechter zo'n beetje heeft ontzegd.[38] In de Nederlandse Tweede Kamer klinken overigens ook geluiden om te verkennen of toegang tot de rechter door belangengroepen kan worden beperkt. Zie het kader hierover in *paragraaf 9.3.2*.

[38] Baert & Baeck 2024.

4. Vertrekpunten voor verbetering van het dierenrecht

We hebben het in het voorgaande al regelmatig gehad over het 'dierenrecht' als functioneel rechtsgebied. Zouden we dit moeten definiëren, dan zouden wij menen: het dierenrecht is het recht dat de omgang van mensen met dieren regelt, alsmede de rechtspositie van dieren.

Zoals uit de hiervoor gepresenteerde acht factoren mag worden begrepen, komt het dierenrecht in '*bits and pieces*': het is niet een-op-een terug te herleiden naar één wet of één klassiek rechtsgebied (zoals het bestuursrecht of civiele recht), maar beslaat alle klassieke rechtsgebieden en doorkruist bovendien de grenzen van het nationale, Europese en internationale recht. In de wat engere betekenis van 'dierenwelzijnswetgeving' zijn er wetten en besluiten die regels stellen aan bepaalde doelen waarvoor dieren door mensen worden gebruikt c.q. ingezet. Deze wetten zijn, weliswaar ietwat losjes, aan elkaar te koppelen vanwege het daarbij gehanteerde gebruik van de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren als wettelijk vertrekpunt. We zitten dan met name in de sfeer van het bestuursrecht. Echter, het strafrecht stelt aanvullende kaders en verboden, en het burgerlijk recht is zeer relevant vanwege het aldaar gehanteerde eigendomsbegrip, dat van grote betekenis is voor dieren. In de rechtstheorie en -filosofie werpt het dier allerlei nieuwe vragen op over – zeer – fundamentele uitgangspunten van het recht. Mede vanuit deze invalshoek relateren dieren ook weer aan het discours over mensenrechten en constitutionele vragen.

Er bestaan derhalve ook meerdere manieren om met een juridische c.q. rechtsfilosofische blik te kijken naar het aldus gedefinieerde dierenrecht. Voordat we concrete oplossingsrichtingen beschrijven, willen we er drie denkrichtingen uitlichten die in de internationale wetenschap opgeld doen. Zij bieden zogezegd de achtergrond waartegen de hiervoor beschreven acht factoren kunnen worden bekeken en beoordeeld, en vormen zogezegd bronnen of vertrekpunten voor de gepresenteerde oplossingsrichtingen.

Het betreft de navolgende drie denkrichtingen: (1) het dierenrecht als afgeleide van iets 'groters', (2) Een privaatrechtelijke invalshoek en (3) het meer constitutionele perspectief.

4.1 Het dierenrecht als afgeleide van iets 'groters'

Het denken over 'rechten van de natuur' zit in de lift. Het denken over rechten voor andere entiteiten dan de mens doet opgang.[39] Het is niet meer 'vreemd' (ook niet voor de soms wat behoudende juridische wereld) om te praten over rechten van de natuur of meer specifieke entiteiten daarbinnen, zoals een oerwoud, een rivier, een meer of een monumentale boom. Dit dringt wereldwijd ook door tot parlementen, rechtspraak en wetgeving. Recent is in Nederland een advies verschenen over het creëren van rechtspersoonlijkheid voor de Waddenzee.[40] Dit advies is weliswaar vervolgens niet overgenomen door de minister, maar dat er om te beginnen al om een dergelijk advies werd *gevraagd* is toch al tamelijk veelzeggend, dat zou zogezegd tien jaar geleden nooit gebeurd zijn. Zo'n rechtspersoonlijkheid zou kunnen komen

[39] Zie bijvoorbeeld Den Outer 2023.
[40] Lambooy, van Soest & Breemer 2022.

met garanties zoals ('wadden'-)commissarissen die, ook in rechte, voor de Waddenzee zouden kunnen opkomen.
Het denken over rechten voor de natuur is in principe niet nieuw; er wordt al zeker sinds de jaren zeventig over gedacht en geschreven.[41] Wat wel nieuw is, is dat er de laatste jaren veel concreter uiting wordt gegeven aan deze ideeën middels burgerinitiatieven, die erop gericht zijn bepaalde kwetsbare entiteiten (zoals een vervuilde rivier, of een voor de oorspronkelijke bewoners heilige berg) in en op zichzelf te willen 'wapenen' tegen verdere aantasting. Zie in Nederland bijvoorbeeld ook het burgerinitiatief 'Maas in de wet' over – inderdaad – de wettelijke status van de rivier de Maas, geformuleerd via rechten voor de Maas bijvoorbeeld om te stromen en om vrij te zijn van verontreiniging.[42]

Vermeldenswaardig is hier vanuit een ietwat andere invalshoek ook het pleidooi voor een nieuwe, 18e VN Sustainable Development Goal (SDG) inzake '*animal health, welfare and rights*'.[43]
Ook daarbij worden de noden van het dier in zekere zin geplaatst in een overkoepelend, juridisch verband.

Deze opkomende stroming in het recht zou ook perspectieven kunnen bieden voor het dierenrecht, van hoe we kunnen kijken naar de rechten van dieren 'in en om zichzelf'. Toch verdient het dierenrecht in onze ogen zelfstandige en volwaardige aandacht als op zichzelf staand rechtsgebied met eigen unieke kenmerken en merites. Er zijn ook belangrijke verschillen tussen dieren als entiteit en – bijvoorbeeld – bomen en rivieren als entiteit.[44] Als integraal *onderdeel* van het denken over rechten van de natuur zouden wij de verdere ontwikkeling van het dierenrecht daarom liever niet beschouwen. Dan dreigen dieren alsnog beschouwd te kunnen worden als 'slechts' een afgeleide van de – belangen van de – natuur/milieu/leefomgeving. Welke belangen indirect en bij wat verder doordenken toch ook 'gewoon' weer menselijke belangen zijn.

Strijden voor de rechten van dieren en '*animal liberation*' wordt door sommigen gezien als onderdeel van de strijd voor universele mensenrechten. Met als vertrekpunt de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) heeft deze strijd zich sindsdien - succesvol - uitgebreid naar diverse doelgroepen waarvoor aanvullende maatregelen en rechten benodigd bleken. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van kinderrechten en hoe deze middels het VN-Kinderrechtenverdrag een zeer sterke impuls hebben gekregen.[45] In zekere zin gaat het bij de versterking van de positie van het dier om het emanciperen van het dier. Leren van andere emancipatiebewegingen die zich ooit 'tegen de stroom in' een plek hebben verworven (en nu niet meer weg te denken zijn) kan behulpzaam zijn. Waar het bij mensen ging om een strijd voor de – juridische – erkenning van zaken als universele humane kenmerken, autonomie en geweten,

---

41 Stone, 2010 (1972).
42 Zie informatie op de website *maascleanup.nl* en zie ook de verslaglegging over het congres Fauna Talks in Antwerpen op 21 november 2024, over het hoe en wat van het geven van rechten aan specifiek wilde dieren op de website *vogelbescherming.be*.
43 Visseren-Hamakers 2020.
44 Vink 2023, p. 74-78, 138-147.
45 Zie bijvoorbeeld de websites *kinderombudsman.nl*, *kinderrechten.nl*, *unicef.nl*. Het denken over 'dierenrechten' zou idealiter op een zelfde soort 'populaire' belangstelling moeten kunnen rekenen. Anderzijds wil dit niet zeggen, dat hiermee alle problemen 'dus' opgelost worden. Er is een blijvende noodzaak ook aan kinderrechten, en het verder garanderen ervan. Getuige ook de problemen en uitdagingen waar de jeugdzorg onverminderd mee te kampen heeft en waarover we regelmatig vernemen in het nieuws. Het VN-Kinderrechtencomité heeft in haar General Comment nr. 26, uit augustus 23, welke handelt over de bescherming van kinderen tegen de gevolgen van klimaatverandering, overigens een expliciete link gelegd tussen de bescherming van kinderen en (het moeten aanschouwen van) dierenmishandeling. Zie onder meer de website *unicef.nl*.

zou je in dit verband bij dieren kunnen denken aan de wettelijke erkenning van bijvoorbeeld '*sentience*' en '*agency*'.

Een andere notie, die ook in het recht opgang doet, is het denken over 'toekomstige generaties'. Waar het recht zich tot op heden vooral richt op de in het hier en nu levende mensen (burgers, stemgerechtigden, rechtssubjecten, justitiabelen – of hoe je ze ook juridisch zou willen definiëren), is er ook steeds meer zorg en aandacht voor de nog ongeboren, toekomstige mensen, en het garanderen c.q. bevorderen van hun gerechtvaardigde belangen en toekomst in het hier en nu. Dit construct doet opgeld vanwege de mondiale problemen zoals de klimaatcrisis, waarmee we de toekomstige mensheid dreigen op te zadelen. Ook hierin zijn ontwikkelingen en gedachten te ontwaren, die mogelijk ook gebruikt zouden kunnen worden om de (onmondige, maar belangen hebbende) dieren beter te vertegenwoordigen.[46]

4.2 Privaatrecht: Het dier als rechtssubject of rechtsobject

Ook in het privaatrecht zien we ontwikkelingen, die we (mede) als leidraad of zelfs vertrekpunt zouden kunnen nemen. Voor gehouden dieren geldt dat zij van oudsher werden gezien als eigendommen en meer in het bijzonder als 'zaken' (rechtsobjecten) waarmee ze – behoudens de kaders die er specifiek werden gesteld in de specifieke wetgeving over dieren – in feite dezelfde status hadden als een stoel, een auto of een balpen. Je kunt ze verkopen, verliezen, ze kunnen schade veroorzaken of beschadigd raken. En je mag er in de kern als eigenaar mee doen en laten wat je wilt. De discussie of een dier toch een – eventueel bijzondere – vorm van rechtssubject (= drager van rechten en plichten) zou kunnen zijn bleef lang hangen op het idee dat een dier geen rechtssubject kan zijn – zoals een mens of een rechtspersoon – omdat aan een dier geen plichten opgelegd kunnen worden.

Maar die opvatting is gaan schuiven. In 2013 is – op voorspraak van de Tweede Kamer – artikel 3:2a toegevoegd aan het Burgerlijk Wetboek, waarvan lid 1 bepaalt: "*Dieren zijn geen zaken*". Het doel van dit artikel is om vast te leggen dat dieren levende wezens zijn en niet zonder meer mogen worden gelijkgesteld aan levenloze materie. Lid 2 van hetzelfde artikel verklaart de wettelijke bepalingen over zaken evenwel 'gewoon' van toepassing, tenzij.... Deze toevoeging aan het Burgerlijk Wetboek kan gezien worden als een keerpunt. Het juridisch effect van deze toevoeging lijkt vooralsnog beperkt: art. 3:2a BW wordt gezien als een veelbelovend startpunt vanuit waar een rijkere rechtspositie voor dieren opgebouwd kan worden, maar staat in zekere zin nog in de kinderschoenen.[47]

Er lijken mogelijkheden te zijn om rechtssubjectiviteit niet zwart – wit, maar als een oplopende schaal te beschouwen. Waarbij de beoogde wettelijke status van dieren en daartoe benodigde juridische- en bestuurlijke instrumenten hand in hand gaan. Het is dit soort van benaderingswijzen die nodig zijn om het dierenrecht tot zijn recht en tot bloei en ontwikkeling te laten komen: het dierenrecht als zelfstandig en volwaardig rechtsgebied, dat gevoed wordt vanuit andere disciplines (privaatrecht, natuur- en milieurecht, mensenrechten etc.).

---

[46] Vink 2023, p. 138-147. Zie voor voorbeelden van initiatieven: *labtoekomstigegeneraties.nl*, *weektoekomstigegeneraties.nl*, *futuregenerations.be*.

[47] Voogt 2021. Als voorbeeld van wat er al wél mee gedaan is, zie: De Graaff 2017.

4.3 Constitutioneel recht: institutionele inbedding en dieren in de Grondwet

De wetgeving inzake dieren wordt momenteel met name aangevlogen op het niveau wat 'wetten in formele zin' genoemd worden, oftewel wetten met de status van een 'gewone wet'. Hier wordt eerst nog eens beschreven wat het beeld is bij hetgeen op dit wetgevingsniveau is geregeld, alvorens te kijken naar de vraag: kan een ander, hoger niveau van wetgeving ons helpen om problemen op te lossen, wat is daar de stand van zaken?

4.3.1 Bestaande dierenwetgeving: functioneren onder de loep

In 2020 heeft Bureau Berenschot in opdracht van het ministerie van LNV de Wet dieren geëvalueerd. Deze wet is de belangrijkste wet in Nederland voor gehouden dieren (huis- en hobbydieren, dieren in de veehouderij). In de conclusie van het evaluatierapport[48] wordt aangegeven dat het doel van de Wet dieren om ondernemers en andere houders van dieren meer ruimte te geven voor eigen initiatief middels gebruik van open normen, door een overgroot deel van de gebruikers van de Wet dieren als een ongelukkige keuze wordt gezien. Het beoogde effect om meer innovatieve initiatieven mogelijk te maken lijkt niet te zijn ontstaan. En uit interviews met diverse partijen is naar voren gekomen dat het invullen van de open normen door de sectoren zelf hooguit ten dele van de grond gekomen is. Sectorpartijen en handhavende instanties geven aan behoefte te hebben aan meer duidelijkheid dan de open normen kunnen bieden. De open normen blijken tot veel procedures te hebben geleid.

Een ander doel van de Wet dieren was om tot een integraal, samenhangend stelsel met overzichtelijker uitvoeringsregelgeving te komen. Met betrekking tot dit doel concludeert het Berenschot-rapport dat de Wet dieren in beginsel heeft geleid tot een integraal, samenhangend stelsel met overzichtelijker uitvoeringregelgeving. Het rapport signaleert echter ook dat veel afhangt van het perspectief waarmee wordt gekeken. Kijkend *vanuit het dier* blijkt de Wet dieren helemaal niet zo integraal, samenhangend en overzichtelijk te zijn. Zo zijn voor sommige dieren nauwelijks regels gesteld, terwijl er voor andere dieren juist een uitgebreid regelgevend kader bestaat. Deze verschillen bestaan niet alleen tussen diersoorten/-categorieën, maar ook binnen diersoorten zelf; bijvoorbeeld een konijn in verschillende gebruikscontexten.

Opvallend is de conclusie bij Doel I, dat erop ziet dat de Wet dieren een stelsel van regels dient te vormen met als kenmerk dat het direct verband houdt met de intrinsieke waarde van dieren én het belangenspel rond het gehouden dier. Er zijn aanwijzingen dat met de codificatie van de intrinsieke waarde van het dier in de Wet dieren en onderliggende regelgeving, deze intrinsieke waarde onderdeel is geworden van het belangenspel rond het gehouden dier. Maar in meerdere gevallen is bij nieuw ingevoerde onderliggende regelgeving echter gebleken dat er in de toelichtingen op deze regelgeving soms maar in (zeer) beperkte mate een link wordt gelegd met de intrinsieke waarde en het belangenspel rond het gehouden dier. Dit is een indicatie dat nog niet altijd sprake is van een direct verband tussen het stelsel van regels en de intrinsieke waarde en belangenspel rond het gehouden dier. Daardoor kan dus nog niet definitief de conclusie worden getrokken dat dit doel is bereikt. Dit is zorgelijk, want daaruit komt naar voren dat de intrinsieke waarde van het dier in de uitwerking nog altijd niet hét vertrekpunt voor (uitvoerings-)

[48] Berkhout e.a 2020.

wet- en regelgeving rond het handelen met dieren is. Terwijl juist in deze uitvoeringsregelgeving de meest concrete normen worden gesteld die onze omgang met dieren normeren.

Ook bij twee andere belangrijke Nederlandse diergerelateerde wetten voor dieren lijkt de bijdrage van de toepassing van de 'intrinsieke waarde van het dier' aan de vooruitgang van het welzijn van dieren beperkt. Nederland streeft een transitie naar proefdiervrij onderzoek na.[49] Op zichzelf wordt er voortgang geboekt, en is de Wet op de dierproeven een strikte, en duidelijk op het uitgangspunt van de intrinsieke waarde van het dier gebaseerde wet. Het streven naar een verdere transitie naar onderzoek zonder proefdieren wordt echter nog altijd bemoeilijkt door Europese regels, die o.a. veiligheidstesten met proefdieren voorschrijven, de zogeheten 'REACH'-regelgeving. Ook deze REACH-regelgeving streeft er overigens naar om zoveel mogelijk NAM's ('New Approach Methodologies') in plaats van dierproeven toe te passen, waarbij het een zorgpunt is dat dit nog niet altijd goed lukt. Binnen de Wet op de dierproeven kunnen momenteel ook maar tot op zekere hoogte verdere stappen richting deze transitie worden gezet, omdat de EU-dierproevenrichtlijn daar beperkingen aan stelt.

Voor wat betreft de (toenmalige) Wet natuurbescherming (inmiddels per 1 januari 2024 opgegaan in het stelsel van de Omgevingswet) heeft de minister voor Natuur en Stikstof in april 2023 in de Verzamelbrief soortenbeleid aangegeven dat de "*...ontwikkelingen en juridische procedures op het terrein van jacht en faunabeheer laten zien dat er behoefte is aan een bredere visie over het stelsel van faunabeheer, inclusief jacht. De rolverdeling tussen het Rijk en de provincies rond faunabeheer leidt tot praktische en juridische onduidelijkheid en het stelsel is complex. Ik heb daarom besloten een traject op te starten om het huidige systeem van faunabeheer tegen het licht te houden, om te komen tot een toekomstbestendig stelsel.*"[50] Realisatie van zo'n stelselwijziging wordt momenteel ter hand genomen. Voor dierenwelzijn c.q. een verdere uitwerking van de intrinsieke waarde van wilde dieren lijkt er vooralsnog geen aandacht te zijn en er lijkt vooral te worden ingezet op een uitbreiding van de hobby-/benuttingsjacht.

Hooguit voorzichtige stappen vooruit

Toch zijn er recentelijk ook wetswijzigingen doorgevoerd die voorzichtige vooruitgang brengen. Op 1 januari 2023 is nieuwe regelgeving over Integrated Pest Management (IPM) in werking getreden inzake de – 'diervriendelijker' – beheersing van ratten en muizen. Dit is een belangrijke mijlpaal voor deze diergroep, omdat dodelijke methoden zoals gif nu veel minder snel (of helemaal niet meer) in beeld komen. Op 1 januari 2024 is ook de Wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing aangenomen, met verbeterde mogelijkheden om dierenleed aan te pakken, en daders te bestraffen. Het zogeheten 'zelfstandig houdverbod' uit deze wet maakt het bijvoorbeeld mogelijk om daders te verbieden om dieren te houden. Per 1 juli 2024 is tevens de Huis- en hobbydierenlijst voor zoogdieren in werking getreden. Regels om stalbranden verder tegen te gaan zijn in de maak, en een verbod op de inzet van stroomstootapparatuur in de veehouderij (o.a. voor nationaal transport) is – met tegenzin van de minister, maar na roering in de Kamer – per 1 januari 2026 gerealiseerd.[51] Het zou geen recht doen aan het wetboek en de wetgever als we deze ontwikkelingen onvermeld laten. Tegelijk zien we dat deze wetstrajecten meestal al een heel lange voorgeschiedenis hebben (met vaak voortdurende c.q. herhaaldelijke concrete misstanden of meer structurele uitwassen).

---

[49] Zie partnerprogramma van de Rijksoverheid Transitie Proefdiervrije Innovatie via *transitieproefdiervrijeinnovatie.nl*.

[50] Brief van het ministerie LNV aan de Tweede Kamer dd. 4 april 2023, kenmerk DGNV-S/26236884.

[51] Wiersma stemt onder druk van boze kamer in met verbod stroomstoten veesector', *Nos.nl*, 25 september 2024. Tevens: 'Wiersma streeft na druk toch naar stroomstootverbod in veehouderij per 1 januari', *Nos.nl*, 27 november 2025.

Het ‘dossier’ van de huis- en hobbydierenlijst loopt, zoals hiervoor al aangehaald, bijvoorbeeld al meer dan dertig jaar.[52]

Echter, wanneer we iets meer uitzoomen van de aanpak van misstanden en uitwassen, met name wanneer daartoe vaak vanuit de Tweede Kamer de wens ontstond, moeten wij constateren dat er toenemende morele kritiek is op de wijze waarop aan individuele dieren passende zorg onthouden wordt. Dit gaat niet ‘alleen’ om ontwikkelingen in de dierenwelzijnswetgeving. Er zijn meer aspecten waarin dieren centraal staan en die in de rechtswetenschap (meer) aandacht behoeven. Denk aan de wijze waarop met dieren wordt omgegaan in de gezondheidszorg voor dieren, dieren in de behandelingsovereenkomst van dierenartsen, bij de wering en bestrijding van besmettelijke dierziekten, en bij de internationale handel en transport van levende dieren. Maar ook als het gaat om het gebruik van dieren in sport en spel, of als het gaat om de positie van dieren in relatie tot de veiligheid van mensen, zoals in het geval van zoönosen (ziekten die van dieren op mensen over kunnen gaan) of mogelijke ziekte bij de mens door voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong. Het dierenrecht op zogezegd 'gewoonwettelijk niveau' is kortom al een veelkoppig monster dat in allerlei deelgebieden, ook buiten de dierwelzijnswetgeving in meer enge zin, hoognodig nadere rechtswetenschappelijke bestudering en inhoudelijke actualisatie behoeft.

Het beeld dat al met al naar voren komt uit de huidige Nederlandse wetgeving, is er een van zeer voorzichtige stappen vooruit als het gaat om de verdere doorvertaling en uitwerking van het uitgangspunt van de intrinsieke waarde van het dier. Er is sprake van betrekkelijk weinig vooruitgang, zo niet (op onderdelen) stagnatie of zelfs achteruitgang.

4.3.2 Kijken op een ander wetgevingsniveau als (nieuw) vertrekpunt

We kunnen het dierenrecht c.q. het verankeren van de belangen van dieren in wet- en regelgeving, ook benaderen vanuit een ander, ‘hoger’ wetgevingsniveau.

Als eerste komt daarbij artikel 13 van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie (VWEU) in gedachten. Sinds 2009 worden daarin dieren erkend als *sentient beings*, hetgeen in het Nederlands vertaald wordt als ‘wezens met gevoel’. Het artikel wijst de Unie en de lidstaten erop dat met dieren ‘ten volle rekening moet worden gehouden’, zij het op bepaalde beleidsterreinen en met een voorbehoud over godsdienst, cultuur en erfgoed erbij. Het is het waard om het artikel hier in zijn geheel weer te geven:

Artikel 13 Verdrag inzake de werking van de Europese Unie (VWEU)

“*Bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie op het gebied van landbouw, visserij, vervoer, interne markt en onderzoek, technologische ontwikkeling en ruimte, houden de Unie en de lidstaten ten volle rekening met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel, onder eerbiediging van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed.*”

[52] RDA, *Staat van het dier 2024*, hoofdstuk 10: ‘Dieren in het recht, tussen de regels door klinkt muziek’, p. 151 e.v.

Het betreft ook hier, vergelijkbaar met de erkenning van de intrinsieke waarde in de Wet dieren (artikel 1.3), een afwegingskader, primair bedoeld voor te voeren beleid dat dieren aangaat. Het zou een aparte studie vergen om vast te stellen welk effect dit artikel sindsdien gehad heeft in de praktijk. Waarmee hier alvast gezegd is, dat dit effect nu ook weer niet overduidelijk zichtbaar is.

Direct hiervoor haalden we al het voorbeeld aan van de (onverminderd) verplichte dierproeven onder de REACH-regelgeving, welke zich toch lastig lijken te verhouden tot artikel 13 VWEU. Wel wordt het artikel regelmatig aangehaald, ook in discussies (in het Europees Parlement en anderszins) over dieren. Het is in ieder geval onmiskenbaar betekenisvol, dat de belangen van dieren (kort gezegd: 'hetgeen voor hun welzijn vereist is') een plek hebben gekregen in het basisverdrag van de Europese samenwerking, waarbij is onderkend dat dieren niet zozeer wezens zijn met (louter) emoties, maar met *gevoel*, oftewel met het vermogen om een meer subjectieve interpretatie en verwerking van emoties te ervaren.

Daarbij zijn er ook steeds meer landen, die dieren in hun nationale grondwet opnemen. Te noemen zijn: Zwitserland (niet-EU, 1973), Slovenië (1991), Duitsland (2002), Luxemburg (2007), Oostenrijk (2013), Italië (2022) en recent ook België (2024).[53] Deze landen hebben het allemaal op eigen wijze geformuleerd. Veel van de betreffende grondwetbepalingen bevatten c.q. impliceren een opdracht aan de overheid om de belangen van dieren mee te wegen en vorm te geven via specifieke wetgeving. De recente, nieuwe grondwetbepaling in België lijkt wat inhoud en strekking betreft op artikel 13 VWEU en ons eigen artikel 1.3 Wet dieren. Ook hier is over de precieze effecten nog niet heel veel bekend in de juridische literatuur, hetgeen uiteraard ook goed verklaarbaar is vanwege het feit dat deze bepalingen van vrij recente datum zijn.[54]

Uit het voorgaande kunnen wij opmaken dat de directe buurlanden van Nederland in hun grondwet inmiddels al aandacht besteden aan dieren (met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk weliswaar, maar daar heeft men een ander rechtstelsel en ook niet echt een grondwet). Nederland begint hier zogezegd echt wat achter te lopen. Eerder is er wel een, later weer ingetrokken, initiatiefwetsvoorstel geweest vanuit GroenLinks, dat beoogde de zorg van overheidswege voor het welzijn van dieren op te nemen in artikel 21 van de Grondwet (zie kader).[55] Hoewel diverse partijen sindsdien ook wel hebben aangegeven voorstander te zijn van dieren in de Grondwet, is er daaromtrent momenteel geen daadwerkelijk initiatief(-wetsvoorstel) bij de Tweede Kamer aanhangig. Het opnemen van dieren in de Grondwet, zou bijvoorbeeld in Nederland goed denkbaar zijn naar analogie van België, waarmee (het meewegen van) belangen van alle dieren verankerd zouden zijn op een hoger wetgevingsniveau. Wat de effecten van zo'n bepaling op de Nederlandse rechtsorde zouden zijn, is inmiddels ook onderzocht en in de rechtswetenschappelijke literatuur beschreven.[56]

---

53 *Animal Protection Index* (API) 2020.
54 Zie voor een overzicht van wat wel reeds bekend is over de effecten: Vink 2023, p. 253-278.
55 *Kamerstukken II* 2006-07, 30900, nr. 3.
56 Vink 2018.

Dieren in de Grondwet: voorstel Halsema en Van Gent (2006)

In 2006 dienden Femke Halsema en Ineke van Gent (GroenLinks) een grondwetswijzigingsvoorstel in met als doel een zorgplicht voor het welzijn van dieren in de Grondwet te verankeren. Het voorstel voorzag in een aanvulling van het bestaande artikel 21 van de Grondwet, waarin reeds de zorgplicht van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu is opgenomen. Het voorstel was om aan dit artikel toe te voegen dat de zorgplicht van de overheid ook gericht is op het welzijn van dieren. Daarmee zou de zorg voor het welzijn van dieren een nieuw sociaal grondrecht van mensen worden (N.B.: dit is niet hetzelfde als een staatsdoelstelling of een subjectief grondrecht van dieren).

Het voorstel stierf een stille dood: na het vertrek van de indieners uit de Tweede Kamer is de verdediging van het voorstel niet overgenomen door andere Kamerleden. In 2019 meldde GroenLinks Kamerlid Van der Lee dat het wetsvoorstel was ingetrokken.

Kamerstukken II 2006/07-2018/19, 30900.

5. Nieuwe impuls voor dierenrecht nodig

Zoals uit het voorgaande blijkt, garanderen de belangrijkste wetten over dieren in Nederland op dit moment niet de bescherming en gedegen belangenafwegingen die nodig zijn voor het beschermingsniveau dat op basis van de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren wel bereikt zou moeten worden. Bovendien wordt de bescherming van de belangen van dieren alleen nagestreefd voor zover *mensen* dat belangrijk vinden. Terwijl de erkenning van de intrinsieke waarde tot gevolg zou moeten hebben dat die bescherming *altijd* nagestreefd zou moeten worden, ook als mensen dat niet (altijd/overwegend) van belang vinden. De bescherming van dieren en de ontwikkeling van het Nederlandse dierenrecht hebben mede daarom nieuwe impulsen nodig. Ook tegen de achtergrond van – zoals in de inleiding geschetst – de toenemende kennis over dierlijke vermogens en behoeften, het grotere belang dat Nederlanders hechten aan dierenwelzijn en de mate waarin zij van de overheid op dat vlak meer verwachten dan momenteel waargemaakt wordt.

Het 'Huisvestings-amendement': een belangwekkend voorbeeld

Het in 2021 door zowel de Tweede- als de Eerste Kamer aangenomen huisvestings-amendement "Vestering" bij de Wet dieren geeft een indicatie dat de landelijke politiek bereid was aan de gezondheid en het welzijn van dieren een groter belang toe te kennen dan voorheen. Middels het amendement werd een extra zin toegevoegd aan lid 1 van artikel 2.1 (inzake dierenmishandeling) van de Wet dieren. Artikel 2.1 lid 1 luidt "*Het is verboden om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen*". Het amendement voegde daaraan toe: "*Onder een redelijk doel wordt in elk geval niet begrepen het kunnen houden van dieren in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting*". In de toelichting op het amendement werd verduidelijkt dat het amendement ziet op dieren in de veehouderij. Het uitvoeren van een lichamelijke ingreep bij een dier om dieren te kunnen houden in een bepaald houderijsysteem of wijzen van houden die leiden tot welzijnsaantasting, kunnen na inwerkingtreding van dit amendement dus niet worden gezien als een 'redelijk doel' en zijn dus niet langer toegestaan. Dit betekende dat tot op heden gangbare veehouderij-praktijken als bijvoorbeeld het couperen van staarten bij varkens of het onthoornen van koeien – nodig om verwondingen te voorkomen die in de huidige houderijsystemen optreden, waarbij overigens de verwondingen vaak een gevolg zijn van een combinatie van verschillende oorzaken – zouden moeten worden aangepast.

Het amendement was ingediend, omdat naar mening van de indieners toezeggingen van de regering om een beweging te maken richting een dierwaardige veehouderij, waarbij houderijsystemen diergericht ontworpen zijn, niet van de grond kwamen. In de toelichting op het amendement werd de regering opgeroepen het amendement uiterlijk 1 januari 2023 in werking te laten treden.

De wetswijziging op basis van dit amendement is echter uiteindelijk niet op de voorgestelde datum in werking getreden. Hoewel het amendement door de regering destijds niet direct 'onaanvaardbaar' genoemd is, heeft de regering aangegeven dat de doorgevoerde wetswijziging "*..niet uitvoerbaar en handhaafbaar is*". Via een Nota van wijziging is vervolgens voorgesteld om datgene wat de wetgever met het amendement bedoeld zou hebben, op een andere manier te proberen te bereiken. Hiertoe heeft de politiek uiteindelijk ook besloten. De Raad van State was overigens kritisch op deze route,

omdat hiermee naar haar mening **niet** hetzelfde doel bereikt zou worden. Via algemene maatregelen van bestuur zal nu (per relevante landbouwhuisdiersoort) worden geregeld welke beperkingen in het natuurlijk gedrag van dieren niet meer zijn toegestaan. Het idee is deze nieuwe regels (toezending ervan aan de Tweede Kamer was oorspronkelijk toegezegd voor de zomer van 2025, en daarna najaar 2025) te baseren op wetenschappelijk onderzoek en de uitkomsten van het convenant dierwaardige veehouderij, waarbij de zes principes voor een dierwaardige veehouderij van de RDA uitgangspunt zijn. Die zes principes beogen het dier een positieve staat van welzijn te laten ervaren en behelzen kortgezegd: 1.) erkenning van de intrinsieke waarde en de integriteit van het dier, 2.) goede voeding, 3.) goede omgeving, 4.) goede gezondheid, 5.) natuurlijk gedrag en 6.) positieve emotionele toestand. Dertien betrokken organisaties tekenden in juni 2025 het 'Convenant stappen naar een dierwaardige veehouderij', dat bij moet dragen aan een realisatie van de in de nieuwe regels gestelde doelen en dat eveneens gebaseerd is op de zes leidende RDA-principes.

Bronnen:

- *Kamerstukken II* 2020/21, 35398, nr. 23 (Wijziging van de Wet dieren in verband met de uitvoering van de herziene Europese diergezondheidswetgeving, Gewijzigd amendement van het Lid Vestering ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 9 van 11 mei 2021).
- *Kamerstukken II* 2022/23, 28286, nr. 1297 (Brief van de Minister van LNV dd. 14 juni 2023).
- *Kamerstukken II* 2022/23, 35746, nr. 9 (Wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen, artikel bA).
- Raad van State, *Advies nota van wijziging van de Wet dieren*, 1 februari 2023, kenmerk W11.22.00157/IV.
- RDA, Dierwaardige veehouderij, 2021.
- 'Stand van zaken convenant dierwaardige veehouderij', *groenkennisnet.nl*, 16 december 2023.
- 'Convenant 'Stappen naar een dierwaardige veehouderij'' (Rapport), *Rijksoverheid.nl*, 24 juni 2025.

6. Resumé deel I: Stand van zaken en ontwikkelingen aan de poort

In het voorgaande beargumenteerden we waarom het Nederlandse dierenrecht nieuwe impulsen nodig heeft. We keken daarbij terug naar de periode van grofweg halverwege de jaren 70 tot begin jaren 90 van de vorige eeuw, waarin het rechtsgebied bijna als vanzelfsprekend tot volle wasdom leek te komen. Echter, dit bleek in de praktijk, waaronder in de verdere uitwerking in wet- en regelgeving, allemaal meestal toch lastiger en tijdrovender dan gedacht. We kenschetsten dit als: veelal sprake van stagnatie. In de daaropvolgende probleemanalyse beschreven we acht factoren die relevant zijn voor het dierenrecht en het (niet) functioneren ervan. We definieerden drie vertrekrichtingen voor potentieel kansrijke oplossingen die (internationaal) in de belangstelling staan en aandacht krijgen.

In het hiernavolgende *Deel II* presenteren we meer concrete oplossingsrichtingen voor verbetering en professionalisering van het dierenrecht op korte en lange termijn. Het gaat er daarbij overigens ook om, dat daar waar inmiddels verbeteringen zijn doorgevoerd en dierenwelzijnswinst is geboekt, deze gewaarborgd en behouden blijft.

Gezien de omvang van het onderwerp, en alles wat daar nog meer over te zeggen valt, hebben we ons gericht op oplossings- en denkrichtingen die met name de overheid (inclusief politiek, bestuurders, handhavers) aangaan – weliswaar met de rechtswetenschap daarbij *in the slipstream* meegenomen.[57]

[57] Wij richten ons in het vervolg van dit essay niet uitgebreid op de rol van andere actoren, meer in het bijzonder de private sector. Denk aan bedrijven, ngo's of anderszins particuliere initiatieven. Uiteraard kunnen ook private partijen een zinvolle rol op zich nemen, zeker daar waar de overheid zaken (nog) niet zelf oppakt, of om de overheid te stimuleren om in actie te komen. Hierbij is te denken aan 'burgerinitiatieven', zoals het eerdergenoemde initiatief 'Maas in de wet" of initiatieven vanuit ngo's zoals het Beter Leven keurmerk van de Dierenbescherming, dat een sterrensysteem met bovenwettelijke eisen heeft geïntroduceerd. Maar gelet op de focus van dit essay wordt er hier dus niet diep op dergelijke initiatieven ingegaan. Mogelijk dat in een toekomstige RDA-productie deze initiatieven c.q. de rol van zelfregulering in relatie tot dierenwelzijnsverbeteringen) alsnog nader bezien zullen worden.

DEEL II:
Verbetering en professionalisering op korte en lange termijn

Zoals uit voorgaande analyse blijkt, zijn de problemen met de rol van het dier in het Nederlandse recht en de instituties complex en meervoudig. Het zou dus te simpel zijn om hier één enkele oplossing als gouden zet voor te spiegelen. Als een verwaarloosde auto die veertig jaar stilgestaan heeft en weer op gang gebracht moet worden, zal ook in deze context een combinatie van reparaties en verbeteringen aan de dag gelegd moeten worden om het dier een factor van belang te laten zijn in het Nederlandse recht en de instituties. Laat staan als die auto ook nog op gelijk niveau wil kunnen concurreren met hedendaagse auto's.

Gelukkig zijn er inmiddels ideeën te over om de positie van het dier weer *up to date* te brengen. Ideeën uit de praktijk in andere landen, maar ook uit de rechtswetenschappelijke, rechtsfilosofische en politiek-filosofische literatuur. Zonder te pretenderen alomvattend te zijn, gaan wij nu over tot het uitlichten van een aantal *reparatie- en verbeterpunten* die ons inziens van groot belang zijn voor de toekomst van het dier in de Nederland. Daarnaast noemen wij ook een aantal *hervormingsmogelijkheden*, die met een gezonde dosis durf de positie van het dier ons inziens werkelijk een boost zou kunnen geven. De gepresenteerde oplossingsrichtingen verdelen wij onder in drie categorieën, gerangschikt van minst naar meest ingrijpend:

1) **Reparaties:** *lekke banden plakken, kapotte ruitenwissers vervangen*.
   Onder 'reparaties' verstaan wij oplossingsrichtingen die gericht zijn op **herstel van wat eigenlijk al zou moeten werken**. Overeenstemming over de wenselijkheid van deze oplossingen wordt verondersteld aanwezig te zijn, omdat het een herstel van het functioneren betreft dat al in bestaande wet- en regelgeving beoogd is. Een voorbeeld is het oplossen van de handhavingsproblemen met betrekking tot bestaande wet- en regelgeving.
2) **Modernisering & verbetering:** *gloeilampen vervangen door LED-lampen, airbags toevoegen*.
   Onder 'modernisering en verbetering' verstaan wij oplossingsrichtingen die gericht zijn op verbeteringen die als min of meer **noodzakelijke modernisering** gezien kunnen worden. Deze oplossingen zijn benodigd om in de inrichting van de staat werkelijk recht te doen aan het dier als individu met gevoel en eigen belangen; oftewel: intrinsieke waarde. Een voorbeeld is het op één lijn brengen van wettelijke dierenwelzijnseisen met actuele wetenschappelijke inzichten.
3) **Hervormingen:** *ABS en stuurbekrachtiging toevoegen, nieuwe motor en ombouwen naar elektrisch*.
   Onder 'hervormingen' verstaan wij oplossingsrichtingen die gericht zijn op een **algeheel beter tot optimaal functioneren** van de staatsrechtelijke instituties en het recht ten opzichte van het dier, op een toekomstbestendige manier. Deze voorstellen zijn redelijk tot zeer vooruitstrevend en vereisen soms aanzienlijke aanpassingen van de huidige institutionele inrichting. Voorbeelden zijn de introductie van een Dierwetenschappelijk Forum en het in de Grondwet opnemen van dierenwelzijn als staatsverantwoordelijkheid.

1. Reparaties
- Problemen handhaving verhelpen
- Inhoudelijke normstelling verduidelijken

2. Modernisering & verbetering
- Modernisering wettelijke kadrering
- Professionalisering dierenbelang

3. Hervormingen
- Dierwetenschappelijk Forum
- Verzwaring politieke procedures
- Verrijking rechtspositie

Gradaties van maatschappelijke verandering in de sociale wetenschap

Binnen de sociale wetenschap bestaan verschillende manieren om gradaties van maatschappelijke of politieke verandering te conceptualiseren. Een veelgebruikt onderscheid is het verschil tussen eerste-, tweede- en derde-ordeverandering van systemen.

1. **Eerste-ordeverandering** richt zich op optimalisatie binnen het bestaande systeem. Dit houdt in dat bestaande praktijken worden verfijnd zonder de onderliggende aannames of doelen te veranderen. De focus ligt op het efficiënter maken van processen en het verminderen van negatieve impact.
2. **Tweede-ordeverandering** gaat een stap verder door het bestaande denkkader te doorbreken en opnieuw te evalueren hoe doelen kunnen worden bereikt. Dit leidt tot nieuwe praktijken en technieken, hoewel de basisstructuur van het systeem grotendeels intact blijft.
3. **Derde-ordeverandering** behelst een fundamentele herziening van de waarden, doelen en identiteit van het systeem. Hierbij wordt het systeem als geheel herontworpen om de diepere oorzaken van problemen aan te pakken, wat vaak leidt tot radicaal nieuwe structuren en doelen.

Bronnen:
Pahl-Wostl 2009; Silvius e.a. 2023.

7. Reparaties

De eerste twee oplossingsrichtingen die hier uitgelicht worden zijn gericht op het herstellen van enkele tekortkomingen in het functioneren van *bestaande* wet- en regelgeving rondom dieren. Dat betreft ten eerste de reeds erkende problemen in de handhavingsketen en ten tweede onduidelijkheid in de huidige inhoudelijke normstelling.[58]

7.1 Oplossen problemen in de handhavingsketen

In verschillende rapporten en analyses komt een beeld naar voren van een handhavingsketen die op verschillende punten piept, kraakt en soms zelfs stagneert. Een aantal oorzaken hiervan is reeds (herhaaldelijk) geïdentificeerd en bijbehorende verbetermogelijkheden zijn door verschillende partijen (waaronder de RDA) reeds naar voren geschoven.[59] Zo langzamerhand wordt het echter een probleem op zichzelf dat, ondanks de adviezen en verbeterrapporten, eerdere aanbevelingen en voorgestelde aanpassingen niet adequaat worden opgepakt.[60] Zolang dat niet gebeurt, zijn dieren in de praktijk de dupe van de disfunctionerende handhaving; want waar dierenwelzijnsnormen ter voorkoming van leed niet gehandhaafd worden, lijdt het dier. Wil de handhaving van het dierenrecht uit het slop getrokken worden en het recht ter bescherming van het dier kortom consequenter toepassing in de praktijk vinden, dan zullen met name de verantwoordelijke bewindspersonen op deze punten moeten doorpakken en de benodigde reparaties in gang moeten zetten (in zoverre die nog niet opgestart zijn). In een politiek complex krachtenveld en mede gelet op de Nederlandse politieke poldercultuur, vereist dit onverdeelde toewijding, persoonlijke inzet en een gezonde dosis politieke moed van de verantwoordelijke bewindspersonen.

Het gaat hier dan in de eerste plaats om het vergroten van de personele inzet bij de handhavende instanties, het versterken en uitbreiden van de controle op dierenwelzijnsnormen, het verbeteren van de interne organisatiestructuur en het verbeteren van de werkcultuur waar die problematisch bevonden is (zoals reeds is vastgesteld met betrekking tot de NVWA).[61] Soms liggen de oplossingen voor stagnaties *binnen* de handhavingsketen paradoxaal genoeg buiten die keten zelf. Het is dan zaak oorzaak en gevolg zorgvuldig te onderscheiden en de problemen bij de bron aan te pakken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het personeelstekort met betrekking tot toezichthoudende dierenartsen,[62] dat tot op zekere hoogte ook de handen van de NVWA bindt. In dit soort gevallen dient de oplossing niet zozeer binnen de keten zelf gezocht te worden, maar eerder in onder andere het vergroten van de capaciteit van de opleiding tot Diergeneeskunde. Op

---

58 Dit neemt overigens niet weg dat bestaande entiteiten binnen ons staatsbestel voor zichzelf kunnen bezien hoe zij de belangen van dieren binnen hun huidige werkzaamheden en takenpakket naar eigen inzicht het beste kunnen inpassen. Bijvoorbeeld de Veiligheidsregio's, de hulpdiensten zoals Politie en Brandweer, Waterschappen, VNG en IPO. Dit kan ook zijn: scholing, netwerkontwikkeling of het aanwijzen van een aanspreekpunt of portefeuillehouder op dieren(welzijn). Instituties als rechterlijke macht en Openbaar ministerie kunnen bezien, of de kennis en scholing inzake dierenrecht afdoende is, en zaken over dierenrecht mogelijk meer gecentraliseerd dienen te worden.

59 In *Dieren in het huis van Thorbecke* signaleert de RDA een handhavingslacune op Rijksniveau, die doorwerkt op decentraal niveau. De RDA adviseert de Rijksoverheid in dit rapport o.a. de capaciteit van de betrokken diensten te vergroten en te onderzoeken of de informatie-uitwisseling tussen de verschillende handhavingsdiensten (BOA's, NVWA en LID) versterkt kan worden. RDA, *Dieren in het huis van Thorbecke* 2022, p. 44. Zie ook: Berkhout e.a. 2020; Van Rijn en Zwanenburg 2019.

60 Van Rijn en Zwanenburg 2019, p. 15.

61 Van Rijn en Zwanenburg 2019.

62 Bergevoet e.a. 2020.

dit punt zijn recent overigens enkele stappen gezet, waarvan de uitwerking de komende jaren zichtbaar moet worden. Het is van belang de aandacht op dit thema niet te laten verslappen en te blijven monitoren of met de ingeslagen weg de gewenste resultaten ook daadwerkelijk worden behaald.

Cameratoezicht slachthuizen

Een nieuwe ontwikkeling die het toezicht en de handhaving kunnen helpen verbeteren, is de introductie van verplicht cameratoezicht in slachthuizen en verzamelcentra van vee. Dit betreft momenteel nog een wetsvoorstel, waarin overigens tevens een grondslag is opgenomen om in de toekomst te gaan werken met 'slim' cameratoezicht, waarbij afwijkende handelingen door AI kunnen worden gedetecteerd en geregistreerd. Zo kan gericht ingegrepen worden met een relatief beperkte inzet van menskracht (lees: handhavingscapaciteit). Dit wetsvoorstel kwam er overigens nadat er gebleken al jarenlang ernstige misstanden waren in diverse slachthuizen, waarover de media berichtten, en na een positief geëvalueerde pilot met vrijwillig cameratoezicht.

Bronnen:
Kamerstukken II 2021/22, 28286, nr. 1259; Van Huijk 2024.

7.2 Inhoudelijke normstelling verduidelijken en verder uitwerken

De problemen in de handhaving van het huidige dierenrecht worden niet slechts veroorzaakt door capaciteits- en personele problemen, gebrekkige controle en problemen in de organisatie en werkcultuur, maar zijn ten dele ook terug te voeren op een gebrekkige inhoudelijke normstelling.[63] Zoals hierboven reeds vermeld werd, kwam uit de evaluatie van de Wet dieren uit 2020 naar voren dat de veelvuldige aanwezigheid van open normen een effectieve handhaving van dierenwelzijnsregels frustreert.[64] Waar de normen die dierenwelzijn pogen te beschermen abstract en vaag geformuleerd zijn, worstelen de handhavende instanties met het handhaven ervan, omdat de zaken bewijstechnisch uiteindelijk moeilijk rond te krijgen zijn. Zowel de overheid zelf, als sectorpartijen en dierenbeschermingsorganisaties hebben aangegeven de open normen als negatief te ervaren. In aanvulling daarop hebben zowel de dierhouders (sectorpartijen) als de overheid (handhavende instanties) aangegeven behoefte te hebben aan meer duidelijkheid dan de huidige open normen kunnen bieden. Tegelijkertijd bestaat er consensus onder deze partijen dat het oorspronkelijke doel (en tevens de legitimatie) van de open normen – namelijk het mogelijk maken van innovatieve initiatieven – niet bereikt is.[65] Kortgezegd leeft er een algehele ontevredenheid ten aanzien van de brede inzet van open normen in het Nederlandse dierenrecht bij alle relevante partijen, terwijl de oorspronkelijke bestaansreden ervan is komen te vervallen.

Op dit punt herhalen wij nog maar eens dat dieren lijden, daar waar de normen die dat lijden trachten te voorkomen niet of onvoldoende gehandhaafd worden. Ondanks het feit dat de

63 Berkhout e.a. 2020.
64 Berkhout e.a. 2020. Ook recent nog, constateerde Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO), een onafhankelijk adviesorgaan binnen de NVWA, dat zelfs wanneer alle partijen in de roodvlees- en grofwildsector zich aan de wet- en regelgeving houden, het dierenwelzijn aangetast wordt. De open normen worden als oorzaak hiervan aangewezen. BuRO, *Advies roodvlees- en grofwildketen*, 2024.
65 Berkhout e.a. 2020.

urgentie evident is (dierenleed), alle betrokken partijen bereidwillig zijn én de legitimatie van de huidige situatie is komen te vervallen (en alle sterren kortom juist uitgelijnd staan), is dit grote probleem in het Nederlandse dierenrecht nog niet werkelijk opgelost. Ook hier geldt dat het oppakken van dit punt al eerder door anderen geadviseerd is.[66] Nu is in 2021 weliswaar een begin gemaakt met het invullen van een aantal open normen, maar dit lopende traject laat op een aantal punten sterk te wensen over.

Voorbeelden van open normen in het huidige dierenrecht

"Bij het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten wordt de dieren elke vermijdbare vorm van pijn, spanning of lijden bespaard."
- Artikel 1.12 Besluit houders van dieren

"Degene die een dier houdt, draagt er zorg voor dat een dier dat ziek of gewond lijkt onmiddellijk op passende wijze wordt verzorgd."
- Artikel 1.7 onder c Besluit houders van dieren

"Het is houders van dieren verboden aan deze dieren de nodige verzorging te onthouden."
- Artikel 2.2, lid 8 Wet dieren

Zie ook Berkhout e.a. 2020, p. 81.

7.2.1 Huidig traject invullen open normen LVVN

Naar aanleiding van o.a. het Berenschot-rapport, heeft het ministerie van LVVN (destijds LNV) in 2021 een aanvang gemaakt met het nader invullen van open normen in het Nederlandse dierenrecht. Qua selectie van normen die voor invulling in aanmerking komen, valt op dat is gekozen voor normen die, wat de auteurs van dit essay betreft althans, niet de meest vooraanstaande kandidaten voor nadere invulling zijn. Het betreft normen die op zichzelf weliswaar zeer belangrijk zijn, maar die in verhouding tot andere normen gaan over relatief kortdurend leed of die gelden voor relatief kleine hoeveelheden dieren (zoals normen over reptielenbeurzen). De algemenere, breder toepasbare normen, die bij de juiste aanpassing qua intensiteit van het leed en de hoeveelheid getroffen dieren veel grotere effecten op dierenwelzijn zouden hebben, blijven tot nog toe onaangeroerd. Wij doelen dan op de normen die bijvoorbeeld gaan over het vermijden van pijn en lijden bij het doden (1.12 Bhd) en het adequaat verzorgen van een ziek of gewond dier (1.7 c Bhd). De selectie van de normen van LVVN komt dan ook niet overeen met de normen die in het Berenschot-rapport expliciet als problematisch benoemd zijn door dierenbeschermingsorganisaties.[67] Slechts één van de acht in het Berenschot-rapport genoemde normen is vijf jaar later door LVVN geselecteerd voor nadere invulling.

Een ander punt van kritiek op de huidige procedure rondom het invullen van de open normen is van fundamentelere aard. Het proces rondom het invullen van de open normen is grotendeels ondoorzichtig en wordt gekenmerkt door een passief afwachten en ad hoc oplossingen, in

[66] Onder andere in: RDA, *Dieren in het huis van Thorbecke*, 2022; *Kamerstukken II* 2020/21, 28286, nr. 1183; BuRo, *Risicobeoordeling roodvleesketen*, 2015; *Kamerstukken II* 2012/13, 28286, nr. 608.
[67] Berkhout e.a. 2020, p. 81.

plaats van dat pro-actief en transparant een integrale hersteloperatie wordt uitgevoerd. *Welke* normen worden geselecteerd voor nadere invulling en de overwegingen rondom hoe die uiteindelijk ingevuld zullen worden (inhoudelijk, maar ook welk instrument daarvoor ingezet wordt)[68] is slecht kenbaar of in het geheel niet openbaar.[69] Wat wel openbaar raadpleegbaar is, is de *Procesbeschrijving voor de nadere invulling van open normen* (hierna: "Procesbeschrijving"), waarin uiteengezet wordt hoe dit proces idealiter dient te verlopen en welk type overwegingen een rol mogen spelen bij de keuzes die moeten worden gemaakt.[70] Uit dat document wordt duidelijk dat de selectie van de normen die in aanmerking komen voor nadere invulling volledig ad hoc gebeurt. Pas als er een verzoek tot invulling van een bepaalde norm binnenkomt, gaat de procedure binnen het ministerie lopen.[71] De indiener wordt gevraagd een specifieke norm te identificeren.[72] Bij de daaropvolgende afweging van LVVN of het verzoek al dan niet opgepakt wordt, speelt niet alleen de omvang en impact van het desbetreffende probleem mee, maar ook of er capaciteit is bij de beleidsdirectie en of er maatschappelijke en/of politieke aandacht voor de desbetreffende norm is.[73]

Het initiatief tot nadere invulling van problematische open normen is kortom uitbesteed aan (interne of externe) verzoekers en er is aldus geen sprake van een systematische doorlichting en aanpak van dit aanzienlijke probleem in het Nederlandse dierenrecht.

Afrondend is er wat ons betreft nogal wat aan te merken op het huidige traject rondom de invulling van open normen in de Wet dieren. Er is qua selectie niet gekozen voor de normen die de hoogste urgentie en grootste impact op dierenwelzijn hebben en die in het Berenschot-rapport zijn benoemd (op één norm na). Qua procedure zijn onder andere de ondoorzichtigheid, passiviteit en ad hoc-werkwijze punten van zorg. Al met al is het maar zeer de vraag of met deze ingeslagen weg de problematische bevindingen uit het Berenschot-rapport daadwerkelijk opgelost zullen worden.

7.2.2 Kenmerken alternatief traject

Het oplossen van de problemen voor dieren die veroorzaakt worden door het open normenstelsel zou ons inziens geen kwestie moeten zijn van hier en daar wat brandjes blussen, bijvoorbeeld omdat zij politiek gezien toevallig net onder een vergrootglas liggen. Wil men een serieus begin maken met het oplossen van dit aanzienlijke probleem van het Nederlandse dierenrecht, dan zal ingezet moeten worden op een systematischere, holistische en transparantere hersteloperatie.

---

68 Wanneer een norm voor nadere invulling geselecteerd is, moet nog beslist worden op welke wijze dit zal gebeuren. Dat kan volgens de Procesbeschrijving via verschillende 'instrumenten': het opstellen van dwingende wettelijke voorschriften of beleidsregels, een interne werkinstructie voor handhavers, het uitzetten van wetenschappelijk onderzoek of het opstarten van een vrijblijvende voorlichtingscampagne. Welk instrument hieruit wordt gekozen maakt voor dieren uiteraard nogal wat uit: van dwingende wetgeving zijn heel andere effecten op handhaafbaarheid en het feitelijk dierenwelzijn te verwachten dan van een vrijblijvende voorlichtingscampagne. De Procesbeschrijving vermeld – in een voetnoot – dat het gekozen instrument eerst wordt voorgelegd aan de sector. Helaas blijft het vervolgens onduidelijk hoe ver de invloed van de sector uiteindelijk daadwerkelijk strekt.

69 De auteurs van dit essay hebben, op verzoek, van LVVN een overzicht ontvangen van de normen waarvan momenteel overwogen wordt het open karakter aan te passen.

70 Directie DAD e.a., *Procesbeschrijving voor de nadere invulling van open normen*, 2020.

71 Verzoekers kunnen zijn: het Kerndepartement, NVWA, LID, (Dieren)politie, de sector en ngo's. Directie DAD e.a., *Procesbeschrijving voor de nadere invulling van open normen*, 2020, p. 1-2.

72 Directie DAD e.a., *Procesbeschrijving voor de nadere invulling van open normen*, 2020, p. 11.

73 Directie DAD e.a., *Procesbeschrijving voor de nadere invulling van open normen*, 2020, p. 5.

Om goed zicht te krijgen op welke normen het betreft, zou het geen overbodige luxe zijn om te beginnen met een grondige evaluatie naar de in deze context 'verdachte' normen (het Berenschot-rapport noemt er al een paar) en de als problematisch ervaren vaagheid in dierenwelzijnswetgeving en beleid. Daarbij is het van belang dat dat integraal gebeurt: alleen wanneer het normenstelsel systematisch geanalyseerd en uitgekamd wordt, kunnen knelpunten en hun eventuele onderlinge samenhang worden geïdentificeerd en op systeemniveau worden opgelost. Een effectieve remedie kan pas gevonden worden na een zorgvuldige diagnose op basis van integrale analyse, niet op basis van enkele losse slagen in de lucht (lees: afzonderlijke meldingen).

Bij deze aanpak is het van belang om niet alleen de partijen te raadplegen die in de dagelijkse praktijk met de desbetreffende normen werken ('de werkvloer': vergunningverleners, toezichthoudende en handhavende instanties, dierhouders en ngo's), maar ook – of *juist* – juristen die in tweede lijn te maken krijgen met deze wet- en regelgeving. Daarbij is te denken aan de rechtspraak (die complexe bewijsvraagstukken voor de kiezen krijgt), de advocatuur (idem dito), beleids- en wetgevingsjuristen bij de overheid en rechtsgeleerden uit de wetenschap. Op die manier kan werkelijk in kaart gebracht worden welke normen in de praktijk tot onwerkbare situaties leiden en dus nadere uitwerking en invulling behoeven.[74]

Ten tweede, in een vervolgtraject, zou verkend kunnen worden op welke mogelijke manieren nadere invulling mogelijk en wenselijk zou zijn. Ook in dit tweede traject verdient het aanbeveling advies in te winnen bij zowel 'de werkvloer', alsook de juridische beroepsgroep, om zo tot praktische, juridisch werkbare en toekomstbestendige oplossingen te komen. Dit vervolgtraject is uiteraard politiek sensitiever van aard. Als de normen daadwerkelijk effectief ingevuld worden, moeten immers keuzes gemaakt worden waarover de meningen kunnen verschillen. Juist in die context is het vanuit democratisch oogpunt van belang om de beslissingsbevoegdheid zo dicht mogelijk bij democratisch gelegitimeerde volksvertegenwoordigers te houden. Alleen dan kunnen er werkelijk betekenisvolle keuzes gemaakt worden die weliswaar moreel en politiek geladen kunnen zijn, maar wel democratisch gelegitimeerd zijn en bovendien breed draagvlak zullen hebben in de samenleving.[75]

---

74 Daarbij zou tevens geïnventariseerd kunnen en moeten worden op welke punten normering in het geheel nog ontbreekt. Meer daarover verderop in dit essay.

75 Procedureel gezien zou het zinvol zijn om ten behoeve hiervan een actieplan op te stellen, waarin in termijnen en in samenhang bezien de uiteindelijke invulling van de betreffende normen de komende jaren in de Kamers geagendeerd wordt.

8. Modernisering & verbetering

Nu in de voorgaande paragraaf twee reparatie-opties besproken zijn die zien op het herstel van wat reeds in wet- en regelgeving gevat is, is het nu tijd om te kijken naar oplossingsrichtingen die te typeren zijn als min of meer noodzakelijke moderniseringen en verbeteringen. De twee oplossingsrichtingen die in dat kader uitgelicht worden zijn: een algehele modernisering van de wettelijke kadrering (1) en de professionalisering van het dierenbelang binnen de overheid (2).

8.1 Algehele modernisering wettelijke kadrering

Het Nederlandse dierenrecht is min of meer casuïstisch ontstaan, zoals dat wel vaker gaat met nieuwe, functionele rechtsgebieden.[76] In 1886 werden de eerste echte dierenbeschermingsregels opgesteld[77] en sindsdien is het Nederlandse dierenrecht door de jaren heen vooral organisch, stukje bij beetje, aangevuld. Soms vanwege concrete aanleidingen met acute behoeftes, soms met regelgeving vanuit 'Europa'. Het Nederlandse dierenrecht is zodoende niet zozeer systematisch en doordacht uitgebouwd tot een samenhangend geheel, maar eerder organisch gegroeid tot een wat rommelig en versnipperd geheel.

Een illustratief voorbeeld hiervan is het verbod op het doden van gehouden dieren: een voor dieren cruciaal verbod, dat hen moet beschermen tegen mensen die hen moedwillig en nodeloos zouden willen doden.[78] Dit verbod is vastgelegd in de Wet dieren en heeft al jaren alléén betrekking op honden, katten en ganzen. 'Den Haag' lijkt inmiddels voornemens te zijn om het toepassingsbereik van dit verbod enigszins uit te breiden, zodat in de toekomst meer diersoorten beschermd zullen zijn tegen nodeloos doden (namelijk de 30 zoogdiersoorten op de Huis- en hobbydierenlijst en ganzen).[79] Tot één en ander werkelijk in de wet- en regelgeving verankerd wordt, geldt het verbod echter slechts voor de genoemde honden, katten en ganzen, zodat alle andere gehouden dieren nu nog zonder (goede) reden gedood mogen worden. Op dit moment mogen konijnen, knaagdieren, vogels en vissen dus in beginsel door hun houder worden afgemaakt (zij het pijnloos en in principe ook zonder stress), bijvoorbeeld omdat de uiterlijke kenmerken van het dier een fokker niet aanstaan. In de praktijk is ook gebleken dat dat in het geval van konijnen veelvuldig voorkomt.[80]

---

76 Vergelijk ook de totstandkoming van het Nederlandse omgevingsrecht. Dat rechtsgebied groeide tot aan de introductie van de Omgevingswet ook organisch uit tot een functioneel rechtsgebied dat verspreid over allerlei verschillende wetten en besluiten een weinig inzichtelijk, versnipperd en rommelig geheel werd. Het systematisch samenbrengen van alle voorheen verspreide regels, procedures en bevoegdsheidsverdelingen in de uiteindelijke Omgevingswet werd door de wetgever ook wel de grootste wetswijziging sinds 1848 (Grondwetsherziening) genoemd.

77 Dierenmishandeling werd toen als misdrijf strafbaar gesteld. De ratio hiervan was overigens strikt genomen niet om de desbetreffende dieren te beschermen, maar de menselijke zedelijke gevoelens en beschaafdheid.

78 Behoudens nader bepaalde uitzonderingen, zoals doden in het belang van het dier zelf, bij onmiddellijk gevaar voor mens of dier of in noodsituaties. Zie art. 1.10 Besluit houders van dieren.

79 Art. 2.10 lid 1 jo. 2.2 lid 1 Wet dieren jo. 1.9 Besluit houders van dieren. Merk op dat er momenteel discrepantie in deze regelgeving zit: de Wet dieren vergt - via verwijzing naar 2.2 (1) - dat in ieder geval de diersoorten op de Huis- en Hobbydierenlijst ook in een AMvB opgenomen zijn als aangewezen soorten die tegen nodeloos doden beschermd zijn. De hiervoor bestemde AMvB – het Besluit houders van dieren – is op dit punt echter nog niet aangepast (art. 1.9 Bhd), zodat momenteel slechts de daar genoemde diersoorten werkelijk tot de reikwijdte van 2.10 Wet dieren lijken te horen.

80 Vink, Vinke en Van Zeeland 2018; 'Het ongewenste konijn', *Rambam* (VARA): aflevering 3, 3 februari 2016.

Hoewel dus het voornemen bestaat om de reikwijdte van het dodingsverbod uit te breiden, is het interessant om toch nog kort te kijken naar hoe dit artikel destijds tot stand is gekomen. De gang van zaken hieromtrent is namelijk exemplarisch te noemen voor hoe er soms ondoordachtheid is geslopen in de ontwikkeling van het dierenrecht door de jaren heen. Want waarom zijn eigenlijk alleen specifiek deze drie diersoorten beschermd? Je zou mogen verwachten dat het bereik van deze belangrijke bescherming tegen nodeloos doden minimaal berust op degelijk onderzoek. Dat is echter niet het geval. Aan deze mysterieuze selectie van diersoorten (honden, katten, ganzen) ligt niet bepaald een gedegen onderzoek ten grondslag naar – bijvoorbeeld – de vermogens en capaciteiten van deze diersoorten, en zelfs niet naar de ethische voorkeuren van mensen met betrekking tot de beschermwaardigheid van deze diersoorten. Nee, de katten en honden stonden slechts in dit begeerlijke rijtje omdat dit de twee diersoorten zijn die als huisdier "het meest worden gehouden."[81] Je kunt je afvragen of dit boude, puur kwantitatieve criterium logisch is of zelfs maar relevant zou moeten zijn bij het uitkiezen van dieren die bescherming tegen nodeloos doden verdienen. Mogelijk heeft bij de keuze voor specifiek deze twee diersoorten ook meegespeeld dat ten aanzien van de voorloper van deze regel ook al geen overeenstemming kon worden bereikt over wanneer het doden van dieren überhaupt aanvaardbaar is.[82] Het kiezen voor de twee meest gehouden diersoorten kan in dat licht gezien worden als een selectie uit gemak; als het kiezen voor de weg van de minste weerstand, die de venijnigere ethische kwestie omzeilt welke diersoorten überhaupt voor deze bescherming in aanmerking zouden moeten komen.

Ganzen behoorden op hun beurt alleen maar tot dit rijtje uitverkorenen als gevolg van in 2011 ontstane maatschappelijke ophef over het culturele gebruik van het ganstrekken. Ganstrekken is een vorm van kwelspelen waarbij een aan de poten opgehangen (vooraf gedode) gans onthoofd tracht te worden door aan het hoofd te trekken. In 2011 ontstond er publieke verontwaardiging over het feit dat speciaal voor dat doel ganzen gedood werden. Een Kamerlid stelde hierover Kamervragen en naar aanleiding daarvan zijn ganzen prompt opgenomen in het artikel dat diersoorten aanwijst die niet zomaar mogen worden gedood.[83] En zo kan het zijn dat zo ongeveer de belangrijkste bescherming die het gehouden dier in Nederland kan hebben – die om niet zonder goede reden gedood te worden – niet toegekend wordt op grond van een gedegen afweging en zorgvuldige selectie, maar aan elkaar hangt van toevalligheden en politieke gemakzucht.

Nu is het voornoemde uiteraard slechts een voorbeeld en ook nog eens één van een situatie waar inmiddels uitzicht is op verbetering, maar het is wel een voorbeeld dat exemplarisch is voor hoe het Nederlandse dierenrecht het product is van ad hoc beslissingen en toevalligheden. Stukje bij beetje is er door de jaren heen wetgeving en beleid bijgekomen – bijvoorbeeld wanneer zoiets als ganstrekken plotseling aandacht in de media kreeg – zonder dat hierbij planmatig of integraal te werk is gegaan. Het gevolg is een lappendeken aan wet- en regelgeving, die bestaat uit losse, soms zeer concreet gedefinieerde lapjes stof op specifieke deelterreinen. Maar die lappendeken bevat bij vlagen ook flinke gaten, in de vorm van normstellingsvacuüms. Zo noemden wij eerder

---

81 Besluit van 5 juni 2014, houdende regels met betrekking tot houders van dieren (Besluit houders van dieren), Nota van toelichting, Stb. 2014, 210, p. 65-66. Zie ook de jaarlijkse huisdierenpeiling van Dibevo en NVG uitgevoerd Ipsos I&O, te vinden op ipsos-publiek.nl. Uitgedrukt in totaalaantallen (versus % huishoudens) worden er in Nederland overigens duidelijk meer vissen, vogels en vergelijkbare aantallen konijnen gehouden. Zie website LICG.nl.

82 *Kamerstukken II* 2007/08, 31389, nr. 3, p. 50; *Kamerstukken II* 1994/95, 24 140, nr. 5. De voorloper van deze regel is overigens nooit in werking getreden.

83 *Kamerstukken II* 2020/21, 28286, nr. 1183, p. 17; Aanhangsel Handelingen II 2010/11, nr. 2518.

al als voorbeeld het gebrek aan regelgeving rondom de huisvesting van als huis- en hobbydieren gehouden konijnen en de onderregulering van de hulpdierensector. Andere voorbeelden zijn de onderregulering van eendenhouderijen en hertenboerderijen.

Met de introductie van de Wet dieren in 2011 is getracht een algeheel wetgevingskader te scheppen dat geldt voor vrijwel alle gehouden landbouw- en gezelschapsdieren en meerdere voorheen apart bestaande dierenwetten zijn uiteindelijk opgegaan in die wet. Daarmee zijn destijds verschillende losse lappen stof weliswaar aaneengeregen en samengepakt in één lappendeken, maar dat maakt de Wet dieren nog niet tot een integraal doordacht of alomvattend wetgevingspact.[84] Bovendien zijn de gaten – zoals het hierboven genoemde gebrek aan eisen rondom de huisvesting van konijnen – hiermee nog niet gedicht en bevat het nog steeds normstellingen die niet gebaseerd zijn op zorgvuldig beredeneerde keuzes, maar min of meer op toeval of opportuniteit.

8.1.1 Integrale wetgevings- en beleidsanalyse en algehele herziening

In verband met het voorgaande pleiten de auteurs van dit essay voor het maken van een moderniseringsslag in het Nederlandse dierenrecht. Ook hierbij is een integrale aanpak weer essentieel: net als bij het opsporen van de als problematisch ervaren open normen, is er ook hier nood aan een algehele doorlichting van alle wet- en regelgeving in het dierenrecht op verouderde, onlogische of onvolledige elementen.[85] Twee belangrijke categorieën van verouderde of achterblijvende wetgeving zijn (1) normstellingslacunes en (2) inhoudelijk achterhaalde dierenwelzijnsnormen. Met betrekking tot de eerste categorie wordt gedoeld op wat men ook wel de 'zwarte gaten' in de wet- en regelgeving zou kunnen noemen: evident missende normstelling die min of meer toevalligerwijs ontbreekt, maar wel algemeen gewenst is, zoals de hierboven genoemde huisvestingseisen voor konijnen. Met betrekking tot de tweede categorie wordt gedoeld op inhoudelijke welzijnseisen die zijn ingehaald door de tijd en de wetenschappelijke kennis over dierenwelzijn en diergezondheid. In een integrale wetgevings- en beleidsanalyse kunnen dergelijke 'zwarte gaten' en achterhaalde inhoudelijke normstellingen opgespoord worden. Wanneer eenmaal in kaart gebracht is waar zulke leemtes en verouderde elementen aanwezig zijn, kan een begin gemaakt worden met de verdere invulling en het inhoudelijke updaten van de wet- en regelgeving waar dat noodzakelijk geacht wordt.

Vlees noch vis? Vissen in het recht

In de dierwetenschappen verschijnen de afgelopen jaren steeds meer studies naar de cognitieve en emotionele capaciteiten van vissen. Er wordt steeds meer erkend dat vissen pijn kunnen voelen en mogelijk ook basale bewuste ervaringen hebben. In reactie daarop groeit ook de ethische roep om erkenning van vissen als dieren met morele status. Tegelijkertijd zijn de Nederlandse en Europese wet- en regelgeving en de toepassing daarvan nog niet goed toegerust op deze gedachte en beschikt de vis als diersoort over een uitermate mager gereguleerde welzijnsbescherming.

---

[84] Het lijkt er eerder op, dat het verminderen van het aantal wetten destijds het beleids- c.q. kabinetsdoel op zich was. Zo kwamen er in hetzelfde tijdsgewricht ook een 'Waterwet' (2009) en -uiteindelijk met wat vertraging- de Wet natuurbescherming (2017) tot stand, die laatste ook met een van oorsprong 'overkoepelende' naam 'Natuurwet'. Al deze wetten vervingen een groter aantal voorgaande wetten in één (kader-)wet.

[85] Dit is eventueel te combineren met de hierboven reeds benoemde wetsanalyse van open normen in het dierenrecht.

Een meer structurele oplossingsrichting, met een minder hoog plakpleister-gehalte, is het werkelijk integraal hervormen van het Nederlandse dierenrecht. Dirk Boon pleitte al vroeg in de jaren tachtig voor een écht integrale benadering van het onderwerp Dierenrecht.[86] Ook de Dierencoalitie, een samenwerkingsverband van verschillende Nederlandse dierenbeschermingsorganisaties, lanceerde eerder al eens – als gedachtenexercitie – een 'Algemene dierenwet' met uitgangspunten die voor alle dieren zouden moeten gelden, een beetje zoals de Algemene wet bestuursrecht de basis vormt voor meer specifieke bestuurswetgeving.[87] Een dergelijke meer structureel integrale benadering (met nog altijd de mogelijkheid tot 'maatwerk') lijkt nog altijd een goed uitgangspunt. De bestaande – versnipperde – wetgeving kunnen we dan wellicht beschouwen als 'haltes op weg naar...'. Ermee rekening houdend dat het daadwerkelijk samenvoegen van alle dierenwetten voor nu wellicht een brug te ver is, zou een werkbaar alternatief kunnen zijn om wel alvast te beginnen met het aan alle dierenwetgeving ten grondslag leggen van een algemeen deel met beginselen en uitgangspunten zoals die nu soms ook al terugkomen in sommige dierenwetten, zoals het 'nee, tenzij-principe' en de 3 V's (Vervangen, Verminderen en Verfijnen). Daarmee zou de integraliteit en onderlinge harmonisering al wat dichterbij gebracht kunnen worden.

8.1.2 Aankleden intrinsieke waarde

Een ander idee dat verder verkend zou kunnen worden in het kader van de modernisering van de huidige wet- en regelgeving, is het verder aankleden van de intrinsieke waarde van dieren. Dit werd o.a. ook al in 2020 geadviseerd door het onafhankelijke Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO) van de NVWA.[88] Op verschillende plekken in het Nederlandse dierenrecht wordt erkend dat dieren intrinsieke waarde hebben. Hoewel het wetsartikel hierover in de Wet dieren zelf al in de basis omschrijft wat er onder de intrinsieke waarde verstaan moet worden, zijn de praktische consequenties daarvan nog niet altijd even duidelijk. De intrinsieke waarde van dieren betekent volgens de wet dat dieren een "eigen waarde" hebben en dat bij het stellen van regels bij of krachtens de Wet dieren (en bij het nemen van op die regels gebaseerde besluiten) "ten volle rekening [moet worden] gehouden met de gevolgen die deze regels of besluiten hebben voor deze intrinsieke waarde van het dier, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen." De intrinsieke waarde van dieren betekent dat met hun belangen rekening moet worden gehouden, waarbij deze opdracht primair gericht is tot de overheid zelf. Men spreekt in de wetgeschiedenis zelfs van een 'overheidszorg'.[89] De erkenning van de intrinsieke waarde betekent volgens de wetsgeschiedenis dat bij besluitvorming of handelen in de context van aangelegenheden die dieren betreffen *de belangen van het dier expliciet naar voren moeten komen in de belangenafweging*. De uitkomst van de belangenafweging moet voorts, *ook voor zover het gaat om dieren*, te rechtvaardigen zijn.[90]

---

86 Boon 1983.

87 Algemene wet betreffende het stellen van wet- en regelgeving inzake dieren, dierenwelzijn en diergezondheid (Algemene Dierenbeschermingswet), *Dierencoalitie.nl*, mei 2008.

88 BuRo, *Advies over Evaluatie Wet dieren*, 2020, p. 9.

89 *Kamerstukken II* 2007/08, 31389, nr. 3, p. 19 (MvT); Evertsen 2017, p. VII; *Kamerstukken I* 2009/10, 31389, C, p. 4-5 (MvA); *Kamerstukken I* 2010/11, 31389, E, p. 2 (NMvA).

90 *Kamerstukken I* 2009/10, 31389, C, p. 5-6 (MvA).

Dat is een belangrijke opdracht die de wetgever zichzelf (en de uitvoerende macht) gegeven heeft, maar die tot op heden in de praktijk nog lang niet in alle lagen en terreinen van wet- en regelgeving doorwerkt.[91] Of zoals voormalig Kamerlid Tjeerd de Groot (D66) het minder essayistisch uitdrukte: "We doen er hélémaal niks mee."[92]

Het zou mogelijk moeten zijn om het bestaan en de betekenis van de intrinsieke waarde van dieren op verschillende plaatsen en momenten in herinnering te roepen en om bij bepaalde concrete (politieke en ethische) vraagstukken vaker expliciet aan de orde te laten komen hoe de belangen van dieren meewegen in de desbetreffende belangenafweging. Wij zouden onszelf vaker concreet en expliciet moeten afvragen: welke rol spelen dierenbelangen in onze overwegingen en is de uitkomst die wij voor ogen hebben ook voor dieren te rechtvaardigen? Het is belangrijk om hierover een maatschappelijk en politiek debat te blijven voeren. Dit is immers de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever geweest met de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren. Waar het gaat om politieke en beleidsmatige afwegingen, vraagt dit onder meer bewustwording en verantwoordingsaflegging bij uitvoerende politici, maar ook alertheid bij de hen controlerende wetgevende politici.

Artikel 1.3 Wet dieren: Intrinsieke waarde

1. De intrinsieke waarde van het dier wordt erkend.
2. Onder erkenning van de intrinsieke waarde als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan erkenning van de eigen waarde van dieren, zijnde wezens met gevoel. Bij het stellen van regels bij of krachtens deze wet, en het nemen van op die regels gebaseerde besluiten, wordt ten volle rekening gehouden met de gevolgen die deze regels of besluiten hebben voor deze intrinsieke waarde van het dier, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen. Daarbij wordt er in elk geval in voorzien dat **de inbreuk op de integriteit of het welzijn van dieren, verder dan redelijkerwijs noodzakelijk, wordt voorkomen en dat de zorg die de dieren redelijkerwijs behoeven is verzekerd.**
3. Voor de toepassing van het tweede lid wordt tot de zorg die dieren redelijkerwijs behoeven in elk geval gerekend dat dieren, voor zover zulks redelijkerwijs kan worden verlangd, worden voorzien van:
   a. voldoende voeding van een goede kwaliteit;
   b. een comfortabele en veilige omgeving met een goed klimaat;
   c. waarborgen voor een goede gezondheid en het voorkomen van pijn;
   d. voldoende mogelijkheden om te voorzien in hun gedragsbehoeften; en
   e. een positieve emotionele toestand.

Bron: Artikel 1.3 Wet dieren [vetdrukking niet origineel]

Het is van belang om daarbij ook specifiek en expliciet oog te hebben voor de (juridisch gezien cruciale) voorwaarden waaronder een inbreuk op de integriteit of het welzijn van het dier *wel* mag worden gemaakt: die moet 'redelijkerwijs noodzakelijk' zijn. Welnu, het is behoorlijk ingewikkeld om in *abstracto* te bepalen wat voor type inbreuken op de integriteit of het welzijn van dieren 'redelijkerwijs noodzakelijk' zijn, maar het zou mogelijk moeten zijn om vaker maatschappelijk en politiek te reflecteren op welke *concrete* handelingen wij als zodanig typeren en welke niet en om welke redenen. Alleen dan kunnen wij tot een verdere invulling en dieper

[91] Berkhout e.a. 2020.
[92] *Kamerstukken II* 2023/24, 35746, nr. 40, p. 13.

begrip van de intrinsieke waarde van dieren komen. Bijvoorbeeld bij concrete aanleidingen of in concrete casussen. Is het een 'redelijkerwijs noodzakelijke' inbreuk op de intrinsieke waarde van ganzen om hun stelselmatige vergassing van overheidswege toe te staan (ontheffen), als dit geen duurzame en blijvende oplossing voor de door hen veroorzaakte overlast biedt? Is het een 'redelijkerwijs noodzakelijke' inbreuk op het welzijn van koeien om hen bij de slacht zonder bedwelming de keel door te snijden en te laten leegbloeden in het kader van de onverdoofde rituele slacht, waar er – ook volgens veel gelovigen – religieus acceptabele alternatieven bestaan? Is het een 'redelijkerwijs noodzakelijke' inbreuk op de integriteit van varkens en kippen om hen genetisch zo productief en efficiënt mogelijk te fokken, ook als dat tot chronisch ingefokte welzijnsproblemen leidt? Door in de ethische, maatschappelijke en politieke discussies over dergelijke vraagstukken vaker expliciet stil te staan bij hoe de intrinsieke waarde van dieren wordt ingevuld in deze concrete belangenafwegingen, kan in de loop der tijd een zeker patroon duidelijk worden, waaruit op den duur een iets concretere invulling van dit begrip afleidbaar zal zijn. Belangrijke (juridische) vragen die dan uiteindelijk beantwoord kunnen worden, zijn bijvoorbeeld: moet de belangenafweging tussen mensen- en dierenbelangen ook gekenmerkt worden door proportionaliteit? Is een bepaalde inbreuk op de intrinsieke waarde van dieren nog 'redelijkerwijs noodzakelijk' als er ook nog niet-begane alternatieve, diervriendelijker wegen voor hetzelfde doel bestaan (oftewel: geldt hier ook het zogenaamde subsidiariteitsvereiste)? Door bewuster stil te staan bij de betekenis van de intrinsieke waarde en de voorwaarden waaronder daarop een inbreuk mag worden gemaakt, kan op den duur een rijkere uitleg bij dat begrip worden opgebouwd, die het betekenisvoller zal maken en bovendien voor eenieder meer rechtszekerheid zal scheppen.

8.1.3 Verkennen moderne wetgevingsideeën en aankleden zorgplicht

Naast het inhoudelijk aanvullen en updaten van bestaande wetgeving, kan in het kader van modernisering en verbetering ook gedacht worden aan het opstarten van een verkenning naar moderne wetgevingsideeën die uitdrukking geven aan de gedachte dat mensen een bijzondere verantwoordelijkheid hebben voor (door hen gedomesticeerde) dieren. Voor een deel zou dit ook gezien kunnen worden als het aankleden van de wettelijke zorgplicht die de mens reeds tegenover een dier heeft (zie kader). Wij noemen ter inspiratie een aantal voorbeelden uit de literatuur of naar aanleiding van initiatieven in het buitenland. Zij worden weergegeven in willekeurige volgorde en zonder daarbij te willen suggereren dat al deze ideeën ons inziens onverdeelde implementatie behoeven in Nederland:

- Het invoeren van een verplichting om een zorgverzekering af te sluiten voor gehouden huis-, hobby- en landbouwdieren;
- Het introduceren van wettelijke maximumtarieven voor enkele diergeneeskundige basisbehandelingen;
- Het verplichtstellen van het volgen van een gecertificeerde training of cursus bij aanschaf van bepaalde dieren met bijzondere risico's of bijzondere verzorgingsvereisten, zoals (bijtgevaarlijke) honden, vogels, reptielen en amfibieën – of zelfs voor alle gehouden dieren;
- Het introduceren van een vergunningsverplichting met ethische toets voor het uitoefenen van (semi-)beroepsmatige fokpraktijken met dieren.

Zorgplichten voor dieren uit de Wet dieren

Artikel 1.4:

"1. Een ieder neemt voldoende zorg in acht voor dieren.

2. De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor dieren worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevergd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken."

Artikel 2.1 lid 6:

"6. Een ieder verleent een hulpbehoevend dier de nodige zorg."

Moderne wetgevingsideeën als deze verdienen bespreking en serieuze overweging. Goed uitgedachte initiatieven kunnen het Nederlandse dierenrecht uiteindelijk een boost geven die het meer toekomstbestendig maakt en die de verantwoordelijkheden die de mens tegenover het (gehouden) dier heeft concreter invulling geven en juridisch beter verankeren. Het zal duidelijker en concreter uitdrukking geven aan enkele reeds bestaande uitgangspunten, zoals de intrinsieke waarde van en zorgplicht voor dieren, die vooralsnog weinig concrete toepassing lijken te vinden.

8.2 Professionaliseringsslag dierenbelang binnen overheid

Naast modernisering van wet- en regelgeving, kan ook nog op een andere wijze een professionaliseringsslag gemaakt worden met betrekking tot de belangen van dieren. Wij doelen dan op de laag die zich zogezegd 'onder' de wet- en regelgeving bevindt; die daar als het ware aan vooraf gaat. In deze paragraaf stippen wij een aantal min of meer noodzakelijke moderniseringen en verbeteringen aan die het institutionele apparaat aangaan, zoals de inrichting van het normenstelsel en de ordening van de portefeuille 'Dieren'.

8.2.1 Structurele vinger aan de pols bij vooruitgang en vernieuwing

In het voorgaande is reeds ter sprake gekomen dat delen van de bestaande wet- en regelgeving een inhoudelijke update of verdere aanvulling behoeven. In de voorgaande paragraaf is daarom geopperd om (eenmalig) onderzoek uit te voeren naar waar zich precies normstellings-lacunes bevinden en welke bestaande normen evident verouderd of achterhaald zijn vanuit wetenschappelijk of ethisch perspectief. Het opvolgen van dat voorstel zou wellicht een oplossing bieden voor enkele acute problemen in het Nederlandse dierenrecht. Echter, op structurelere basis moet voorkomen worden dat er een aantal jaar na een dergelijke moderniseringsslag opnieuw eenzelfde situatie ontstaat. Daarom is een duurzamere oplossing benodigd, die een verplichting tot het updaten van bestaande wet- en regelgeving naar hedendaagse maatstaven in de instituties verankert. Immers: naarmate de tijd voortschrijdt, zullen er wederom nieuwe wetenschappelijke inzichten ontstaan met betrekking tot dierenwelzijn en -gezondheid en kan de ethiek en publieke moraal ten aanzien van de omgang met dieren

wijzigen.[93] Zo kwam uit de RDA publieksenquête uit 2022 naar voren dat meer Nederlanders waarde zijn gaan hechten aan dierenwelzijn ten opzichte van 2018 en is men in diezelfde periode het dier meer als gelijkwaardig aan de mens gaan beschouwen.[94] De toenemende betrokkenheid bij dieren is een beeld dat in meer studies naar voren komt. Daarnaast kunnen er door de jaren heen nieuwe praktijken ontstaan waarbij dieren gebruikt worden, die wij nu mogelijk nog niet kunnen voorzien, of in ieder geval nog niet gereguleerd hebben. Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan de toepassing van nieuwe technologieën in bestaande contexten (zoals de VR-bril voor varkens in de veehouderij of het inzetten van kunstmatige intelligentie bij de genetische manipulatie van dieren), nieuwe 'trends' met dieren (zoals de TikTok-trend waarbij honden pittige saus wordt gevoerd)[95] of geheel nieuwe types van bedrijfsmatig gebruik van dieren (zoals het recente ontstaan van een drijvende varkenshouderij in Rotterdam, of de landelijke opkomst van alpacaboerderijen). Dit soort nieuwe ontwikkelingen kunnen in voorkomende gevallen ertoe leiden dat bestaande wet- en regelgeving in de toekomst wederom zal tekortschieten – zowel in de vorm van inhoudelijke veroudering, als in die van normstellingslacunes. Deze nieuwe ontwikkelingen en inzichten zullen dan immers nog hun weerslag moeten krijgen in wet- en regelgeving.[96] Wil de overheid de wet- en regelgeving rondom dierenwelzijn werkelijk toereikend laten zijn en de welzijnsrisico's in deze gevallen voor zijn, dan zal zij vinger aan de pols moeten houden en is het nodig te voorzien in (verplichte) structurele updates die de wet- en regelgeving 'bij de tijd' houden vanuit dierenwelzijnsoogpunt. Concreet is hierbij te denken aan periodieke (vijf- of tienjaarlijkse) analyses van juridische normen die vatbaar zijn voor dergelijke veranderingen in de tijdsgeest, waarbij die doorgelicht worden op actualiteit, wetenschappelijke accuraatheid, draagvlak en volledigheid in toepassingsbereik. Ook hierbij geldt, dat met 'open normen' er eerder meer onduidelijkheid komt bij dergelijke noviteiten, dan dat het bijdraagt aan een heldere interpretatie over 'hoe hier mee om te gaan'.

---

93 In dezelfde geest adviseert de RDA in de zienswijze *De toekomst is er zoo* ook om de vergunningen van dierentuin-exploitanten *beperkt* in plaats van *onbeperkt* geldig te maken, zodat na afloop van een bepaalde periode de vergunning vervalt en een nieuwe of verlengingsaanvraag op basis van de dan geldende wetenschappelijke inzichten beoordeeld kan worden. RDA, *De toekomst is er zoo*, 2025.

94 RDA, *Staat van het dier 2024*, p. 18, 21.

95 Bij een zekere mate van leed zou deze handeling naar oordeel van de auteurs overigens al strafbaar zijn onder de paraplu van het verbod op dierenmishandeling. Niettemin zijn er veel 'grijze gebieden' van discutabele handelingen met dieren denkbaar (bijvoorbeeld een 'beetje' leed veroorzaken bij de hond met pittige saus) die – bijvoorbeeld volgens het OM wellicht – niet zonder meer vervolgbaar zouden zijn op grond van dierenmishandeling, en waarvoor dus specifiek daarop toegeschreven wetgeving nodig is.

96 Zie ook: BuRo, *Advies over Evaluatie Wet dieren*, 2020.

Voorbeeld normstelling door de tijd heen

Op grond van de Wet dieren en het Besluit houders van dieren is de houder van een dier verplicht om het dier "de nodige verzorging" te bieden en om een ziek of gewond dier "op passende wijze" te (laten) verzorgen.

Wat een "nodige" of "passende" verzorging is, hangt af van factoren die door de tijd heen wijzigen. Factoren die daarin meespelen zijn bijvoorbeeld:

1. Wat weet de wetenschap over wat het dier fysiologisch en ethologisch nodig heeft?
2. Welke (medische) middelen zijn beschikbaar?
3. Wat zijn de eventuele praktische bezwaren van de houder om volledig aan de noden van het dier tegemoet te komen?
4. Wat zijn de overige belangen van mensen in deze?
5. Hoe dienen deze verschillende waarden tegen elkaar afgewogen te worden?

Deze factoren krijgen een andere invulling naarmate de wetenschappelijke kennis toeneemt, de technologische ontwikkeling voortschrijdt en ethische opvattingen wijzigen.

Wat het betekent om een dier de wettelijk verplichte "nodige" en "passende" verzorging te bieden, is kortom geen statisch gegeven dat eenmalig uitgediept en ingevuld kan worden, maar iets dat door de tijd heen aan verandering onderhevig is, mede door de tijdsgeest bepaald wordt en dus voortdurend actuele invulling vergt.

Bron: artikelen 2.2, lid 8 Wet dieren en 1.7 onder c Besluit houders van dieren

8.2.2 Portefeuille 'dieren' onderbrengen bij ander ministerie

Een andere gedachte die in het kader van de professionalisering van het dierenbelang binnen de overheid niet onbesproken kan blijven, is de steeds vaker uitgesproken gedachte dat de portefeuille 'dieren' niet optimaal belegd is bij het huidige ministerie van LVVN.

Dat het welzijn van dieren heden onder de politieke verantwoordelijkheid van het ministerie van LVVN valt, heeft – in theorie – als voordeel dat dierenwelzijn als factor mee kan spelen bij allerhande beleidsontwikkelingen die daaraan raken, zoals die op het gebied van milieu, natuur(behoud) en economie. Toch wordt deze potentie volgens sommigen niet altijd waargemaakt en is meer dan eens gesuggereerd dat de politieke portefeuille van dieren(welzijn) moet worden 'weggehaald' bij het ministerie van LVVN. In 2020 diende de Partij voor de Dieren een motie in waarin werd voorgesteld "de NVWA en haar wettelijke taken" onder te brengen bij een ander ministerie, zoals het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) of Justitie en Veiligheid (J&V).[97] In ongeveer diezelfde geest loopt sinds september 2023 een Burgerinitiatief dat ertoe strekt de portefeuille dierenwelzijn onder te brengen bij het ministerie van J&V.[98]

[97] *Kamerstukken II* 2020/21, 35570 XIV, nr. 48.
[98] 'Burgerinitiatief: Dierenwelzijn is een zaak voor Justitie en Veiligheid', *House of Animals*, september 2023.

In de desbetreffende motie en het Burgerinitiatief worden verschillende beweegredenen voor de voorstellen genoemd, die onderling enige overlap vertonen. In de motie wordt onder meer gesteld dat het toezicht van de NVWA op de vee- en vleessector faalt, dat dierenwelzijn bij LVVN ondergeschikt wordt gemaakt aan de belangen van de vee- en vleessector en dat er binnen het ministerie van LVVN belangenverstrengeling bestaat tussen enerzijds de economische belangen van de sector en anderzijds voedselveiligheids- en dierenwelzijnsbelangen. In het Burgerinitiatief worden als redenen genoemd het gebrekkige toezicht, onvoldoende handhaving, onvoldoende samenwerking tussen de handhavende instanties en het ondergesneeuwd raken van het dierenwelzijnsbelang als gevolg van belangenverstrengeling tussen het ministerie, de NVWA en de vee-industrie. Of al deze redenen voor het elders beleggen van de dierenwelzijnsportefeuille op zichzelf juist zijn, laten wij voor nu in het midden, maar er zijn wat ons betreft zeker aanknopingspunten te noemen die ertoe zouden moeten leiden het verplaatsen van de verantwoordelijkheid voor dierenwelzijn naar een ander ministerie op zijn minst serieus te overwegen. Wij noemen er een aantal:

- De samenleving krijgt steeds meer te maken met vraagstukken rondom dieren en milieu die de **landbouwcontext in enge zin overstijgen**. Denk bijvoorbeeld aan klimaatopwarming, de stikstof- en mestproblematiek, problematiek rondom invasieve exoten, voortschrijdend inzicht met betrekking tot dierlijke intelligentie, mens-dierconflicten in het wild en in de stad, de maatschappelijke en politieke wens om proefdiergebruik verder te verminderen, et cetera. Dergelijke kwesties raken aan vrijwel alle aspecten van onze samenleving, tot aan de woningbouw (stikstofproblematiek, bestrijding 'plaagdieren') en de indeling van de recreatieve ruimte (dier-mensconflicten, invasieve exoten) aan toe. Toch 'hangen' bijna alle kwesties rondom dieren van oudsher nog onder de hoofdnoemer van de Landbouw.[99] Dierenwelzijn is ooit bij Landbouw ingedeeld omdat het dier toen nog voornamelijk werd gezien in zijn hoedanigheid als productiedier, maar heden ten dage doet dat het dier tekort. Tegenwoordig speelt het dier een veel complexere rol in de samenleving en komen wij het in een veelheid aan contexten tegen (denk aan wilde dieren, gezelschapsdieren, dieren in de zee, hulpdieren, dieren die worden ingezet bij experimenten, dieren in spel- en sport en in de entertainmentindustrie), met complexere maatschappelijke vraagstukken en landbouw-overstijgende uitdagingen als gevolg. Het algemener beleggen van 'dierenkwesties', in plaats van die allemaal proberen te vatten onder slechts één van de vele contexten waarin zij een rol spelen (de landbouw), zou recht doen aan die hedendaagse complexe maatschappelijke realiteit.[100]
- Het oprichten van een afzonderlijke divisie 'Dieren' bij een ander, algemener ministerie of zelfs van een geheel nieuw afzonderlijk ministerie dat speciaal ziet op diergerelateerde kwesties, zou hand in hand kunnen gaan met een **centralisatie van vakspecifieke kennis** op het gebied van dierenwelzijn. Die kennis is nu nog vaak versnipperd en verspreid over de verschillende toezichts- en handhavingsinstanties, die op hun beurt ook weer onder verschillende domeinen en ministeries vallen: de NVWA valt onder LVVN, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) valt onder het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), het OM en de Politie vallen onder Veiligheid & Justitie en de Landelijke Inspectiedienst Dierenwelzijn (LID)

---

99 LVVN is primair verantwoordelijk voor dierenwelzijn, VWS indirect, met name als de volksgezondheid en/of het welzijn van mensen in het gedrang kan komen (denk aan zoönosen) en V&J als er sprake is van (vermeend) strafbare feiten.

100 Zie in dit verband ook de drie RDA Zienswijzen *Dierenwelzijn in de kringlooplandbouw*; *One health*: *een afwegingskader voor beleidsbeslissingen* en *Dierbare hulpverleners: welzijn voor mens en dier?*, waarin dierenwelzijn als onderdeel van ons bredere sociaal fundament gekenschetst wordt en het belang van een integrale benadering van mens, dier en ecosysteem wordt benadrukt. RDA, *Dierenwelzijn in de kringlooplandbouw*, 2020; RDA, *One health*: *een afwegingskader voor beleidsbeslissingen*, 2015 en RDA, *Dierbare hulpverleners: welzijn voor mens en dier?*, 2019.

is een toezichthoudende en handhavende partner met herkomst vanuit het maatschappelijk veld. Binnen die instanties, zoals de NVWA, zijn de vakkennis en verantwoordelijkheden bovendien nog verder versnipperd over verschillende directies. Door die versnipperde verantwoordelijkheden en kennisdecentralisatie, bestaat het risico dat dierenwelzijn ondergesneeuwd raakt.[101]

- Het centraliseren van de portefeuille 'Dieren' in één centraal ministerie(-onderdeel) zou meer duidelijkheid kunnen scheppen in de onderlinge **bevoegdheden en verantwoordelijkheden** op het gebied van dierenwelzijn, milieu, voedselkwaliteit, diergezondheid en volksgezondheid. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden op dat gebied zijn nu nog vaak verspreid over verschillende instanties, zoals de NVWA, het OM, de LID, de RVO en het RIVM. Een horizontale herijking van de portefeuille dierenwelzijn (en -gezondheid) binnen de rijksoverheid zou tevens gelegenheid bieden om ook meteen de broodnodige (en al eerder geadviseerde) *verticale* professionaliseringsslag te maken, waarbij de verschillende verantwoordelijkheden op het gebied van dierenwelzijn die *de jure* of *de facto* niet (of niet afdoende) bij de rijksoverheid belegd zijn, goed doordacht en uitputtend onderverdeeld en ingebed worden bij de verschillende decentrale overheden.[102]
- Het afsplitsen van dierenwelzijn uit het takenpakket van LVVN zou de **schijn van belangenverstrengeling** kunnen wegnemen. Het doet er dan niet eens zozeer toe of er nu werkelijk belangenverstrengeling is of niet. In een wereld waarin de belangen van de veesector en groei-economie evident diametraal tegenover die van dieren en milieu kunnen komen te staan, is het voorkomen van zelfs maar de *schijn* en *mogelijkheid* van belangenverstrengeling binnen hetzelfde ministerie van groot belang. Het voorkomen daarvan is noodzakelijk voor het behoud van draagvlak onder de bevolking op het gebied van wet- en regelgeving (of de afwezigheid daarvan) rondom dieren, milieu en landbouw. Daarnaast is het voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling van belang voor het behoud van een status die als onafhankelijk gepercipieerd wordt en daarmee voor het publiek vertrouwen en gezag.
- Het afsplitsen van dierenwelzijn uit de portefeuille van LVVN zou ertoe kunnen leiden dat de toekomstige **bewindspersonen** op die portefeuille een ***ook 'voor dieren'* objectieve signatuur** krijgen. Sinds halverwege de jaren veertig van de vorige eeuw is een tendens ontstaan waarin de bewindspersonen van LVVN (of haar voorlopers) vrijwel altijd (intensieve) relaties hebben met de agrarische sector.[103] Tegelijkertijd hebben die bewindspersonen, gelet op het open karakter van het Nederlandse dierenrecht en het feit dat de invulling daarvan grotendeels via AMvB's en ministeriële regelingen geschiedt, bijzonder veel macht over en invloed op de feitelijke bescherming van dieren – of juist het afwezig zijn daarvan. Vanuit dierenwelzijnsoogpunt bezien is het gebruik om vrijwel steevast bewindspersonen te benoemen die uit de agrarische sector komen (met het dier echt in hoofdzaak als economische factor c.q. 'leverancier' van dierlijke producten) niet logisch, noch goed objectief uitlegbaar. Zou dierenwelzijn uit de landbouw-portefeuille genomen worden, dan zou het voor de hand liggen afscheid te nemen van die ontstane gewoonte en dit zou ruimte bieden om bij de benoeming van de bewindspersonen op dierenwelzijn voortaan beter te kijken naar diens kennis en expertise van, en affiniteit met, het dier en zijn welzijn in *al* zijn hoedanigheden.
- Het afscheiden van de deelportefeuille dierenwelzijn van Landbouw zou het idee reflecteren dat het dier een bijzondere entiteit is in de hedendaagse samenleving en dat **dierenbelangen** er altijd en **in alle contexten** toe doen. Waar belangen botsen, moet los van al die andere belangen

[101] Dit risico werd al in 2007 gesignaleerd. Maaskant e.a.2007.
[102] Zie ook: RDA, *Dieren in het huis van Thorbecke*, 2022.
[103] Leenders 2021. 14 van de 18 ministers hadden relaties met de agrarische sector (78%).

óók altijd bijzondere aandacht zijn voor het dierenwelzijn. Die gedachte, die in de wetgeving reeds resoneert in het erkennen van de intrinsieke waarde van dieren, wordt momenteel nog niet gereflecteerd in de staatrechtelijke inrichting van Nederland.

Voornoemde redenen zijn wat de auteurs van dit essay betreft voldoende aanleiding om het afsplitsen van de portefeuille dierenwelzijn van het ministerie van LVVN serieus in overweging te nemen. Het verbaast ons dan ook niet dat hiervoor ook gepleit wordt in de *Animal Protection Index* – een wereldwijde database met een analyse en classificatie van dierenwelzijnsregels en de handhaving daarvan per land.[104] In de meest recente analyse van de stand van zaken rondom het dierenrecht in ons land wordt de Nederlandse overheid aangemoedigd om juist op dit punt wijzigingen aan te brengen. Onder de noemer van de staatsrechtelijke inrichting wordt als een van de belangrijkste aanbevelingen geadviseerd om een Minister van Dierenwelzijn te benoemen, "*to ensure that animal welfare is implemented independently of other vested interests*".[105] Oftewel: om te verzekeren dat dierenwelzijn geïmplementeerd wordt, onafhankelijk van andere gevestigde belangen.

Nederland zou hierbij een voorbeeld kunnen nemen aan enkele andere landen waarin deze portefeuille reeds neutraler belegd is. Bijvoorbeeld aan Zwitserland, waar dierenwelzijn onder de verantwoordelijkheid van Binnenlandse zaken valt. Of aan ons buurland België, waar men het zo'n tien jaar geleden over een geheel andere boeg gegooid heeft. Sinds 2014 heeft België maar liefst drie (simultaan functionerende) Ministers van Dierenwelzijn: ieder Gewest heeft er één (Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). Deze Ministers van Dierenwelzijn worden door zowel de politiek als de maatschappij regelmatig kritisch bevraagd op hun inspanningen op het gebied van dierenwelzijn en de effectiviteit daarvan.[106] Dit heeft een onderling accelererend effect, waarbij deze ministers ook regelmatig inventieve en vooruitstrevende voorstellen doen om het welzijn van dieren in België naar een hoger niveau te tillen.[107] Zo is een tamelijk recent wapenfeit van de Vlaamse minister Ben Weyts dat hij per 2037 alle dolfinaria in Vlaanderen definitief en onherroepelijk verboden heeft.[108] De onafhankelijke positie van deze ministers als bewindspersoon voor sec dierenwelzijn[109] faciliteert dergelijke inspanningen, omdat er geen sprake is van (potentieel) dubbele petten en tegenstrijdige belangen binnen dezelfde portefeuille. Ook in internationaal verband kunnen deze ministers zich onverdeeld inzetten voor het verbeteren van het welzijn van dieren. Zo toogden de drie Belgische Ministers voor Dierenwelzijn begin 2024 nog gezamenlijk naar Brussel, om dierenwelzijn hoger op de agenda van de EU te krijgen. Zij organiseerden daartoe een congres voor o.a.

---

104 Animal Protection Index (API), Kingdom of the Netherlands', *World Animal Protection*, 2020. Deze index wordt gefaciliteerd door de ngo World Animal Protection, de inhoud wordt gecontroleerd door academische experts. Zie ook: *https://api.worldanimalprotection.org/about*.

105 'Animal Protection Index (API), Kingdom of the Netherlands', *World Animal Protection*, 2020, p. 34.

106 Zie bijvoorbeeld de evaluaties die dierenwelzijnsorganisatie GAIA opgesteld heeft, waarin de drie ministers voor dierenwelzijn na afloop van hun regeerperiode ieder een score toebedeeld krijgen, op basis van een tien-pagina-tellende kritische evaluatie van hun politieke inspanningen en prestaties in die regeerperiode. 'Evaluatie van de ministers van dierenwelzijn,' GAIA, 2024, *https://www.kiezenvoordieren.be/#hoe-brachten-de-ministers-van-dierenwelzijn-het-%E2%80%A8ervan-af*.

107 Zie bijvoorbeeld: 'Dierenmarkten en thuisslachtingen zijn verleden tijd: minister Ben Weyts stelt nieuwe Codex Dierenwelzijn voor,' *De Morgen*, 17 juli 2023, *https://www.demorgen.be/snelnieuws/dierenmarkten-en-thuisslachtingen-zijn-verleden-tijd-minister-ben-weyts-stelt-nieuwe-codex-dierenwelzijn-voor~b60d004e2/*.

108 Somers 2024.

109 De portefeuille van dierenwelzijn wordt wel gecombineerd met andere portefeuilles die niet snel belangenverstrengeling met dieren(welzijn) zullen opleveren. Zo was de Vlaamse minister voor dierenwelzijn Ben Weyts tussen 2019 en 2025 naast dierenwelzijn onder andere verantwoordelijk voor sport en onderwijs, en combineert hij de portefeuille dierenwelzijn in de huidige regeerperiode met verantwoordelijkheid voor o.a. financiën en onroerend erfgoed.

beleidsmakers, experts, ambtenaren en stakeholders vanuit verschillende Europese lidstaten en riepen aldaar de eerstvolgende Europese Commissie op om een Europese Commissaris voor Dierenwelzijn te benoemen.[110] Die Eurocommissaris specifiek voor dierenwelzijn is er in september 2024 ook daadwerkelijk gekomen.[111] Ook dit Europese voorbeeld kan als inspiratie dienen voor soortgelijke institutionele wijzigingen op nationaal niveau in Nederland.

[110] '"Call to Care for Animal Welfare": Dierenwelzijn op de Europese agenda,' *Belgium24*, 20 februari 2024, *https://wayback.archive-it.org/12710/20240718204556/https://belgian-presidency.consilium.europa.eu/nl/nieuws/call-to-care-for-animal-welfare-dierenwelzijn-op-de-europese-agenda/*.

[111] Olivér Várhelyi is sinds december 2024 Europees Commissaris voor Gezondheid en Dierenwelzijn.

9. Hervormingen

Nu een aantal moderniserings- en verbeteringsvoorstellen aan bod is gekomen, zouden wij nu nog wat verder uit willen zoomen en willen kijken naar wat er aan de basis ligt van het gedeeltelijke disfunctioneren van de wet- en regelgeving met betrekking tot de bescherming van dieren: de inrichting van de staat en zijn instituties.[112]

Hoe je het ook wendt of keert, het dier heeft in de democratische rechtsstaat een bijzonder merkwaardige positie. Aan de ene kant worden er allerhande besluiten genomen en regels gemaakt die het dier, zijn welzijn en zijn leven aangaan en beïnvloeden. Voor de meeste gehouden dieren geldt dat hun ervaringen in het leven van de geboorte tot aan de dood in hoofdlijnen gestuurd en in hoge mate bepaald worden door wet- en regelgeving. Aan de andere kant, echter, speelt het dier geen actieve rol in het maken van dat beleid en die regels. Dit is ook logisch, gezien het feit dat dieren niet bij machte zijn om volwaardig deel te nemen aan onze huidige democratische procedures. Hoewel dus alleszins verklaarbaar, levert dit voor het dier per saldo uiteindelijk wel een onevenwichtige positie op in de democratische rechtsstaat.[113] Zijn leven wordt aan alle kanten gereguleerd, maar hij maakt er formeelrechtelijk geen enkele aanspraak op dat zijn belangen worden meegewogen bij het maken van al die regels.[114] In de politieke filosofie wordt deze situatie dan ook steeds vaker bekritiseerd als onevenwichtig en democratisch onzuiver en wordt meer en meer opgeroepen de belangen van dieren een stabielere en bestendigere plek te geven in de fundamentele staatsinrichting van de democratie.

Uiteraard zijn er wel heel wat regels die dieren beschermen en tot op zekere hoogte slagen die regels daar (voor sommige dieren) ook in. De crux in politiek-theoretische zin is echter dat die regels fundamenteel onstabiel zijn, in die zin dat ze niet tot het structurele fundament van de democratisch-rechtsstatelijke inrichting behoren. Anders gezegd: de regels die dieren beschermen kúnnen er zijn, maar hoéven er niet te zijn. In theorie kunnen alle dierenbeschermingsregels morgen afgeschaft worden: ze zijn – anders dan bijvoorbeeld mensengrondrechten – voor hun bestaan én inhoudelijke kwaliteit volledig afhankelijk van de politieke wind in een democratie. De belangen van dieren staan daarmee goedbeschouwd altijd op de tocht en spelen nog geen fundamentele rol van betekenis in de hedendaagse staatsinrichting. De regels die dieren trachten te beschermen zijn tot op zekere hoogte voorwaardelijk en grillig en bovendien zijn er geen werkelijk eigenstandige rechtsingangen, noch instituties die de effectieve naleving daarvan altijd kunnen garanderen.[115] De rechtsbescherming van het dier is kortom nog niet op het niveau van wat het zou moeten zijn, als wij werkelijk in acht nemen dat het dier intrinsieke belangen heeft die wat waard zijn in onze democratie. In politiek-filosofische zin is onze democratie voor dieren nog niet wederkerig of responsief, zoals zij dat voor mensen (gelukkig grotendeels) wel is en ook moet zijn. Wat is er voor nodig om hier verandering in aan te brengen?

---

[112] Enkele passages van *paragraaf 9* vertonen inhoudelijke of feitelijke overlap met twee eerder verschenen publicaties over dit onderwerp van auteur Janneke Vink. In het onderstaande wordt, waar dat het geval is, niet telkens opnieuw expliciet verwezen naar deze publicaties. De desbetreffende publicaties zijn Vink 2018 en Vink 2023.

[113] Vink 2023.

[114] De belangen van het dieren kúnnen uiteraard wel meegewogen worden, maar er is geen formeelrechtelijke verplichting hiertoe.

[115] Vink 2023.

Het is zaak om die vraag de komende jaren goed onder de loep te nemen. De internationale wetenschap is hier alvast mee begonnen, maar ook op praktisch, politiek en maatschappelijk niveau zullen wij in Nederland iets moeten met wat wij als *Het vraagstuk van het dier* willen betitelen. Hoe kunnen wij het dier serieus nemen als entiteit van intrinsiek belang in onze staatsinrichting?

Die vraag zal de komende tijd in relevantie alleen maar toenemen. Wij leven in een tijd waarin het dier, het milieu en het ecosysteem niet meer naar hartenlust te gebruiken zijn als object en onuitputbare 'grondstof' in onze tomeloze economische en andere ambities. Het besef daalt in dat de mens zich noodgedwongen bescheidener en meer 'samenwerkingsgericht' zal moeten opstellen tegenover het dier, de natuur en het milieu – al is het maar uit welbegrepen eigenbelang. Dit heeft behalve een effect op onze morele en economische grondhouding, ook gevolgen voor de staat en haar institutionele inrichting. De in de basis volledig mensgerichte democratie zal de komende decennia geleidelijk aan moeten transformeren naar een politiek systeem waarin meer belangen meewegen dan alleen die van mensen. Diezelfde uitdaging geldt voor ons rechtssysteem: ook dat zal moeten transformeren naar een rechtssysteem waarin meer belangen effectieve en goed ingebedde rechtsbescherming genieten dan alleen menselijke. Wereldwijd zijn de eerste tekenen van in die richting verschuivende parameters al zichtbaar: er zijn rechten aan rivieren toegekend en er worden rechtszaken gevoerd over toekomstige generaties en dierengrondrechten. Ons recht en de wereldwijde rechtssystemen worden – net als ons morele en pragmatische denken – uitgedaagd om langzaam maar zeker te verschuiven van puur antropocentrisch naar meer ecocentrisch.

Rechtszaken namens dieren (Verenigde Staten)

In Amerika worden sinds 2013 principeprocessen gevoerd waarin een dierenrechtenorganisatie (het Nonhuman Rights Project) in rechte optreedt namens dieren. De ngo eist namens deze dieren hun onmiddellijke vrijlating, erkenning van hun rechtspersoonlijkheid en de erkenning van hun recht op vrijheid en lichamelijke integriteit. De rechtszaken zijn in die zin tot nog toe niet succesvol gebleken, maar leiden wel tot spraakmakende jurisprudentie, waarin rechters zich buigen over de verschillende argumenten voor en tegen dierenrechten en over de fundamenten van ons (mensgerichte) rechtssysteem. In enkele gevallen uiten rechters sympathie voor het instarten van deze principeprocessen en laten zij doorschemeren wellicht wel anders te willen vonnissen, maar niet te kunnen binnen de parameters van het huidige rechtssysteem.

Om deze transitie naar een toekomstbestendig rechtssysteem in goede banen te leiden op een manier die past bij het Nederlandse politieke en rechtssysteem en al haar tradities en eigenaardigheden, is er ons inziens nood aan onderzoek naar hoe onze staatsrechtelijke inrichting in de basis toekomstbestendiger gemaakt kan worden. Een optie zou zijn om hiervoor een Staatscommissie en een wetenschappelijk onderzoeksconsortium in het leven te roepen, die met betrekking tot deze transitie knelpunten identificeren en oplossingsrichtingen onder de loep nemen. De mogelijkheden om uiteindelijk tot deze transitie te komen worden bij voorkeur uitgewerkt in praktisch haalbare stappen die aansluiten bij hoe de samenleving op dit moment ingericht is (in de politieke theorie wordt dit ook wel de *non-ideal* (vert.: 'niet-ideële') onderzoeksmethode genoemd).

In deze paragraaf proberen wij een eerste voorzet te geven met mogelijke deeloplossingen voor wat betreft de diergerelateerde uitdagingen van de democratische rechtsstaat van de toekomst.

Wij presenteren een aantal voorbeelden die ter inspiratie kunnen dienen bij de zoektocht naar hoe het dier serieuzer te nemen is als entiteit van intrinsiek belang in onze staatsinrichting. Wij pretenderen daarbij allerminst dé oplossing voor het dier-inclusieve rechtssysteem van de toekomst te presenteren, maar hopen inspiratie en een frisse blik op de mogelijkheden te kunnen bieden. Er is veel meer mogelijk dan men doorgaans voor mogelijk houdt en er zijn allerlei smaken om uit te kiezen: van relatief conservatief-behoudende modellen tot ver vooruitstrevende-progressieve modellen. Er is, enigszins gechargeerd gezegd, veel meer mogelijk dan 'wel of geen dierenrechten'. Tegelijkertijd trachten wij ook een realistisch beeld te bieden van wat de gepresenteerde 'modellen' vermogen en wat niet. Daarom nemen wij bij elk van die modellen een kader op waarin wordt geïdentificeerd welk (deel)probleem het desbetreffende model adresseert, welke aandachtspunten dat model heeft en welke eventuele nieuwe uitdagingen hiermee wellicht juist weer in het leven worden geroepen.

9.1 Dierwetenschappelijk Forum

Om de belangen van dieren werkelijk een rol van betekenis te geven in de wet- en regelgeving die in Nederland gemaakt wordt en die hen aangaat, is te overwegen een instituut aan het Nederlandse staatsbestel toe te voegen dat kan helpen bij het vaststellen van de belangen van dieren.[116] Dit zou de gedachte weerspiegelen dat niet alleen mensen belangen hebben die representatie (en dus bijbehorende instituten, zoals het parlement) behoeven, maar ook dieren. Om die belangen serieus te nemen en uiteindelijk een rol van betekenis te kunnen geven, moet objectief vastgesteld kunnen worden wat die belangen al dan niet zijn. Dat is lang niet altijd even duidelijk en de belangen van dieren kunnen in voorkomende gevallen ook onderling tegenstrijdig zijn. In die gevallen is het geen overbodige luxe om over een platform te beschikken dat o.a. politici betrouwbare informatie kan bieden met betrekking tot dieren en hun belangen. Van volksvertegenwoordigers kan immers niet zonder meer verwacht worden dat zij ook kundigheid hebben op het gebied van dierenwelzijn en -gezondheid. Waar zij zich in het geval van menselijke belangen kunnen laten leiden door de input en wensen van hun kiezers, zal het ten aanzien van dierenbelangen nodig zijn die informatie elders te halen.

[116] Vink 2023, p 393-396.

Mogelijke inzet van een Dierwetenschappelijk Forum

Voorbeelden van **algemene vragen** die aan het Dierwetenschappelijk Forum voorgelegd zouden kunnen worden:

- Welke diersoorten zijn zeer waarschijnlijk gevoelig voor pijn en hebben bewustzijn?
- Welke diersoorten hebben een dusdanig belang bij sociale interactie dat het solitair houden ervan een aanzienlijke inbreuk op hun welzijn en welbevinden oplevert?

Voorbeelden van **specifieke vragen** rondom concretere vraagstukken die aan het Dierwetenschappelijk Forum voorgelegd zouden kunnen worden:

- Wat is de minst dieronvriendelijke methode om invasieve exoot-soort [X] te bestrijden?
- Welke vangmethode voor kippen is volgens de huidige wetenschap het meest diervriendelijk?
- Welke handelingen tijdens de slacht zijn onevenredig nadelig voor het welzijn terwijl er alternatieven voor handen zijn?
- Wat is de respectieve impact op de leefgebieden en migratieroutes van wilde dieren bij het aanleggen van een nieuwe snelweg op locatie [X], respectievelijk locatie [Y]?

Gelet op het voorgaande zou het raadzaam kunnen zijn om een Dierwetenschappelijk Forum op te richten, bestaande uit wetenschappers met expertises in die disciplines die constitutief zijn voor het kunnen vaststellen van dierenbelangen (zoals biologen, ecologen, maar ook ethici).[117] Een dergelijk Dierenwetenschappelijk Forum zou tot doel hebben om (semi-)ambtenaren objectief te informeren over de belangen van dieren in algemene zin, maar ook in een concrete casus. Op die manier zouden bijvoorbeeld politici en beleidsmakers in alle overheidslagen, maar ook bijvoorbeeld rechters, toegang moeten hebben tot belangrijke informatie uit de dierwetenschappen, die hen informeert bij het beslissen over zaken die dieren raken. Bijvoorbeeld als zij in kaart willen brengen hoe verschillende beleidskeuzes de dieren in een bepaald gebied zouden raken, of bij het uitkristalliseren van de gevolgen qua impact op dieren voor verschillende scenario's. De informatieverstrekking zou bijvoorbeeld kunnen geschieden in de vorm van rapporten waarin voor verschillende scenario's de impact op dieren uiteengezet wordt.[118] Daarover verderop meer. Het Dierwetenschappelijk Forum zou als expertisecentrum eventueel ook een rol kunnen spelen in de (periodieke) doorlichting van de open normen op wetenschappelijke actualiteit en houdbaarheid, zoals in *paragraaf 8.2.1* werd voorgesteld.

[117] Vink 2023, p. 393-396.
[118] Vink 2023, 393-396.

Relatie met bestaande Raad voor Dierenaangelegenheden

De Nederlandse *Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA)* is een krachtens de Wet dieren ingestelde Raad van onafhankelijke deskundigen die de Minister van LVVN adviseert over "vraagstukken betreffende het nationaal en internationaal beleid op het gebied van de gezondheid van dieren en het welzijn van dieren" (art. 10.8 Wet dieren). De RDA brengt vragen, problemen en schurende kwesties in dierenwelzijn en diergezondheid in kaart en tracht begaanbare wegen naar breed gedragen oplossingen te verkennen. Met de focus op advisering die ziet op beleid en oplossingsrichtingen met draagvlak in de samenleving, heeft deze Raad een andere focus dan het hier voorgestelde Dierwetenschappelijk Forum. Dit laatste gremium zou als een kennisinstituut fungeren, waar de focus zou liggen op wat aan beleid en het vinden van gedragen oplossingen vooraf gaat: wetenschappelijk onderzoek, informatieverstrekking en het in opdracht uitwerken en opleveren van casus-specifieke diereffectrapportages. Een Dierwetenschappelijk Forum zou zodoende een waardevolle aanvulling kunnen zijn op de reeds bestaande RDA, want hoewel de RDA eventuele lacunes in wetenschappelijke kennis kan signaleren, initieert hij zelf geen wetenschappelijk onderzoek, noch levert hij op aanvraag wetenschappelijke studies of diereffectrapportages op. Een aanvullend Dierwetenschappelijk Forum zou voorzien in de behoefte aan een gremium voor objectieve informatieverstrekking in dierenaangelegenheden, oftewel in de stap die *voorafgaat* aan het verkennen van beleids- en oplossingsrichtingen. Dit zou de huidige RDA versterken in haar rol als adviesverstrekker in het beleidsstadium.

Analyse Dierwetenschappelijk Forum	
Oplossing voor:	Gebrek aan kennis over of inzicht in dierenbelangen (direct).
	Gedeeltelijk invullen institutionele leemte m.b.t. dierenbelangen (indirect).
Aandachtspunten:	Er is geen harde verplichting om in de beslissingsprocedures stil te staan bij dierenbelangen.
	Er is geen garantie dat de verstrekte informatie werkelijk in acht wordt genomen (c.q. dat de objectief vastgestelde dierenbelangen werkelijk worden meegewogen).
Nieuw gecreëerde uitdagingen:	Randvoorwaarden van objectiviteit en deelname wetenschappers scheppen.

9.2 Verzwaring wetgevings- en beleidsprocedure dieraangelegenheden

Hoewel het instellen van een Dierwetenschappelijk Forum de informatievoorziening rondom dierenbelangen aanzienlijk zou professionaliseren, is daarmee nog geen formele ruimte ingebouwd om in de beslissingsprocedures stil te staan bij dierenbelangen, noch in een stimulus om die daadwerkelijk mee te wegen. Met een verzwaring van de wetgevings- en beleidsmakingsprocedure zou dit wel bewerkstelligd kunnen worden. Er zijn verschillende manieren waarop de belangen van het dier een versterkte rol zouden kunnen krijgen in het maken van wetgeving en beleid. Wij noemen er twee.

9.2.1 Diereffectrapportage met dierverantwoordingsnota

Een eerste optie is het staatsrechtelijk instellen van een verplichting tot het (laten) opmaken van een diereffectrapportage en dierverantwoordingsnota als onderdeel van het maken van wetgeving of het nemen van besluiten die dieren noemenswaardig raken, ook op decentraal

niveau. Eerder hintte de RDA al in dezelfde richting[119] en in het milieurecht bestaat reeds de milieueffectrapportage. Politici, (decentrale) regelgevers en -beleidsmakers zouden dan verplicht kunnen worden om bij het maken of aanpassen van wetgeving of beleid met een (eventueel nader afgebakende) impact op dieren deze plannen eerst voor te leggen aan een hiervoor bedoeld instituut, om deze te laten doorlichten op de effecten daarvan op dieren. Dat zou bijvoorbeeld kunnen bij het hierboven geopperde Dierwetenschappelijk Forum, of bij een ander hiervoor op te richten instituut, zoals een speciaal hierop ingerichte afdeling binnen de Raad van State.

Om te voorkomen dat het laten opmaken van een diereffectrapportage slechts een administratieve handeling wordt, kan aanvullend van de wetgever en beleidsmaker verlangd worden te reageren op de bevindingen uit de diereffectrapportage in een dierverantwoordingsnota. In die nota dient dan toegelicht te worden hoe de effecten op dieren meewegen in de uiteindelijke vormgeving van en keuzes in het nieuwe beleid of de nieuwe wetgeving. Hierbij zou bijvoorbeeld concreet stilgestaan kunnen worden bij de vraag of de desbetreffende keuzes in de wetgeving en het beleid *ook voor dieren te rechtvaardigen zijn*, hetgeen de intrinsieke waarde van dieren immers reeds vereist (maar wat tot op heden nog niet vaak concreet geadresseerd wordt). Op deze manier kan worden voorzien in een politiekbrede bewustwording rondom de belangen van dieren en een staatsrechtelijke 'ruimte' in de politieke beslissingsprocedures waarin concreet bij de belangen van dieren stilgestaan wordt en politici hier ook op bevraagd kunnen worden. Nota bene zonder de discretionaire wetgevings- en beleidsruimte van politici te dienaangaande te beknotten of hen inhoudelijk te sturen.[120]

9.2.2 *Principetoets met dierverantwoordingsnota*

Een andere, soortgelijke, optie is om voorgenomen wetgeving en beleidsregels die dieren raken voortaan verplicht langs de lat van een aantal uitgangspunten of principes te (laten) leggen. Bijvoorbeeld aan de reeds genoemde zes principes van het dierwaardig houden van dieren[121] of het vertrekpunt van (de erkenning van de) intrinsieke waarde van dieren. Eventueel zou een nieuwe set aan algemene uitgangspunten opgesteld kunnen worden en die als toetssteen gehanteerd kunnen worden. Daarin zouden enkele algemene rechtsprincipes kunnen worden opgenomen die ook gelden in de context van de elementaire belangen van mensen, zoals een proportionaliteitstoets en een subsidiariteitstoets. Ook is het voorstelbaar dat hier in het kader van de coherentie binnen het rechtssysteem enkele principes opgenomen worden die in bepaalde contexten al gelden voor het mogen schaden van dieren, zoals de drie V's met betrekking tot dierproeven (als men een handeling die dieren schaadt noodzakelijk acht, dan moet in ieder geval wel ingezet worden op de Vervanging, Vermindering en Verfijning daarvan). Een positief bijgevolg hiervan zou kunnen zijn dat deze algemene principe-set ook door rechters en ambtenaren in decentrale bestuurslagen als leidraad geraadpleegd kan worden en er zodoende ook verticale inhoudelijke afstemming kan ontstaan.[122]

---

[119] RDA, *Dieren in het huis van Thorbecke*, 2022, p. 44 (tweede aanbeveling, sub 1).

[120] Hetgeen theoretisch gezien onder bepaalde voorwaarden een democratisch probleem zou kunnen constitueren. Vink 2023.

[121] De zes principes voor het dierwaardig houden van dieren beogen het dier een positieve staat van welzijn te laten ervaren en behelzen kortgezegd: 1.) erkenning van de intrinsieke waarde en de integriteit van het dier, 2.) goede voeding, 3.) goede omgeving, 4.) goede gezondheid, 5.) natuurlijk gedrag en 6.) positieve emotionele toestand. RDA, *Dierwaardige Veehouderij*, 2021, p. 18.

[122] Zie ook: RDA, *Dieren in het huis van Thorbecke*, 2022, p. 44, aanbeveling 2, sub 1, waarin aanbevolen wordt om een toetsingskader te schetsen op basis waarvan dierenwelzijn explicieter kan worden meegenomen in besluitvormingsprocessen.

De winst van het verzwaren van de beleids- en wetgevingsprocedure op de twee manieren zoals hierboven geschetst zit erin dat het benoemen en in kaart brengen van de belangen van dieren verschuift van een vrijblijvende bezigheid naar een staatsrechtelijke verantwoordelijkheid. De belangen van dieren spelen momenteel vrijwel alleen een rol als de zittende politici daar zogezegd 'brood in zien', oftewel: of zij het politiek opportuun achten. In het hier gepresenteerde 'model' zou dit een vast onderdeel kunnen worden van het maken van wetgeving en beleid. Daarmee is uiteraard nog niet gezegd dat men ook iets met die informatie doet. Politici kunnen de belangen van dieren nog steeds naast zich neerleggen, maar in het hier gepresenteerde model wordt dat in ieder geval wel inzichtelijk (en daarmee politiek aanvechtbaar) in de dierverantwoordingsnota.

Analyse Verzwaring wetgevings- en beleidsprocedure dieraangelegenheden	
Oplossing voor:	Institutionele leemte m.b.t. aandacht voor dierenbelangen (gedeeltelijk).
	Dierenwelzijn wordt niet altijd (expliciet) meegenomen in besluitvormingsprocessen (gedeeltelijk).
	Verticaal ontbrekende inhoudelijke afstemming in wet- en regelgeving.
Aandachtspunten:	Er is geen garantie dat de verstrekte informatie werkelijk in acht wordt genomen (c.q. dat de objectief vastgestelde dierenbelangen werkelijk worden meegewogen).
Nieuw gecreëerde uitdagingen:	Bureaucratische druk en vertraging in beslissingsprocedures.
	Aanpassingen aanbrengen in de huidige procedures (grondwetswijziging).

9.3 Verrijking rechtspositie dieren

Een derde hoofdrichting waarin gedacht kan worden als men het dier en zijn belangen steviger en fundamenteler zou willen verankeren in het recht en de instituten, zou zijn het verbeteren van zijn rechtspositie.

De rechtspositie die het dier momenteel inneemt in de democratische rechtsstaat bestaat uit een complex aan kenmerken. Wij onderscheiden hier vier hoofdkenmerken, die onderling ook tot op zekere hoogte samenhangen: (1) de formele categorisering van het dier als entiteit in het recht, (2) het al dan niet kunnen zijn van het eigendom van anderen, (3) het al dan niet hebben van (grond)rechten en (4) het al dan niet kunnen (laten) plegen van juridische acties als procesrechtelijk erkende entiteit. In de juridische en rechtsfilosofische literatuur is het denken over deze vier aspecten van de rechtspositie van het dier de laatste decennia aan het schuiven geraakt. Om enig zicht te krijgen op de relevantie hiervan voor de toekomst van de rechtspositie van dieren in Nederland en eventuele kansen en valkuilen op dat vlak, lopen wij deze vier pijlers achtereenvolgens langs.

Rechtspositie mens vs. dier		
	Mens	**Dier**
Status	Rechtssubject	Bijzonder rechtsobject
Eigendom van anderen	Nee	Ja
Grondrechten	Ja	Nee
Rechtsgeldige processtatus	Ja	Nee (soms indirect)

In de klassieke rechtsleer worden entiteiten (lees: mensen, dieren, bedrijven, stoffelijke objecten, etc.) primair ingedeeld in de twee hoofdcategorieën 'rechtssubject' en 'rechtsobject'. In dit onderscheid is het rechtssubject kortgezegd een drager van rechten, plichten en bevoegdheden ten opzichte van andere rechtssubjecten. Het rechtsobject is een object van recht, oftewel hetgeen waartoe een rechtssubject gerechtigd is.

Tot enkele decennia geleden was de indeling van mensen en andere dieren in deze twee hoofdcategorieën klip en klaar: mensen zijn rechtssubjecten, alle andere dieren zijn rechtsobjecten. De afgelopen decennia beginnen er echter scheurtjes te ontstaan in deze tot voor kort ondoordringbare muur die de twee hoofdcategorieën scheidt. Onder druk van wetenschappelijke en morele inzichten met betrekking tot dieren, zijn steeds meer wijzigingen in het recht aangebracht die maken dat het dier niet langer onproblematisch als 'gewoon' rechtsobject beschouwd kan worden. Zo zijn in het Nederlandse recht bijvoorbeeld relevant de expliciete erkenning van het dier als wezen met intrinsieke waarde en juridisch beschermwaardige belangen door de Nederlandse overheid in 1981,[123] de codificering in het Burgerlijk Wetboek dat het dier 'geen zaak' is,[124] en de introductie van wettelijke zorgplichten jegens dieren. Deze *verbijzondering* van het dier in het recht maakt dat het dier in ieder geval geen object meer is zoals alle andere. Hoe het dier nu wél gecategoriseerd moet worden is inmiddels behoorlijk diffuus geworden: een volwaardig rechtssubject, zoals de mens, is het toch ook weer niet. De huidige *opinio iuris*, oftewel de algemeen heersende rechtsopvatting, is dat het dier in het Nederlandse recht gekwalificeerd moet worden als *bijzonder rechtsobject*.[125] Het dier is dus niet langer een 'kaal' rechtsobject, zoals een tafel of een stoel in het recht te gelden heeft, maar ook geen volwaardig rechtssubject zoals een mens of stichting. Een enkele rechtstheoreticus neemt afstand van deze typering als bijzonder rechtsobject en ziet het dier eerder als een *beperkt rechtssubject*.[126] Dat blijft echter een uitzondering.

---

[123] Rijksoverheid en Dierenbescherming (Nota), *ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk*, 1981. In die (door het parlement bekrachtigde) Nota erkent de overheid dat dieren een eigen intrinsieke waarde hebben, oftewel eigen belangen, én dat dierenbeschermingswetgeving het dier beschermt primair "ter wille van het dier zelfe" (p. 13). Dat was een belangrijke vaststelling, nu de dierenbeschermingswetgeving van voor die tijd nog werd beschouwd als de menselijke zedelijkheid dienend. In deze Nota werd het dier kortom als juridisch beschermwaardig *omwille van zichzelf* bestempeld. De Nota markeert daarmee een belangrijke ommezwaai in het Nederlandse dierenrecht: dier werd voor het eerst erkend als eerste belanghebbende in wetgeving. Vink 2022, p. 3.

[124] Conform artikel 3:2a Burgerlijk Wetboek, dat overigens na deze constatering dat dieren geen zaken zijn, vervolgt met de vaststelling dat - kort gezegd - de bepalingen met betrekking tot zaken in beginsel wel van toepassing zijn op dieren (tenzij...).

[125] Dat kan onder andere worden afgeleid uit de wetssystematiek. Zo handelen artikelen 8 lid 3 en 19 uit Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek over het eigendomsrecht over (gevonden of juist verwilderde) dieren en zijn die artikelen geplaatst onder Titel 2, die over roerende zaken gaat. Zie verder ook: *Kamerstukken II* 2006/07, 30900, nr. 4, p. 2; *Kamerstukken II* 2007/08, 31389, nr. 4, p. 6; *Kamerstukken I* 2010/11, 31389, E, p. 1-2; De Graaff 2017, p. 668.

[126] Boon 2007a; Boon 2007b, p. 328.

Misschien nog wel belangrijker voor de status van het dier in het recht dan welk labeltje eraan gehangen wordt, is het alom aanvaarde feit dat het dier het juridische **eigendomsobject** kan zijn van mensen. Dit in contrast met mensen, die niet het eigendom van anderen kunnen zijn.[127] Door de bril van het recht bezien is het gehouden dier, zoals de hond op de bank of de koe in de stal, het lijdend voorwerp van de eigendomsrechten van mensen. Zo zijn het baasje van de hond en de veehouder van de koe behalve hun dagelijks verzorgers, ook hun *eigenaren*.[128] Zij oefenen hun eigen grondrecht, namelijk het eigendomsrecht, uit over die dieren. Die juridische constructie, waarin het dier het eigendom van een mens is, wordt in de rechtsgeleerde literatuur in toenemende mate bekritiseerd. Want wat betekent het nu eigenlijk voor een dier om het eigendom van iemand anders te zijn?[129]

Het eigendomsrecht is een bijzonder sterk recht. Volgens veel rechtsfilosofen is het eigendomsrecht uiteindelijk dé hoeksteen van de westerse rechtssystemen en volgens sommigen is zelfs onze gehele burgerlijke maatschappij opgebouwd rondom dat basisrecht. De bijzondere kracht en alomvattendheid van het eigendomsrecht komt goed tot uiting in de omschrijving die ons eigen Burgerlijk Wetboek ervan geeft: "Eigendom is *het meest omvattende recht* dat een persoon op een zaak kan hebben".[130] In de westerse, in essentie liberale, democratieën betekent dat dat het uitgangspunt is dat de burger alles met zijn eigendomsobject mag doen, tenzij de staat het verboden heeft of het evident in strijd is met regels van ongeschreven recht of de rechten van anderen.[131] Je mag met je honkbalknuppel in beginsel dus alles doen wat je wil, tenzij het *niet* mag, zoals andermans spullen vernielen of iemand mishandelen. Maar wil je de knuppel uitlenen, verkopen, leasen, aan iemand nalaten in je testament, het beschadigen of volledig vernietigen, dan mag dat allemaal. In essentie geldt hetzelfde voor dieren. Een mens met een eigendomsrecht over een dier mag in beginsel alles met dat dier doen, *tenzij* het verboden is, het in strijd is met regels van ongeschreven recht (daar zal niet snel sprake van zijn bij dieren) of met de rechten van andere *mensen*. Men mag dus ook het dier in beginsel verkopen, verhuren, wegschenken, voor zich laten werken of doden, tenzij dat rechtens niet mag.[132] En zo kon het gebeuren dat de eerdergenoemde gefokte konijnen met de (in de ogen van hun fokker) te lange of juist te korte oren of ongewenste vachtkleur in groten getale legaal gedood konden worden door hun eigenaar: er was simpelweg geen wetgeving die het doden van konijnen ten principale verbood – dus was het automatisch toegestaan.

Uiteraard is de toevoeging "tenzij het rechtens niet mag" met betrekking tot dieren wel een buitengewoon belangrijke. Er bestaat immers inmiddels heel wat dierenbeschermingswetgeving waarin regels opgenomen zijn die het eigendomsrecht van de eigenaar beperken. Die wetgeving beoogt o.a. het welzijn van de dieren te beschermen tegen dat machtige recht van zijn eigenaar en in die zin is het dier gelukkig nog altijd beter beschermd dan de honkbalknuppel, die geen intrinsieke belangen en juridische bescherming daarvan heeft. Bovendien kan op basis van de eerdergenoemde wettelijke wijzigingen in het Nederlandse dierenrecht (i.e. introductie van 3:2a

---

127 In het verleden is dit overigens wel anders geweest. Ten tijde van de slavernij waren slaven juridisch gezien wel het eigendomsobject van andere mensen. Inmiddels kan een mens geen eigendomsrecht meer over een ander mens hebben, maar dus wel over een ander dier.

128 In de praktijk zal de veehouder vaak *via zijn bedrijf (lees: rechtspersoon)* eigenaar van het dier in kwestie zijn.

129 Interessant en wellicht ook relevant is, dat de Wet dieren een eigenstandig 'bezitsbegrip' kent in relatie tot dieren, waarin er een belangrijke rol is weggelegd voor de zgn. 'dierhouder'.

130 Artikel 5:1 BW, cursivering toegevoegd.

131 Art. 5:1 lid 2 BW luidt: "Het staat de eigenaar met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen."

132 Art. 5:1 lid 2 en 3:2a lid 2 BW.

BW, intrinsieke waarde en zorgplichten) inmiddels betoogd worden dat het eigenbelang van het dier, in theorie althans, een zelfstandige rol dient te spelen in de afweging van bepaalde handelswijzen die het dier aangaan.[133] In de praktijk heeft dit echter nog niet tot fundamenteel andere belangenafwegingen geleid, zoals het voorbeeld met de konijnendodingen illustreert.[134]

De derde component van de rechtspositie van dieren betreft het gegeven dat dieren geen juridisch erkende **grondrechten** hebben.[135] Ook hier stuiten wij op een belangrijk verschil met de rechtspositie van mensen: mensen hebben immers wel juridisch erkende grondrechten. Zo hebben Nederlandse staatsburgers onder andere het recht op leven, het recht op onaantastbaarheid van het lichaam en het recht op een eerlijk proces, omdat die rechten vastgelegd zijn in internationale verdragen en in de nationale Grondwet. Dieren hebben deze rechten niet. Zij worden zelfs niet eens genoemd in de Nederlandse Grondwet. In veel gevallen betekent dit dat de belangen van mensen en dieren juridisch gezien niet op gelijke hoogte staan, omdat het recht een hiërarchische schikking kent waarin grondrechten in beginsel zwaarder wegen dan alle andere wet- en regelgeving (belangrijke uitzonderingen daargelaten).

Het vierde hoofdkenmerk van de rechtspositie van dieren betreft de afwezigheid van een **rechtsgeldige processtatus** (in de Engelstalige literatuur beknopter "*standing*" genoemd). Dieren hebben *om zichzelf* geen 'toegang tot het recht', omdat zij juridisch gezien niet erkend worden als een entiteit die (middels een menselijke advocaat) een juridische actie zou mogen initiëren, zoals het vorderen van een schadevergoeding of het afdwingen van wetshandhaving. Dieren hebben met andere woorden geen eigen rechtsingang: sommige van hun belangen worden in wetten weliswaar beschermd, maar de eigenbelangen van dieren zijn geen geldige rechtsgrond om een juridische actie op te baseren. Je kunt dus niet zomaar *namens een dier* een rechtszaak starten om recht te halen.

'Dieren met een toga?!' - Een veelgemaakte denkfout

Het hebben van een rechtsgeldige processtatus moet onderscheiden worden van het hebben van de capaciteiten om feitelijk een juridische actie uit te voeren. Anders gezegd: het zelf kunnen procederen is geen noodzakelijke voorwaarde voor het hebben van een rechtsgeldige processtatus. De rechtsgeldige processtatus betekent dat de belangen van die persoon juridisch als grondslag kunnen dienen voor het initiëren van een juridische actie, bijvoorbeeld door een advocaat (namens die persoon).

Een minderjarige, een comateuze patiënt en iemand met een ernstige verstandelijke beperking hebben alle drie een rechtsgeldige processtatus zonder dat zij zelf bij machte zijn om te procederen. Hun rechten en belangen kunnen in rechte verdedigd worden door een gemachtigde, bijvoorbeeld een advocaat. Dat dieren fysiek en mentaal zelf geen rechtsacties kunnen plegen, betekent dus nog niet dat zij geen aanspraak maken op het krijgen van een rechtsgeldige processtatus.

---

[133] *Kamerstukken I* 2010/11, 31389, E, p. 2.

[134] Toch is er ook een enkel domein te noemen waarop men in dit verband wel reeds beginnende wijzigingen lijkt te kunnen ontwaren. Bijvoorbeeld bij de belangenafwegingen rondom huwelijksverdelingen en dieren (waarbij inmiddels af en toe ook de belangen van een voorheen gezamenlijk gehouden dier benoemd worden).

[135] In de literatuur verschillen de opvattingen over of dit al dan niet een *noodzakelijk* gevolg is van de (bijzondere) objectstatus van dieren.

Tegelijkertijd kan de ernst van de afwezigheid van een eigen rechtsroute voor dierenbelangen gerelativeerd worden: in de praktijk kunnen de belangen van dieren in Nederland soms wel voor de rechter verdedigd worden, omdat die vaak verondersteld worden samen te vallen met de belangen van menselijke dierenbeschermingsorganisaties, die meestal wel een procesrechtelijke ingang hebben. Dierenbeschermingsorganisaties zoals Wakker Dier en Stichting Dier&Recht hebben als rechtspersonen in veel gevallen wel een rechtsgeldige processtatus en zodoende kunnen de belangen van dieren – zij het indirect – in veel gevallen toch afgedwongen worden middels juridische acties. Deze indirecte constructie betekent uiteindelijk wel dat de belangen van dieren alléén voor juridische verdediging in aanmerking komen als zij samenvallen met de officiële statutaire doelen van ngo's. Bovendien zullen zij alleen feitelijk verdedigd worden als daar bij de ngo's voldoende prioriteit en capaciteit voor is en daar voldoende financiële middelen voor zijn. Rechtstheoretisch wordt deze constructie bekritiseerd als ontoereikend en incongruent, omdat belangen die in rechte wel beschermd worden, strikt genomen niet *op en om zichzelf* in rechte verdedigd kunnen worden.[136]

Nu wij een beeld hebben van de belangrijkste vier kenmerken van de rechtspositie van dieren is het van belang om te kijken naar een aantal innovatieve ideeën die geopperd zijn om enkele vermeende tekortkomingen in die rechtspositie te adresseren.

9.3.1 *Alternatieve eigendomsconstructies: verrijking, voorwaardelijkheid en splitsing*

Van alle aspecten die de rechtspositie van dieren heeft, zijn hun (bijzondere) objectstatus en hun onderwerping aan het eigendomsrecht verreweg de meest bekritiseerde. De kritiek daarop begon al aan het eind van de achttiende eeuw te ontstaan, toen rechtsfilosoof Jeremy Bentham zich verontwaardigde over de keuze van "de archaïsche juristen" om dieren in de categorie objecten, in plaats van subjecten, te plaatsen, daarmee hun belangen goeddeels irrelevant voor het rechtssysteem makend.[137] Hoewel wij sindsdien uiteraard heel anders over dieren zijn gaan denken en er ook in het recht inmiddels wel het één en ander is veranderd, hebben wij zojuist gezien dat de geest van deze "archaïsche juristen" in essentie ook vandaag de dag nog steeds in ons rechtssysteem rondwaart. Dieren kunnen nog steeds het eigendom van mensen zijn; een eigenschap die ondanks de recente 'verbijzondering' van het dier in het recht nog steeds overeind staat.

Die historisch ingezette juridische objectivering van dieren komt vandaag de dag in toenemende mate onder druk te staan en dat heeft te maken met onze veranderde kijk op dieren: het dier wordt nu alom erkend als individu met intrinsieke belangen dat er moreel toe doet. Als volwaardig moreel subject, kortom. Die perceptie van het dier als moreel *subject* wringt steeds meer met de manier waarop het dier in het recht in essentie nog wordt beschouwd als object en met het feit dat hij volledig in eigendom van anderen gehouden kan worden. Dat alomvattende basisrecht bewerkstelligt in essentie een eenzijdige machtsrelatie, waarbij het object dat in eigendom gehouden wordt per definitie een secundaire en dienende rol ingedrukt wordt. Het liberale uitgangspunt dat het men in beginsel is toegestaan alles met zijn eigendom (lees: dier) te doen wat hem blieft, wringt meer en meer met onze moderne perceptie van dieren. Dat uitgangspunt is wellicht logisch als wij het hebben over gevoelloze objecten, zoals iemands zelfgekweekte aardappelen, zelfgebouwde tuinhek of honkbalknuppel (natuurlijk mag je die

[136] Vink 2023, p. 109-110; Staker 2017; Sullivan 2013.
[137] Bentham 2007 (1789), p. 310-311.

naar blieven opeten, vernielen of verhandelen), maar is veel minder logisch als wij het hebben over levende wezens met eigen belangen. Vereist het omkeren in het morele denken over dieren van object naar subject niet ook een simultane omkering in ons denken over dieren als 'ons' eigendomsobject? Wordt het niet tijd deze rechtsrelatie, die in essentie wordt gekenmerkt door eenzijdigheid, dominantie en onderwerping, bij de tijd te brengen? Bij de tijd waarin het dier er ook daadwerkelijk toe doet *in en om zichzelf*?

In het onderstaande willen wij een indruk geven van enkele alternatieven voor de huidige eigendomsconstructie rondom dieren.

Een van de minst ingrijpende wegen om de eigendomsconstructie rondom dieren te moderniseren zou zijn via verrijking van de huidige status als bijzonder rechtsobject. In het voorgaande hebben wij gezien dat de alomvattendheid van het eigendomsrecht over dieren *in theorie* gemitigeerd wordt door de wettelijke concepten die vereisen dat wij de belangen van het dier zelf ook in ogenschouw nemen. Toch zien wij dat deze juridische concepten wettelijk nog te basaal neergelegd zijn om in de praktijk ook echt betekenisvolle uitwerking te hebben voor de eigendomssituatie van dieren. Bovendien is de wetgever in dit verband ook echt voorzichtig geweest: bij de grootschalige herschikking van regels over gehouden dieren in het kader van de Wet dieren in 2010/2011 haastte hij zich te verduidelijken dat het dier toch zeker wel rechtsobject bleef, en bij de civielrechtelijke erkenning dat dieren 'geen zaken' zijn wordt voor de zekerheid meteen ook bepaald dat de regels rondom zaken als uitgangspunt wel op dieren van toepassing blijven. Met een dergelijke terughoudende opstelling verrast het niet dat de verbijzondering van het dier in het privaatrecht vooralsnog en voor zover bekend – gedegen systematisch onderzoek ontbreekt helaas – verder weinig betekenisvolle uitwerking lijkt te vinden in de jurisprudentie en rechtstoepassing. Tegelijkertijd biedt de wettelijke erkenning dat dieren 'geen zaken' zijn ons inziens wel aanknopingspunten om die *bijzonderheid* van dieren als entiteit in het recht verder invulling te geven. En dat begint met het stellen van concretere vragen waarop een (democratisch gedragen) antwoord geformuleerd moet worden. Wat betekent het nu precies om *een dier* in eigendom te hebben, ten opzichte van een tuinhek, aardappel of honkbalknuppel? Welke rol spelen de belangen van het dier zelf in de overwegingen die een relatief machtige eigenaar rondom zijn eigendom kan hebben? Is er een juridische rol weggelegd voor die belangen van dieren die recht tegenover die van de eigenaar komen te staan en die ook niet in de welzijnswetgeving beschermd worden? Of delven die altijd het onderspit onder de druk van dat 'meest omvattende recht' waarmee de eigenaar het dier juridisch in de tang heeft? Hoe (on) voorwaardelijk is het eigendomsrecht over het dier eigenlijk? Hoe bont moet een diereigenaar het maken, voor de staat mag interveniëren en het dier tegen de eigenaar in bescherming mag nemen? Moeten wij op termijn wellicht toe naar een soort 'voorwaardelijk' eigendomsrecht over dieren: één dat je kunt verliezen als je als eigenaar de basisbehoeften en dierwaardigheidseisen van jouw dier niet in acht neemt? Nu kennen we nog alleen de 'noodrem' vanuit het strafrecht en bestuursrecht, waarbij alleen in de meest schrijnende gevallen beperkingen kunnen worden opgelegd (dieren die worden weggevoerd van de eigenaar, of het opleggen van een – zelfstandig – dierenhoudverbod). Over deze en soortgelijke vraagstukken vindt momenteel nauwelijks politiek en maatschappelijk debat plaats, maar zonder verdere invulling van wat de bijzondere privaatrechtelijke status van dieren in het recht nu precies betekent, blijft die zo goed als betekenisloos. Een eerste stap in de versterking van de rechtspositie van het dier zou dus kunnen zijn om zijn wettelijke status als 'geen zaak' meer betekenis te geven; om daar met andere woorden wat meer definitie in aan te brengen. In feite biedt de formulering van artikel 3:2a BW daartoe mogelijkheden; *in beginsel* zijn de bepalingen over 'zaken' van toepassing, tenzij...'. Maar hoe geven we beter invulling aan dit tenzij?

Vakbond voor dieren

In Nederland is in 2021 de Vakbond voor Dieren opgericht. Het is een aanknopingspunt voor interessante gedachtenoefeningen: zijn dieren die met hun arbeid winsten genereren voor commerciële bedrijven hun 'werknemers'? Wat als dieren een vakbond zouden hebben? Waarom werkt een vakbond voor mensen bij het afdwingen van een gezonde werkrelatie? Als dat is bij gratie van (de dreiging van) stakingen, hoe is eenzelfde spreekwoordelijk 'breekijzer' voor dieren te creëren? Hoe kunnen dieren zich (juridisch houdbaar) uit het gebruiksproces (laten) terugtrekken in onacceptabele misbruiksituaties? Kan de gedachte van voorwaardelijk eigendomsrecht hierin een rol van betekenis spelen?

De hierboven genoemde vragen zouden aanknopingspunten kunnen zijn voor een nadere gedachtenoefening over wat het betekent dat het dier nu *bijzonder* rechtsobject is. Daarbij zou logisch gezien convergentie gezocht moeten worden met de nadere invulling en verrijking van de intrinsieke waarde en zorgplichten ten opzichte van het dier, zoals hierboven reeds aan bod kwam.

Verdergaande vernieuwing eigendomsrecht: zelf-eigenaarschap van dieren

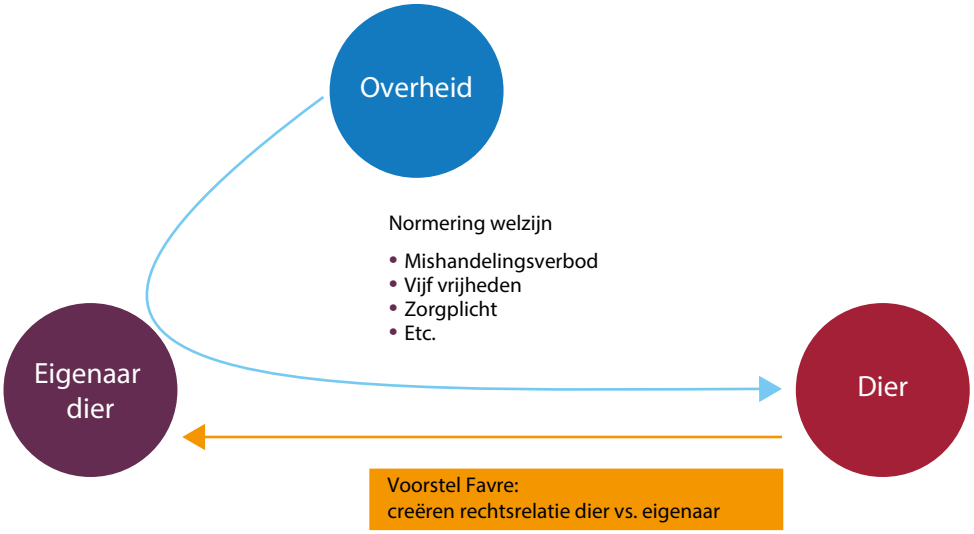
In de rechtsgeleerde literatuur gaan de voorstellen om de categorisering van en het eigendomsrecht rondom dieren te vernieuwen ook wel een stuk verder. Een bekend pleidooi is dat van Hoogleraar Eigendom & Dierenrecht David Favre voor een gedeeltelijk zelf-eigenaarschap van dieren.[138] In een zoektocht naar een manier waarop enkele tekortkomingen van de huidige situatie ondervangen kunnen worden, doet hij een voorstel voor het erkennen van een gedeeltelijk *zelf-eigenaarschap* van dieren.[139]

Favre acht het evident dat het huidige juridisch paradigma tekortschiet in het werkelijk erkennen en beschermen van de belangen van dieren. Daarom stelt hij voor enkele kernconcepten van de klassieke dogmatiek rondom het eigendomsrecht te herzien. In essentie stelt Favre een soort splitsing van het eigendomsrecht voor, waarbij de klassieke juridische eigenaar bepaalde rechten behoudt, maar het dier zelf ook enkele onderdelen van het eigendomsrecht toekomt. Het dier wordt dan dus tot op zekere hoogte eigenaar van zichzelf. Dit zou betekenen dat het dier een eigen subjectieve status in het rechtssysteem verkrijgt, zonder dat dit de eigenaar van het dier meteen van al zijn rechten ontdoet. Daarmee houdt dit voorstel het te midden tussen de radicalere voorstellen waarin dieren volledig vrijgehouden worden van alle eigendomsrechten enerzijds, en de mildste voorstellen waarin slechts gepleit wordt voor betere welzijnsregulering in bestaande wetten anderzijds.

[138] Favre 2000.

[139] Hoewel dit voorstel geschreven is binnen de parameters van het Angelsaksische recht (*common law*), dat wezenlijk anders is dan het Europees-continentale recht (*civil law*), levert Favres theoretische exercitie wel degelijk een zinvolle gedachtenoefening op binnen het voorliggende thema.

Figuur 1: Nieuwe rechtsbetrekking in voorstel Favre



De consequenties van Favre's voorstel zouden tweeledig zijn. Ten eerste verkrijgt het dier in zijn voorstel een voor het recht relevante processtatus (om bijvoorbeeld vorderingen op te baseren) die juridisch ingezet kan worden als de eigen belangen van het dier bescherming in rechte vereisen. Ten tweede versterkt dit voorstel de positie van het dier ten opzichte van zijn eigenaar. Waar die rechtsrelatie in de huidige situatie slechts gereguleerd wordt door het recht dat *van toepassing is op die eigenaar* (bijvoorbeeld in de vorm van verboden en geboden), ontstaat in Favre's voorstel een verrijkte *onderlinge rechtsrelatie* (oftewel een rechtsbetrekking)[140] tussen de eigenaar en het dier zelf. Daardoor kan niet alleen de staat, maar ook het dier zelf bepaalde aanspraken maken jegens de eigenaar. Dit is van toegevoegde waarde in situaties waarin de omgang met bepaalde dieren niet of niet adequaat geregeld is in publiekrechtelijke wet- en regelgeving, of die niet (adequaat) gehandhaafd wordt. Het dier zou dan via processuele weg alsnog aanspraak kunnen maken op bijvoorbeeld een bepaalde minimumkwaliteit van omgang en verzorging. Naar analogie noemt Favre de relatie tussen een kind en zijn ouder: in die rechtsrelatie wordt de ouder ook geacht aan de basisbehoeften van het kind te voldoen, ongeacht welke strafwet dan ook. Hij wijst op de basisbehoefte van het kind om eten en drinken te krijgen om te kunnen leven en groeien. Dit is een behoefte waar het kind jegens de ouders aanspraak op kan maken – los van welke bestuurs- of strafwet dan ook. Zelfs als in geen enkele publiekrechtelijke wet zou zijn opgenomen dat het kindermishandeling is om het kind eten en drinken te onthouden, dan nóg kan het kind juridisch gezien in de private rechtsrelatie aanspraak maken op het voorzien krijgen van deze basisbehoeften.[141] Er zou in eenzelfde soort rechtsrelatie tussen dieren en hun eigenaar voorzien kunnen worden, waarbij de menselijke eigenaar van een dier niet alleen verplichtingen heeft jegens de staat (in het naleven van dierenbeschermingswetgeving), maar *óók jegens het dier zelf*. Wélke verplichtingen de menseneigenaar jegens het dier precies zou moeten hebben, moet volgens Favre ontwikkeld worden in concreter uit te werken concepten die de eigenaar-dier-relatie definiëren (waar via de normaal-democratische procedure over beslist dient te worden; zie kader).

[140] Een rechtsbetrekking is een verhouding tussen rechtssubjecten die bestaat uit rechten en plichten.
[141] Favre 2000, p. 498.

Voorbeelden van concepten of kenmerken die volgens Favre de verplichtingen in de eigenaar-dier-relatie kunnen definiëren:

- Rechtvaardigheid
- Redelijkheid en billijkheid
- Gelijkwaardige afweging van belangen
- Vrij houden van onnodige pijn en lijden
- Zorgplicht voor het fysieke welzijn (voedsel, water, onderdak en veterinaire zorg)
- Recht op vervulling van soortspecifieke behoeften

In de Nederlandse context zou daarnaast gedacht kunnen worden aan het houden van het dier op een manier die voldoet aan de zes principes van dierwaardig houden.

Merk op dat een aantal van de genoemde kernmerken reeds onderdeel zijn van de hedendaagse verplichtingen van houders richting dieren onder de Nederlandse dierenwelzijnswetgeving. In het voorstel van Favre zouden deze verplichtingen niet alleen vanuit de staat op de eigenaar drukken (zoals nu het geval is), maar kan er ook vanuit (lees: namens) het dier richting de eigenaar aanspraak op gemaakt worden.

Favre verduidelijkt de implicaties van zijn voorstel nog verder aan de hand van een aantal andere voorbeelden. Neem nu een kat in een mishandelingssituatie. Stel: een persoon heeft een kat en hij heeft de onverkwikkelijke gewoonte om brandende sigaretten op het lichaam van de kat uit te drukken. Onder de huidige wetten kan die persoon strafrechtelijk vervolgd worden, maar of dat effectief gebeurt hangt af van allerlei factoren, zoals de aanwezigheid van voldoende strafrechtelijk geldig bewijs en de prioritering en capaciteit bij de publieke autoriteiten. In de situatie die Favre voorstelt, blijft de strafrechtelijke route staan, maar komt er een civiele route bij: aangewezen personen of instanties (een ngo, advocaat of ook een publiekrechtelijke autoriteit) kan nu ook civielrechtelijk optreden en *namens de kat* bijvoorbeeld eisen dat de eigenaar acuut stopt met de aanrandingen, dat hij de kat laat helpen aan de verwondingen en ook de dierenartskosten daarvan betaalt.[142] Dat zou mogelijk zijn *onafhankelijk* van een eventuele strafrechtelijke procedure vanuit de staat geïnitieerd en dus onafhankelijk van eventuele capaciteits- bewijs- of onderprioriteringsproblemen bij de publieke autoriteiten. Daarmee wordt kortom een zekerder pad voor individuele rechtsbescherming van het dier in het leven geroepen.

[142] Favre 2000, p. 499. Favre voegt daar nog aan toe dat er wellicht ook een schadevergoeding gevorderd zou kunnen worden vanwege het opzettelijk toebrengen van emotioneel leed, pijn en lijden. In het Nederlandse rechtssysteem wordt dit type schadevergoedingen echter minder vaak geëist en veel minder snel toegekend.

Het eigendomsrecht over dieren: voordelen

Dat niet-menselijke dieren naar huidig recht als (bijzonder) rechtsobject beschouwd worden en zodoende door mensen in eigendom gehouden kunnen worden, kent ook voordelen. Een belangrijk voordeel is dat het eigendomsrecht over dieren het juridisch verduidelijkt wie verantwoordelijkheid voor dat dier draagt. Zo kan relatief eenvoudig vastgesteld worden op wie bijvoorbeeld specifieke zorgplichten voor een bepaald dier rusten.

Een ander voordeel van de klassieke eigendomsconstructie is dat de economische waarde die dieren kunnen vertegenwoordigen relatief duidelijk te hanteren, traceren en reguleren is.

Overigens zouden deze voordelen behouden blijven in de moderne eigendomsconstructie die David Favre voorstelt, omdat een gedeelte van het eigendomsrecht over dieren bij de mens blijft.

Bron: Favre 2000, p. 455-496.

Van belang is dat de belangenbehartiger van het dier deze rechtsmiddelen ook zou kunnen inzetten als het desbetreffende dier belangen heeft die *tegenstrijdig* zijn aan die van de eigenaar. Bijvoorbeeld als de eigenaar het om financiële of andere redenen niet nodig of wenselijk acht om het dier van noodzakelijke zorg te voorzien. Denk bijvoorbeeld aan een eigenaar die de medisch noodzakelijke dieetbrokken voor zijn hond een wel erg grote aanslag op zijn portemonnee vindt en die dus niet koopt, met als gevolg een chronisch ernstig lijden bij de desbetreffende hond. Ook hier trekt Favre weer een parallel met de relatie van ouders met kinderen en eventuele tegenstrijdige belangen in die relatie. Net zo goed als bijvoorbeeld religieuze ouders van kinderen in bepaalde gevallen gedwongen kunnen worden om tegen hun religieuze overtuigingen in toch de kinderen van de noodzakelijke zorg te voorzien, zo zal dat ook voor dieren moeten gelden. Uiteindelijk zal er met dieren, net als met kinderen, een evenwicht gezocht moeten worden tussen de wensen, middelen, rechten en overtuigingen van de menselijke eigenaar of ouder enerzijds, en de elementaire belangen en basisbehoeften van het kind c.q. het dier met beperkt zelf-eigendom anderzijds.

Analyse Alternatieve eigendomsconstructies: gedeeltelijk zelf-eigenaarschap	
Oplossing voor:	Fundamentele juridische ongelijkheid dierenbelangen en mensenbelangen (gedeeltelijk).
	Gevallen waarin het eigendomsrecht van mensen een effectieve welzijnsbescherming van dieren juridisch in de weg staat (gedeeltelijk).
	Ontbreken civiele rechtsbetrekking eigenaar en dier.
	Capaciteits- en prioriteringsproblemen bij publieke autoriteiten.
	Ontbreken rechtsgeldige processtatus gehouden dier.
Aandachtspunten:	Risico op terugtrekkende overheid in beheersing mens-dierrelaties.
	Biedt geen oplossingen voor dieren die niet in eigendom zijn (wilde en semi-wilde dieren).
Nieuw gecreëerde uitdagingen:	Toenemende juridisering civiele relaties.
	Mogelijke druk op rechtspraak.
	Afbakening van kenmerken van juridische vertegenwoordiger gehouden dier.

9.3.2 *Verruiming toegang tot de rechter in dieraangelegenheden*

Hierboven is benoemd dat dieren in het Nederlandse rechtssysteem geen eigen rechtsingang hebben om een vertegenwoordiger namens hen hun belangen te laten verdedigen. Het juridisch afdwingen van dierenbeschermingsrecht kan alleen als dat óók tegelijkertijd in het (statutaire) belang van een dierenbeschermingsorganisatie is. Er bestaat kortom voorlopig geen juridische route om dierenbescherming af te dwingen als het schaden van die dierenbelangen *niet ook* tegelijkertijd mensenbelangen schaadt.

In de rechtsgeleerde literatuur wordt steeds vaker geopperd om de 'stemlozen' in de rechtsstaat (dieren, maar ook andere natuurentiteiten en toekomstige generaties) meer juridische mogelijkheden te geven om hun belangen te (laten) verdedigen. In de eerste plaats omwille van die stemlozen zelf: zij bevinden zich in een uiterst precaire positie waarin ernstige schendingen van hun belangen soms niet eens voor juridische aanvechting vatbaar zijn. In de tweede plaats schiet de rechtsstaat zélf tekort als zij bepaalde belangen als juridisch beschermwaardig bestempelt, maar daar niet de instrumenten bij biedt om die bescherming adequaat te effectueren.[143] Want wat betekenen rechtsregels nog die in de praktijk niet afgedwongen (kunnen) worden?

Die laatste vraag loopt als een rode draad door het rechtswetenschappelijk werk van wijlen hoogleraar Dier en Recht Dirk Boon. Volgens Boon is het een essentieel kenmerk van een recht dat het *uitgeoefend* kan worden en dat er *middelen zijn om op te treden tegen een inbreuk op dat recht*.[144] Boon: "De eigenaar kan tien keer roepen 'dat is mijn boek', maar als hij geen rechtsmiddelen heeft om zijn eigendomsrecht uit te oefenen en dat boek terug te krijgen, dan heb je niks aan dat recht."[145] En volgens Boon was dat, in 2007 althans, precies wat er schort aan het Nederlandse dierenrecht. Wij hebben weliswaar allerlei regels opgetuigd die het dier *in theorie* zou moeten beschermen en tot een redelijke belangenafweging tussen mens en dier zou moeten leiden, maar in de praktijk gebeurt daar maar weinig mee. Ten eerste ontbreekt het volgens Boon aan de *wil* in de politiek, opsporing, vervolging en rechtspraak om werkelijk in te zetten op het in rechte afdwingen van deze regels. Ten tweede ontbreekt het dieren en hun potentiële belangenbehartigers aan de *rechtsmiddelen* om het heft in eigen handen te nemen en deze regels dan maar zelf af te dwingen.[146] Ons inziens maakt Boon terecht een punt van het moeten kunnen afdwingen van bestaande rechtsregels. Als wij het er in Nederland over eens zijn dat dieren beschermd moeten worden (wat wij lijken te zijn) en regels hebben ten aanzien van hoe die bescherming eruit zou moeten zien (die er zijn), dan moeten die ook juridisch te effectueren zijn. Dat dierenbeschermingsorganisaties in Nederland zowel civiel- als bestuursrechtelijk in veel gevallen voor dierenwelzijn op kunnen komen is te prijzen – in heel wat andere jurisdicties is dit minder goed geregeld. Maar de huidige situatie laat op verschillende vlakken nog wel te wensen over.

---

143 Vink 2023.
144 In dit verband is het relevant op te merken dat Dirk Boon van mening was dat dieren volgens het rechtssysteem zelf reeds rechten hebben. Boon 2007a; Boon 2007b.
145 Boon 2007a.
146 Boon 2007b, p. 328-329.

Ook *met* deze procesmogelijkheden voor dierenorganisaties wordt er namelijk vaker niet dan wel 'recht gehaald' voor dieren. Er zijn simpelweg niet voldoende organisaties en financiële middelen beschikbaar om iedere schending van het dierenrecht juridisch aan te kaarten.[147] En dat geldt zeker in de huidige situatie, waarin de publiekrechtelijke controle en handhaving van deze regels ook nog eens zeer te wensen overlaat. Bovendien kan men zich afvragen of het principieel wel juist is dat de verantwoordelijkheid voor het bieden van een effectieve rechtsbescherming grotendeels aan private partijen (met fluctuerende financiële mogelijkheden) wordt uitbesteed, terwijl wel erkend wordt dat deze rechtsbescherming een kwestie van algemeen belang is.[148] Eigenlijk zou deze publiekrechtelijke taak in de democratische rechtsstaat zélf ingebed moeten zijn en moet de overheid daar zelf verantwoordelijkheid in nemen, zoals zij dat ook doet in het geval van kinderen of volwassenen met ontoereikende financiële middelen (in de vorm van gesubsidieerde rechtsbijstand). Tot slot is de eerder benoemde rechtstheoretische incongruentie dat de rechtsstaat formeel entiteiten beschermwaardig acht, maar daar vervolgens geen toereikende juridische faciliteiten voor treft (die directe bescherming mogelijk maken) een belangrijke reden om over verbeteringen op dit vlak na te denken: ter verbetering van de rechtsstaat en zijn geloofwaardigheid.

Toegang tot de rechter in algemeen-belang-zaken onder druk

Het huidige recht van dierenbeschermingsorganisaties om voor dieren in rechte op te komen staat onder druk. In 2023 werd in de Tweede Kamer een motie (Stoffer c.s.) aangenomen waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken of het artikel op basis waarvan o.a. dierenbeschermingsorganisaties civielrechtelijk ontvankelijk zijn (artikel 3:305a BW) scherper geformuleerd dient te worden. Hoewel deze motie voornamelijk lijkt te stoelen op verontwaardiging over de klimaatzaken die op basis van dit artikel zijn gevoerd, zou een verenging van dit artikel wel degelijk ook gevolgen kunnen hebben voor dierenbeschermingsorganisaties. De gevraagde verkenning werd lang niet uitgevoerd. In februari 2024 werd een nieuwe motie (Van Dijk c.s.) aangenomen met het verzoek aan de regering om alsnog uitvoer te geven aan de eerdere motie van Stoffer c.s. In juni 2025 werd een deel van de wetsevaluatie afgerond en werd het desbetreffende rapport met de Tweede Kamer gedeeld. De staatssecretaris meldde daarbij dat een Kabinetsreactie op het rapport later verwacht wordt.

In België staat het recht van dierenbeschermingsorganisaties om voor dieren in rechte op te komen nog steviger onder druk. In een recent arrest van het Belgische Hof van Cassatie wordt de ontvankelijkheid van rechtspersonen om in rechte op te komen voor dierenwelzijn ernstig beperkt. De uitspraak heeft tot gevolg dat dierenbeschermingsorganisaties niet langer de belangen van dieren bij de civiele rechter kunnen behartigen. In reactie op deze uitspraak zijn inmiddels twee wetsvoorstellen ingediend die de wettelijke ontvankelijkheideisen voor dierenbeschermingsorganisaties beogen weer te verruimen.

Bronnen:

Motie Stoffer: *Kamerstukken II* 2022/23, 36169, nr. 37.
Motie Van Dijk: *Kamerstukken II* 2023/24, 36169, nr. 41.
Reactie Minister: *Kamerstukken II* 2023/24, 36169, nr. 42, p. 1-2.
Hof van Cassatie van België 11 juni 2024, Nr. P.23.1538.N.
Wetsvoorstel van 16 september 2024, 0226/001, parlementair document 56K0226; wetsvoorstel van 11 oktober 2024, 0378/001, parlementair document 56K0378.

[147] Het aantal daadwerkelijke overtredingen van alle domeinen van het dierenrecht is niet exact te berekenen. Zie voor globale schattingen van dierenwelzijnsorganisaties met betrekking tot het aantal overtredingen (berekend per dier) in de vleesindustrie per jaar (2,7 miljard): Bouma 2014.

[148] Vink 2022.

Met deze tekortkomingen op het netvlies, zouden wij nu enkele mogelijkheden willen langslopen om de regels rondom procesbevoegdheid en juridische vertegenwoordiging in dierenwelzijnszaken te verruimen.[149] Verschillende rechtsgeleerden hebben hier door de jaren heen al toe opgeroepen, omdat dit volgens hen noodzakelijk is om o.a. tot een effectieve rechtsbescherming van dieren te komen. Bij het verkennen van de mogelijkheden op dit vlak komen wij verschillende smaken tegen.

Filosoof Christopher D. Stone voerde al in 1972 een beroemd pleidooi voor het introduceren van **juridische voogden** voor natuurlijke entiteiten (waaronder dieren) en toekomstige mensen.[150] Verdere uitwerking van dit basisidee treffen wij (voor wat betreft dieren) aan in onder andere het werk van Kimberly K. Smith. In haar boek *Governing Animals* stelt Smith voor juridische vertegenwoordigers van dieren te benoemen die, via de constructie van de voogd *ad litem*, in rechte voor dieren op kunnen komen.[151] Een voogd *ad litem* is een juridische vertegenwoordiger van iemand die zelf niet in staat is om een advocaat te instrueren, zoals een kind. Deze voogd is bevoegd om en belast met het in rechte vertegenwoordigen van de onafhankelijke belangen van de beschermeling (het kind, c.q. het dier). Deze voogden zouden zelf in rechte naar voren kunnen treden en de rechtbank kunnen vragen om de aandacht op een bepaalde belangen- en rechtsschending te vestigen, waarna de rechtbank zich over de (juridische aspecten van) de desbetreffende zaak buigt.[152] Zodoende is het niet noodzakelijk dat de voogd zelf juridisch onderlegd is, maar slechts dat hij zicht heeft op de objectieve belangen van de beschermeling.

Een andere, meer publiekrechtelijk ingestoken, variant betreft die van de **staatsjuristen voor dieren**.[153] In dit conceptuele voorstel wordt vanuit de overheid opleiding en financiering ter beschikking gesteld voor ambtenaren die actief schendingen van dierenwelzijnsregels opsporen en de (vermoedelijke) overtreders daarvan voor de rechtbank brengen in bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of zelfs civielrechtelijke procedures.[154] Deze variant vertoont enige overeenkomsten met een unieke positie die een Zwitsers kanton ooit voor een staatsjurist in dierenstrafzaken creëerde (zie kader) en tot op zekere hoogte ook met de Nederlandse Dierenpolitie. Enkele belangrijke verschillen zijn dat de Nederlandse Dierenpolitie (of preciezer: de verenigde agenten met het taakaccent ‘Dieren’) vrijwel alleen op het welzijn van huis- en hobbydieren toeziet en bovendien organisatie-technisch niet onafhankelijk werkt, maar volledig ingebed is bij de Nationale Politie.

---

149 Er kleeft een veelheid aan vragen aan de (juridische) representatie van niet-menselijke dieren. Mensen, of organisaties van mensen, zullen deze taak moeten uitvoeren. Daarbij komen vragen kijken als: kunnen wij, mensen, ooit écht doorgronden wat de (objectieve en gewogen) belangen van een niet-menselijk dier zijn? Hoe is te waarborgen dat de menselijke representanten de belangen van dieren objectief weergeven en zich niet (ook) laten leiden door hun eigen belangen? In de (rechts)filosofische literatuur wordt uitgebreid stilgestaan bij vragen als deze. Het voert echter te ver om al deze vraagstukken binnen de kaders van dit essay uit te werken. Voor een uitvoeriger bespreking van voornoemde kwesties verwijzen wij naar: Vink 2023, p. 96-99, 151-248, 391-398.

150 Stone 2010 (1972).

151 Smith 2012, p. 118-123.

152 Vink 2023, p. 373-374.

153 Hoewel de auteurs signaleren dat het instellen van een 'dierenombudspersoon' wel vaker genoemd wordt in het publieke en politieke debat als wenselijke voorziening, zien wij ook dat de term aan inflatie onderhevig is - en bijvoorbeeld ook gebruikt wordt voor particuliere initiatieven (versus 'zoals het hoort' ingesteld als onderdeel van de overheid). De aanjaagfunctie zoals bijvoorbeeld de Kinderombudsman die vervult, richting het publieke- en politieke debat, kan op zichzelf waarde hebben. Anderzijds valt dan weer te betogen, dat het werk dat een dierenombudsman kan doen (i.e. in relatie tot overheidshandelen), ook reeds onder het takenpakket van de Nationale Ombudsman valt. Dan zou met name het eigen 'profiel' van een sub-ombudsfunctie de voornaamste meerwaarde zijn - en daarmee ook sterk afhankelijk van de persoon die er invulling aan geeft. Al met al hebben wij er voor gekozen de optie van een 'dierenombudspersoon' hier niet separaat uit te werken. In dit essay staan echter wel de nodige suggesties die raken aan wat zo'n dierenombudspersoon zou kunnen doen, maar dan meer specifiek uitgewerkt - zoals hier het voorbeeld van de 'staatsjurist'.

154 Vink 2023, p. 374.

Staatsjurist voor dieren in Zürich (Zwitserland)

Van 2007 tot 2010 bestond in het Zwitserse kanton Zürich een unieke positie van jurist voor dierenbescherming in strafzaken. Antoine F. Goetschel bekleedde de functie en trad op namens dieren in strafzaken over dierenmishandeling en andere overtredingen van dierenwelzijnswetten. Goetschel opereerde volledig onafhankelijk van overheidsinstanties en dierenwelzijnsorganisaties, hetgeen het hem mogelijk maakte om de belangen van dieren in deze rechtszaken onpartijdig en zonder ruggenspraak te vertegenwoordigen. De staatsjurist had ook de bevoegdheid om zelf juridische procedures te initiëren en adviseerde overheden over dierenwelzijnskwesties en -recht. De bijzondere rol werd over het algemeen als succesvol beschouwd, maar werd in 2010 toch afgeschaft toen de Zwitsers in een nationaal referendum tegen het uitbreiden van deze rol naar de rest van het land stemden.

Wat deze voorstellen in overeenstemming hebben, is dat het huidige procesrecht aanpassing zou behoeven in die zin dat ook personen die rechtstreeks opkomen voor het dier – namens het dier zelf dus – ontvankelijk zijn. Dat wijkt af van het huidige processuele gebruik waarin een juridische actie doorgaans alleen kan worden gestart door iemand die een persoonlijk belang in de beoogde zaak heeft. Toch zou een verruiming van dit uitgangspunt uiteindelijk minder schokkend zijn dan op het eerste gezicht wellicht gedacht. Ons huidige rechtsstelsel vindt zijn oorsprong in het Romeinse recht en in dat rechtssysteem bestond reeds een rechtsfiguur die het voor burgers mogelijk maakte om een rechtszaak te starten terwijl zij *niet direct belanghebbenden* waren. Die rechtsfiguur was de *actio popularis*, oftewel de volksvordering. De actio popularis stelt iedere burger in staat om een zaak voor de rechter te brengen op basis van een vermeende schadetoebrenging aan het algemeen belang. De drempel om een rechtszaak te beginnen is hierbij een stuk lager, omdat het in dit geval niet noodzakelijk is om aan te tonen dat de desbetreffende rechtshaler een persoonlijk belang bij de zaak heeft. In de moderne rechtsstelsels komt de actio popularis nog maar sporadisch voor, maar er gaan zo nu en dan wel stemmen op om deze rechtsfiguur nieuw leven in te blazen met betrekking tot milieuzaken.[155]

Evengoed zou het in het procesrecht opnemen van de actio popularis in dierenwelzijnszaken denkbaar zijn.[156] Zeker als men het beschermen van dierenwelzijn als een kwestie van algemeen belang beschouwt, zijn daar goede argumenten voor.[157] Via de weg van de actio popularis zou het voor iedere burger mogelijk gemaakt kunnen worden om een zaak voor de rechter te brengen die betrekking heeft op een vermoedelijke schending van dierenbeschermingsregels.

Uiteraard kent een dergelijke wijziging ook risico's. Zo zou het openstellen van de rechtsgang voor actio popularis-acties het risico met zich kunnen brengen dat de rechterlijke macht overspoeld wordt door rechtszaken. Dit risico zou echter gemitigeerd kunnen worden door nader af te bakenen op grond van welke (schendingen van) rechtsregels geprocedeerd kan worden. Bijvoorbeeld: alleen in zaken over dierenmishandeling en tekortschietende verzorging c.q. dierverwaarlozing. Of in kwesties waarbij juist bepaalde beschermingsbepalingen aangaande wilde dieren worden geschaad, of in zaken waarbij evident specifieke bepalingen worden geschonden, zoals het houden van een 'verboden' dier. Aanpalend is ook wel voorgesteld om voor de behandeling van deze zaken een of enkele rechtbanksecties met een speciale expertise in het dierenrecht op te richten. In deze speciaal op dit soort zaken toegeruste rechtbanklocatie(s)

[155] Zie bijv. Lefranc 2017.
[156] Vink 2023, p. 374-375.
[157] Vink 2023, p. 376-377. Het idee dat dierenwelzijn een kwestie van algemeen belang is lijkt steeds meer weerslag te krijgen in het Europese recht.

zou de bijzondere expertise op het gebied van dierenwelzijn, diergezondheid en dierenrecht gecentraliseerd kunnen worden.[158] Via deze weg zou de processuele druk op de reguliere rechterlijke macht zoveel mogelijk tot een minimum beperkt kunnen worden en zouden de eventuele actio popularis-zaken zo efficiënt mogelijk afgedaan kunnen worden.

Naast de te verwachten voordelen op het gebied van een effectieve rechtsbescherming voor dieren en het verhelpen van een weeffout in de rechtsstaat, kan de actio popularis ook onderdeel van een oplossing zijn voor een in dit essay vaker benoemd probleem, namelijk de capaciteitsproblemen bij de controlerende en handhavende instanties op het gebied van dierenwelzijn. De oorspronkelijke bedoeling van de actio popularis was zelfs het omzeilen van capaciteitsproblemen. Bij de Romeinen moest het mogelijk maken van de volksvordering de onderbezetting bij de autoriteiten verhelpen, zonder de bevoegde autoriteiten in deze te vervangen.[159] In dat licht bezien, kan het mogelijk maken van de actio popularis in dierenwelzijnszaken op twee vlakken een belangrijke bijdrage leveren aan het bieden van een oplossing: de processuele status van dieren zou hiermee worden gemoderniseerd én het levert extra 'mankracht' op (in de vorm van de oren en ogen van burgers) in de opsporing en het voor de rechter brengen van - meer evidente - schendingen van dierenbeschermingsregels.

Analyse Verruiming toegang tot de rechter in dieraangelegenheden	
Oplossing voor:	Geen rechtsgeldige processtatus (rechtsingang) dieren.
	Capaciteits- en onderprioriteringsproblemen bij publieke autoriteiten in dierenwelzijnszaken.
	Weeffout in dierenbeschermingsrecht rechtzetten (wel normen, geen directe toegang tot de rechter).
	Gevallen waarin het procesrecht van dierenbeschermingsorganisaties ontoereikend is om te kunnen procederen.
	Gevallen waarin dierenbeschermingsorganisaties niet kunnen of willen procederen.
Aandachtspunten:	Selectie van normen op basis waarvan geprocedeerd kan worden.
	Evt. gelijktijdige oprichting gespecialiseerde rechtbank.
	Voorkoming misbruik van procesrecht.
Nieuw gecreëerde uitdagingen:	Druk op rechterlijke macht en financiering.

9.3.3 *Grondwettelijke inclusie*

Wie de Nederlandse Grondwet op de keper beschouwt, kan daaruit niet opmaken dat er ook dieren in dit land leven. Laat staan wie verantwoordelijkheid voor hun welzijn draagt en hoe wij met hen om dienen te gaan. In een tijd waarin de grootste uitdagingen die de wereld heeft gekenmerkt worden door hoe wij dieren geobjectiveerd hebben, is dat opmerkelijk (denk aan: de opwarming van de aarde, biodiversiteitsverlies, stikstofproblematiek, etc). Wij leven met dieren in één samenleving, maar in het meest fundamentele document dat over die samenleving gaat, negeren wij hun bestaan volledig. De fundamentele structuren van onze staatsinrichting verplichten ons op geen enkele manier om de belangen en elementaire levensbehoeften van dieren in overweging te nemen, laat staan verzekerde bescherming te bieden. In essentie betekent dit dat de meest elementaire belangen van dieren volledig overgeleverd zijn aan

[158] Vink 2023, p. 375.
[159] Lefranc 2017, p. 21.

de politieke grillen van mensen: waait er een diervriendelijke wind, dan zullen dieren enige bescherming toegekend krijgen, maar waait er een minder diervriendelijke politieke wind, dan kan hun bescherming ook zomaar weer afgebroken worden. Dieren zijn daarmee de enige individuen wier fundamentele welzijn in onze democratische rechtsstaat nog vogelvrij is en permanent op de tocht staat. Het is de vraag of dat nog past in een moderne democratische rechtsstaat, die erkent dat dieren intrinsieke belangen hebben en waarin democratische reciprociteit en rechtsstatelijke individuele rechtsbescherming hoog in het vaandel worden gedragen. Steeds meer rechtsgeleerden denken van niet en pleiten voor het in de Grondwet opnemen van een bepaling over dieren.[160]

In de ons omringende landen zijn de afgelopen jaren al flinke stappen gezet op constitutioneel gebied, al komen echte subjectieve rechten voor dieren nog niet voor. Wel hebben landen als Duitsland, België, Luxemburg, Zwitserland, Oostenrijk, Slovenië, Italië, India, Brazilië en Egypte inmiddels dierenwelzijn in de Grondwet opgenomen, de meesten als staatsdoelstelling (zie ook hierna).

Met wat interpretatieve vrijheid zou artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ook gezien kunnen worden als een soort staatsdoelstelling inzake dierenwelzijn op Europees niveau [zie kader].[161]

Artikel 13 - Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

"Bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie op het gebied van landbouw, visserij, vervoer, interne markt en onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte, houden de Unie en de lidstaten ten volle rekening met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel, onder eerbiediging van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed."

Tegelijkertijd is in Nederland de publieke opinie over dierenwelzijn en de rol van de overheid hierin aan het schuiven. Nederlanders houden van dieren, gemiddeld zelfs iets meer dan pan-Europees, en zij vinden dat de overheid een rol dient te spelen in het beschermen van dierenwelzijn. 96% van de Nederlanders vindt het belangrijk om het welzijn van (vee)dieren te beschermen en 89% van de Nederlanders vindt dat de overheid daarin een rol dient te spelen.[162] Uit het meest recente publieksonderzoek van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) blijkt bovendien dat Nederlanders steeds méér begaan zijn met dierenwelzijn[163] en dat steeds méér Nederlanders vinden dat de overheid te weinig doet om het welzijn van dieren te waarborgen.[164] In 2023 vond bijna driekwart van de Nederlanders (74%) dat het welzijn van landbouwdieren beter moet worden beschermd.[165] Er is kortom toenemende ontevredenheid

---

160 Het specifiek juridisch (niet louter moreel) ingestoken debat over dierenrechten begon op gang te komen rondom het einde van de 20e eeuw. Zie bijvoorbeeld: Cavalieri & Singer 1996; Francione 1996; Wise 2000.

161 Vink 2023, p. 256.

162 Eurobarometer 2023, p, 13; Eurobarometer 2016, p. 9-10, 44, 46.

163 RDA, *Staat van het dier 2024*, p. 18.

164 De *Staat van het Dier 2024* (RDA) meldt dat in 2018 ruim een derde van de Nederlanders vond dat de overheid voldoende deed om het welzijn van productiedieren te waarborgen (34%), en dat dat cijfer in 2022 is gedaald tot iets meer dan één op de vijf (22%). Dezelfde trend is waarneembaar met betrekking tot recreatiedieren en natuurdieren. RDA, *Staat van het Dier 2024*, p. 24.

165 Volgens de Eurobarometer 2023 is het percentage Nederlanders dat in 2023 van mening is dat het landbouwdierenwelzijn beter beschermd moet worden dan nu het geval is 74%. Eurobarometer 2023, p. 16.

over hoe de Nederlandse overheid met dierenwelzijn omspringt. Dat is een belangrijk signaal. Er is geen specifiek onderzoek beschikbaar naar de houding van Nederlanders tegenover het in de Grondwet opnemen van dieren, maar onderzoek in met ons vergelijkbare landen is er wel en dat produceert indrukwekkende cijfers. Uit Belgisch onderzoek (2017) blijkt dat 86% van de Belgen het constitutionaliseren van de zorg voor dieren onderschrijft.[166] In Duitsland was dat zelfs in 2002 al 79%.[167] Onderzoek uit 2015 en 2018 toont aan dat 94% van de Amerikaanse bevolking onderschrijft dat dieren 'enige bescherming' tot 'dezelfde bescherming als mensen' toekomt.[168] Enkele met Nederland vergelijkbare landen hebben al een grondwettelijke bepaling inzake dierenwelzijn, waaruit men zou kunnen afleiden dat ook in die landen het draagvlak voor grondwettelijke opname van dieren groot is. Gezien het zojuist vermelde feit dat Nederlanders bovengemiddeld belang hechten aan dierenwelzijn lijkt het kortom veilig te stellen dat het actuele maatschappelijk draagvlak voor het publiekrechtelijk in acht nemen van het welzijn van alle dieren in Nederland waarschijnlijk groot is.

Er zijn verschillende manieren waarop dieren in de Grondwet opgenomen zouden kunnen worden. Grondwettelijke bepalingen kunnen namelijk verschillende vormen aannemen. In deze paragraaf laten wij de twee – in onze ogen – meest logische opties aan bod komen. Dat is, ten eerste, de relatief gematigde variant waarin de verantwoordelijkheid voor dierenwelzijn als algemene beleidsdoelstelling wordt opgenomen in de Grondwet. Dierenwelzijn wordt dan grondwettelijk gecodificeerd als officiële *staatsdoelstelling* van de overheid. De tweede, meer rigoureuzere optie, is het opnemen van *subjectieve grondrechten* voor dieren. Het dier zelf krijgt dan grondrechten, naar gelijkenis van die van de mens.[169]

9.3.3.1 Staatsdoelstelling dieren in de Grondwet

De grondwettelijke staatsdoelstelling is een juridische categorie grondwettelijke bepalingen die relatief nieuw is. Kort gesteld is de staatsdoelstelling een formele vastlegging van het streven van een staat naar een specifiek sociaal-politiek doel. In deze context is dat sociaal-politieke doel de bescherming van dieren, of, anders geformuleerd, het borgen van een zekere mate van dierenwelzijn. Langs deze weg zou kortom expliciet gemaakt kunnen worden dat de toewijding aan de bescherming van dieren geen vrijblijvende hobby is die met alle politieke winden meewaait, maar een formeel erkende en duurzame doelstelling van de staat. Het opnemen van een staatsdoelstelling in de grondwet is niet vrijblijvend: zij is een juridisch bindende verplichting om in het publieke beleid de desbetreffende doelstelling (in casu dierenbescherming) voortdurend in acht te nemen.[170] Bovendien bindt zij alle drie de staatsmachten hieraan (de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht). In grote lijnen zijn vier effecten te onderscheiden die een grondwettelijke staatsdoelstelling doorgaans heeft.[171] Wij lopen die achtereenvolgens langs.

---

166 Verhaeghe & De Wandel 2017, p. 11, 14.
167 Nattrass 2004, p. 298-299.
168 Jones & Saad 2015, p. 2; Broad 2018.
169 Een derde optie zou zijn om een *sociaal grondrecht van mensen* in de Grondwet op te nemen. In de praktijk is deze optie eerder politiek nagestreefd door Femke Halsema en Ineke van Gent (zie kader 'Dieren in de Grondwet: voorstel Halsema en Van Gent (2006)'). Deze optie blijft hier verder buiten beschouwing omdat die in veel opzichten lijkt op de staatsdoelstelling, maar enkele nadelen heeft die de staatsdoelstelling niet heeft. Vink 2023, p. 271-278.
170 Vink 2023, p. 257-260.
171 Daarbij zij wel vermeld dat werking en betekenis van een staatsdoelstelling ook altijd gedeeltelijk afhangt van de specifieke implementatie in een specifieke jurisdictie.

Voorbeelden grondwettelijke staatsdoelstellingen inzake dierenwelzijn:

Zwitserland:

"De Confederatie vaardigt voorschriften uit over de bescherming van dieren."
Artikel 80, eerste lid - Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Zwitserse Grondwet)

Duitsland:

"Zich ook bewust zijnde van zijn verantwoordelijkheid jegens toekomstige generaties, zal de staat de natuurlijke fundamenten van het leven en dieren beschermen door middel van wetgeving en, in overeenstemming met de wet en het recht, door middel van uitvoerende en rechtsprekende daden, alles binnen het kader van de constitutionele orde."
Artikel 20a - Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Duitse Grondwet)

België:

"Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten naar bescherming van en zorg voor dieren als wezens met gevoel."
Art. 7bis - De Belgische Grondwet

Effect 1: Grondslag voor beperking grondrechten

Het voornaamste juridische effect van een staatsdoelstelling is dat zij de grondslag kan vormen voor het beperken van grondrechten.[172] In algemene zin kan dit op twee manieren: via interpretatie door rechters in de rechtspraak en via wetgeving. In het Nederlandse rechtssysteem zal echter effectief alleen de wetgevende weg open staan.[173] De (grond) wetgever kan in voorkomende gevallen besluiten dat het noodzakelijk is om een grondrecht af te dammen om daarmee recht te kunnen doen aan een ander constitutioneel belang, zoals dierenbescherming of -welzijn. Een staatsdoelstelling inzake dierenwelzijn zou zodoende in de toekomst kunnen bijdragen aan het beëindigen van door velen ongewenst geachte vormen van omgang met dieren die nu nog (vermeend) onverkort onder de reikwijdte van een grondrecht vallen. Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan de onverdoofde rituele slacht. Hoewel die slachtvorm volgens wetenschappers dieren onnodig extra leed toevoegt tijdens de slacht,[174] komt een wetswijziging die dat poogt algeheel te verbieden al decennia niet tot wasdom vanwege zorgen over de (vermeende) inperking van de godsdienstvrijheid.[175]

---

172 Het moet in dit kader wel vermeld zijn dat het potentieel van het inperken van grondrechten beperkt is. In het geval van conflicterende constitutionele belangen dient steeds een proportionaliteitstoets worden verricht, waarbij menselijke belangen hun dominantie zullen behouden. Bovendien kan de staatsdoelstelling slechts beperkend werken op de periferie van grondrechten, niet op hun kern. Dit relativeert enige mogelijke zorg aangaande het feit dat een overheid terughoudendheid dient te betrachten met het inperken van individuele grondrechten.

173 Nederlandse rechters zullen, mede gelet op het in ons rechtsstelsel geldende toetsingsverbod, rechtsinterpretatieve inperkingen waarschijnlijk schuwen. Vink 2018, p. 1863.

174 Kijlstra & Lambooij 2008.

175 Vink 2020.

Voorbeeld beperking grondrecht o.b.v. staatsdoelstelling dierenwelzijn (Duitsland)

Het Duitse Grondwettelijk Hof heeft reeds meerdere malen geoordeeld dat een staatsdoelstelling inzake dierenwelzijn reden kan zijn om een mensengrondrecht in te perken.

Een in dat kader spraakmakende zaak betreft die uit 2015 over bestialiteit. Na de invoering van een wettelijk verbod op het seksueel misbruiken van dieren werd die wet juridisch aangevochten. De eisers achtten dat verbod in strijd met hun grondwettelijk beschermde recht op seksuele autonomie. Het Grondwettelijk Hof bekrachtigde het verbod en oordeelde dat het seksueel aanranden van dieren niet onder het recht op seksuele autonomie valt, omdat dierenwelzijn een legitiem doel is dat dat grondrecht beperkt. Hierbij refereerde het Hof expliciet aan de grondwettelijke staatsdoelstelling inzake dierenwelzijn.

Bron: BVerfG, 8 december 2015 § 1 BvR 1864/14, §11-12, ECLI:DE:BVerfG:2015:rk20151208.1bvr186414

Effect 2: Doorwerking in open normen en belangenafwegingen

Een tweede effect van de staatsdoelstelling is dat zij kan doorwerken bij de invulling van open normen en bij concrete belangenafwegingen.[176] Eerder in dit essay is al aan bod gekomen dat in de Nederlandse dierenwelzijnswetgeving veel open normen zijn opgenomen die een concrete ethische afweging en invulling vergen in een specifiek geval. Zo mag volgens de Wet dieren geen inbreuk op de integriteit of het welzijn van dieren gemaakt worden die verder gaat dan 'redelijkerwijs noodzakelijk', en mogen dieren niet mishandeld worden zonder 'redelijk doel'.[177]

Als gevolg van een grondwettelijke staatsdoelstelling inzake dierenwelzijn zal, onder andere bij de concrete invulling van die open normen, het welzijn van dieren als zelfstandige factor moeten worden meegewogen in belangenafwegingen, ook als de betrokken partijen hieraan geen enkel belang hechten en ook als die norm in voorkomende gevallen primair een ander doel dient (bijvoorbeeld milieubehoud). Het welzijn van dieren kan als gevolg van haar constitutionele schraging aldus niet zonder meer terzijde worden geschoven als een vrijblijvende waarde van juridisch ondergeschikt belang, maar verkrijgt een niet ter discussie staande zelfstandige waarde in juridische belangenafwegingen en moet daarin altijd geadresseerd worden.[178] Als gevolg hiervan zal de balans mogelijk vaker doorslaan in het voordeel van dierenwelzijn.

Effect 3: Tegenwoordigheid in wetgevings- en beleidsafwegingen

Een derde effect van een staatsdoelstelling inzake dierenwelzijn is dat het in acht nemen van dierenwelzijn vanwege haar grondwettelijke status een factor van onbetwistbare statuur wordt in wetgevings- en beleidsafwegingen. Met andere woorden: wetgevers en beleidsmakers kunnen niet langer om dierenwelzijn heen en moeten de belangen van dieren adresseren bij het maken van keuzes die aan dierenwelzijn raken.[179] Ook in deze context leidt dit mogelijk tot evenwichtigere belangenafwegingen (zie kader).

---

176 Het laatstgenoemde effect is ook reeds expliciet erkend door het Duitse Bundesverfassungsgericht. BVerfG, 12 oktober 2010 – 2 BvF 1/07, §121, ECLI:DE:BVerfG:2010:fs20101012.2bvf000107.

177 Artikel 1.3 lid 2 en art. 2.1 lid 1 Wet Dieren.

178 Daarnaast is de toetsing aan dierenwelzijnsnormen nu nog vaak marginaal, maar zal deze in de nieuwe situatie mogelijk voller moeten worden. Vink 2018, p. 1864-1865.

179 Vink 2018, p. 1865.

Voorbeeld dierenwelzijn in beleidsafwegingen (veeziekte)

Het derde effect van de staatsdoelstelling kan worden geïllustreerd in relatie tot de (vaak controversiële) beleidskeuze voor preventieve massadestructie van gezonde dieren bij een uitbraak van een besmettelijke veeziekte.

Wanneer het in acht nemen van dierenwelzijn een constitutionele status heeft, zullen bij het overwegen van een (voor dieren) dergelijk ingrijpende maatregel niet langer slechts economische overwegingen een rol moeten spelen (zoals economische schade als gevolg van vaccinatie, waardoor vlees tijdelijk onverkoopbaar wordt en preventieve destructie dus aantrekkelijker wordt), maar moet ook het welzijn van dieren aantoonbaar gewicht in de schaal leggen. Bovendien zou de grondwettelijke status van dierenwelzijn kunnen betekenen dat de overheid actief moet zoeken naar voor dieren minder schadelijke alternatieve methoden om de uitbraak te bedwingen en zou het de verplichting met zich kunnen brengen die alternatieven serieus te overwegen, zelfs als die kostbaarder zouden blijken te zijn.

Bron: Vink 2018, p. 1865.

Effect 4: Vergrendeling normstellingskwaliteit

Een vierde effect van de constitutionele staatsdoelstelling wordt het vergrendelingseffect of *standstill*-effect genoemd en houdt in dat de overheid de kwaliteit van rechtsbescherming voor dieren minimaal dient te handhaven, maar bij voorkeur dient te versterken.[180] Hiermee wordt degeneratie van positiefrechtelijke dierenwelzijnsbescherming, oftewel de achteruitgang van eenmaal gerealiseerde dierenwelzijnsnormen, voorkomen. De constitutionele staatsdoelstelling heeft zodoende een inherent progressieve werking. Dit effect is vanwege de trias politica niet direct afdwingbaar voor de rechter, maar zal moeten optreden als gevolg van wetgevende en uitvoerende integriteit en als onderdeel van legitieme en rechtsstatelijke machtsuitoefening.[181]

Tot slot zij vermeld dat de staatsdoelstelling specifiek in Nederland aanleiding zou kunnen zijn om meer duidelijkheid te scheppen in de verantwoordelijkheidsvraagstukken op centraal en decentraal overheidsniveau. De RDA heeft in 2022 reeds geconstateerd dat door alle bestuurslagen heen onduidelijkheid heerst met betrekking tot de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van dierenwelzijn en -gezondheid.[182] Als gevolg daarvan zijn er bepaalde diergroepen aan te wijzen die structureel tussen wal en schip vallen en voor wie geen enkele bestuurslaag basale en uniforme verantwoordelijkheid neemt (zie kader). Een grondwettelijke staatsdoelstelling zou verduidelijken dat voor iedere diergroep in ieder geval íets geregeld moet zijn en de verantwoordelijkheden voor dieren dus uitputtend belegd moeten worden bij de verschillende overheidslagen.

---

180 Opvallend is dat de Belgische federale grondwetgever er expliciet voor heeft gekozen om dit effect niet toe te kennen aan de grondwettelijke staatsdoelstelling. Dit wijkt echter af van de communis opinio in de rechtstheorie dat dit effect wel degelijk een standaard element van de grondwettelijke staatsdoelstelling is.

181 Vink 2018, p. 1865.

182 RDA, *Dieren in het huis van Thorbecke*, 2022.

Voorbeeld bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsproblematiek (wildopvang)

Een sector waarin de problematiek rondom onduidelijke bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling pertinent aanwezig is, is de opvang van gewonde en zieke wilde dieren. De rijksoverheid stelde bij monde van de Minister van LNV in 2022 geen verantwoordelijkheid voor de opvang van gewonde en zieke dieren te hebben. Daarmee komt de zorg voor die dieren feitelijk op het bordje van maatschappelijke partijen en decentrale overheden terecht. De RDA constateerde in 2022 al dat dit door hen in de praktijk zeer wisselend opgepakt wordt en dat er daardoor momenteel geen uniform niveau van basiswelzijn voor wilde dieren in de opvang gegarandeerd is. In juli 2025 werd echter een amendement op de begroting van het ministerie van LNV met een Dierenondersteuningsfonds aangenomen waarin, kortgezegd, geld wordt vrijgemaakt om de wildopvang financieel te ondersteunen (waarbij de intentie overigens is dat dat bedrag in vrijwel gelijke delen wordt aangevuld door de provincies en gemeenten).

Een staatsdoelstelling inzake dierenwelzijn in de Grondwet zou onomwonden kunnen vastleggen welke overheidslaag verantwoordelijk is voor de zorg voor wilde dieren, dan wel een concreet aanknopingspunt en aanleiding kunnen zijn om tot onderlinge afstemming te komen in het duurzaam en uniform bij één van de overheidslagen beleggen van deze verantwoordelijkheden.

Bronnen:
Kamerstukken II 2022/23, 33576, nr. 325, p. 6;
RDA, *Dilemma's in de Wildopvang*, 2022;
Kamerstukken II 2024/25, 36725 XV, nr. 7.

Resumerend zou een staatsdoelstelling inzake dierenwelzijn betekenen dat overheidsdienaren binnen alle drie de machten (wetgevend, uitvoerend en rechtsprekend) en in alle overheidslagen rekening dienen te houden met dierenbelangen als onderdeel van hun constitutionele plichten. Het is daarmee een krachtig instrument dat ervoor zorgt dat de belangen van het dier steviger verankerd worden in de democratie en het rechtssysteem. Daarnaast wordt met de introductie van een staatsdoelstelling een belangrijke paradigmawijziging ingezet voor wat betreft de perceptie van de verantwoordelijkheid voor dierenwelzijn. Waar dierenwelzijn nu in essentie nog een 'vrije kwestie' is, in die zin dat de overheid verantwoordelijkheden op dat gebied relatief gemakkelijk van zich af kan schuiven in de richting van de sector of diereigenaar als hoofdverantwoordelijke, bepaalt de staatsdoelstelling dat dierenwelzijn een kwestie van algemeen belang is en de overheid de primair verantwoordelijke en aanspreekbare. Daarmee schuift de in de basis bijzonder kwetsbare positie van dieren iets dichter in de richting van die van andere kwetsbaren die van overheidswege beschermd worden, zoals kinderen.[183]

[183] Kinderen kunnen immers, in geval van ernstig tekortschietende, onkundige of schadelijke ouders, uiteindelijk ook rekenen op overheidsinspanningen om hun welzijn en welbevinden zo goed mogelijk beschermd te krijgen.

Analyse Staatsdoelstelling dieren in de Grondwet	
Oplossing voor:	Ambiguïteit in de houding van de staat t.o.v. dierenwelzijn.
	Juridisch niet kunnen beschermen van dieren tegen vormen van algemeen onethisch bevonden vormen van omgang met dieren die grondwettelijke bescherming genieten.
	Onduidelijkheden of hiaten in bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsvraagstukken (bijv. opvang wilde dieren).
Aandachtspunten:	Directe afdwingbaarheid marginaal (trias politica).
	Grondwetswijzigingsprocedure is langdurig en zwaar (vereist o.a. instemming van tweederdemeerderheid).
Nieuw gecreëerde uitdagingen:	Bewustwording bij politici van hun verantwoordelijkheid voor het naleven en het controleren op naleving.

9.3.3.2 Rechten van dieren in de Grondwet

De tweede manier waarop dieren in de Grondwet opgenomen zouden kunnen worden betreft het toekennen van subjectieve grondrechten aan (sommige) dieren. In deze verdergaande variant wordt het dier tot volwaardig rechtssubject gemaakt en krijgt hij bepaalde grondrechten, naar gelijkenis van enkele mensengrondrechten, zoals het recht op leven en het recht op de onaantastbaarheid van het lichaam. De rechtstheoretische discussie hierover is actueel en *ongoing*.

Al sinds de 18e eeuw gaan stemmen op om dieren tot rechtssubject te maken en hen rechten toe te kennen, waarvoor verschillende ethische en rechtstheoretische onderbouwingen gebruikt worden. In de meeste gevallen wordt de noodzaak van grondrechten voor dieren gevonden in de hedendaagse wetenschappelijke kennis over dieren. Onze (relatief) recente wetenschappelijke ontdekkingen met betrekking tot hun capaciteiten, gevoelsleven en belangen zijn dan de ratio die de grondslag vormt voor het pleidooi voor een stevigere bescherming van dieren middels grondrechten. In het vroege dierenrechtendebat werd daarbij vaak louter aansluiting gezocht bij de overeenstemmingen tussen mens en dier: veel capaciteiten van dieren komen wezenlijk overeen met (enkele) capaciteiten van de mens, zoals het kunnen lijden onder aangedaan geweld of de onthouding van voedsel. Niet geheel toevallig zijn dat de capaciteiten die er in het geval van de mens toe leiden dat hij grondrechten heeft. Volgens deze argumentatielijn kunnen dieren diezelfde rechten niet onthouden worden zonder een vorm van willekeur en ongelijkheid te hanteren: in de ethiek en juristerij zo ongeveer de twee grootste doodzondes. Om die doodzondes recht te zetten, zo luidt de theorie, dienen dieren die rechten te krijgen die aansluiten bij hun capaciteiten.

In meer recente bijdragen aan dit debat zien wij ook wel dat niet zozeer een beroep wordt gedaan op de gelijkheid tussen mens en dier, maar dat de nadruk juist wordt gelegd op de eigenheid van het dier zelf. Wellicht is het helemaal niet zo relevant of het dier al dan niet op ons lijkt, en misschien is het wel een antropocentrische redenering om te stellen dat het dier rechten moet krijgen vanwege zijn gelijkenis met de mens. Het betoog luidt dan dat de mens moet beseffen dat het dier in en om zichzelf en in zijn eigen hoedanigheid ertoe doet, ook en juist in al zijn vreemdsoortigheid. Niet als afgeleide van de mens, maar als wezen met intrinsieke waardigheid om wie hij is en ongeacht of dat gelijk is aan de mens.

Beide routes, die hier enigszins kunstmatig zijn onderscheiden maar die meestal overlappen, leiden tot min of meer dezelfde conclusie: het dier maakt aanspraak op (juridische) rechten. Soms wordt dit ook gezien als een vervolgstap in de ontwikkeling van de moderne democratische rechtsstaat. De democratische rechtsstaat wordt dan als onredelijk antropocentrisch beschouwd

en er wordt dan betoogd dat zij aan geloofwaardigheid verliest zolang dieren geen rechten hebben, omdat zij haar eigen kernprincipes verloochent door onder andere ongelijkheid en willekeur ten aanzien van dieren te betrachten.[184]

Meest voorkomende argumenten *tegen* dierenrechten

De drie meest gebruikte argumenten tegen het toekennen van grondrechten aan dieren zijn:

1. *Menselijke superioriteit:* Mensen hebben unieke eigenschappen die andere dieren niet hebben (zoals morele autonomie), waardoor rechten exclusief voor hen gelden.
2. *Praktische complexiteit:* Het toekennen van rechten aan andere dieren kan botsen met menselijke belangen, zoals voedselproductie en wetenschappelijk onderzoek. Ook zijn dieren niet in staat om hun rechten zelf af te dwingen.
3. *Rechten vereisen plichten:* Rechten zijn gekoppeld aan het vermogen om plichten te kunnen dragen, wat dieren niet kunnen.

Al decennia wordt in de ethische en rechtsfilosofische literatuur uitvoerig gediscussieerd over de logische houdbaarheid van deze (en andere) argumenten voor en tegen dierenrechten. Hoewel inmiddels een zekere consensus lijkt te zijn ontstaan met betrekking tot de vraag of dieren morele status hebben (antwoord: ja), blijft de kwestie van het toekennen van juridische grondrechten aan dieren vooralsnog controversieel.

De concrete rechten van dieren waarvoor gepleit wordt nemen uiteindelijk allerlei verschillende vormen en maten aan. Om toch tot enige definiëring te komen van wat er doorgaans ongeveer bedoeld wordt met het invoeren van 'dierengrondrechten', wordt hier een omschrijving gehanteerd die zoveel mogelijk aansluit bij de diverse voorstellen die door de jaren heen zijn gedaan. Die 'dierengrondrechten' hebben grofweg vier kenmerken: het gaat om klassieke, individuele, fundamentele, juridische grondrechten. Met deze afzonderlijke kenmerken wordt het volgende bedoeld:

- '*Klassiek*': de rechten vormen als het ware een beschermende laag rondom de burger – of in dit geval het dier. De staat en anderen mogen deze fundamentele rechtssfeer niet aantasten;
- '*Individueel*': de rechten komen het individuele dier toe en beschermen zijn elementaire belangen tegen eventueel schadelijke collectieve beslissingen;
- '*Fundamenteel*': de rechten behoren tot het fundament van de democratische rechtsstaat en zijn instituten dienen ertoe deze rechten te beschermen;
- '*Juridisch*': de rechten zijn niet slechts moreel, maar ook gejuridificeerd: zij zijn opgenomen in de constitutie.

Samengenomen betekent dit dat deze hypothetische rechten dieren het hoogste niveau van juridische bescherming zouden bieden en dat die bescherming in veel gevallen ook juridisch afdwingbaar zou zijn.[185] Het pleidooi voor dergelijke rechten beperkt zich in de meeste gevallen tot de dieren die sentiënt zijn, oftewel dieren die het vermogen hebben om subjectieve ervaringen te hebben, zoals genieten en lijden. Dat zijn immers de dieren met belangen die door (politieke) beslissingen of handelingen van de staat of burgers geraakt kunnen worden.

[184] Vink 2023.
[185] Waarbij in het Nederlandse rechtssysteem met betrekking tot afdwingbaarheid voor de rechter een belangrijk voorbehoud moet worden gemaakt vanwege het in ons rechtssysteem geldende toetsingsverbod.

Bovendien is er volgens veel rechtstheoretici een duidelijk verband tussen grondrechten en belangen. Zodoende zouden alleen dieren met belangen, oftewel de sentiënte dieren, in aanmerking moeten komen voor grondrechten.

Een mug met het recht op vrijheid van meningsuiting?! - Over welke rechten gaat het?

In de verschillende pleidooien voor dierenrechten wordt doorgaans getracht convergentie te vinden tussen enerzijds de aard, behoeften en capaciteiten van de dieren die deze rechten zouden krijgen en anderzijds de belangen die het desbetreffende recht tracht te beschermen.

Oftewel: een mug heeft geen belang bij het recht op vrijheid van meningsuiting en een rund niet bij het recht op godsdienstvrijheid. Logischerwijs zijn er niet veel rechtstheoretici die bepleiten die rechten toe te kennen aan die dieren. Tegelijkertijd heeft een varken wel belang bij het recht om niet gemarteld te worden en een kip heeft evengoed belang bij het recht op leven. Pleidooien in die richting zijn daarom ook alom aanwezig.

Kort samengevat zien we het vaakst pleidooien voor de rechten die de elementaire welzijnsbelangen van dieren beschermen. Dat zijn: het recht op vrijheid, het recht op lichamelijke integriteit (of de onaantastbaarheid van het lichaam, incl. het recht om niet gemarteld te worden) en het recht op leven.

Gevolgen dierengrondrechten

Het aan sentiënte dieren toekennen van de rechten zoals hierboven omschreven zou gevolgen hebben die wij nog niet eerder hebben meegemaakt.[186] De hier bedoelde rechten zijn het zwaarste constitutionele geschut wat er is en zij zouden bindend zijn voor alle staatsmachten. Overheidsdienaren zouden de belangen van sentiënte dieren niet langer zomaar kunnen negeren of wegstrepen in belangenafwegingsprocessen. De rechten zouden ook geëerbiedigd moeten worden in horizontale rechtsbetrekkingen, dus tussen private partijen, zoals burgers, bedrijven en andere organisaties. Daarbij zou de overheid de zwaarwegende taak hebben om ervoor te zorgen dat dieren hun grondrechten ook effectief kunnen genieten en dus schendingen ervan door anderen strafbaar moeten stellen, proberen te voorkomen en waar nodig adequaat bestraffen. Het invoeren van grondrechten voor sentiënte dieren zou dus een ongekend restrictief effect hebben op het staatsbestuur en zou sentiënte dieren een bescherming bieden die relatief stabiel, verzekerd en robuust is.

Tegelijkertijd zijn grondrechten niet absoluut – en dus ook de rechten van dieren zouden in de praktijk wel beperkt kunnen worden. Die beperkingen moeten juridisch gezien echter wel worden onderbouwd met rechtsgeldige argumenten. In de praktijk betekent dat meestal dat een inperking noodzakelijk en proportioneel moet zijn en een in de wet omschreven legitiem doel moet dienen. Deze inperkingsmogelijkheid biedt perspectief in contexten waarin dierengrondrechten het samenleven met dieren zou compliceren [zie kader].

[186] Hierbij zij vermeld dat de precieze gevolgen van het introduceren van dierengrondrechten sterk afhankelijk zouden zijn van de specifieke implementatie.

Gedachtenexperiment: de rode Amerikaanse rivierkreeft met het recht op leven?

Zou het toekennen van het recht op leven aan sentiënte dieren betekenen dat invasieve exoten zoals de rode Amerikaanse rivierkreeft niet langer bestreden kunnen worden?

Dat is niet noodzakelijk het geval. Vooropgesteld zal het invoeren van dierengrondrechten nooit zomaar extreme gevolgen hebben die niet expliciet door de bevolking zijn beoogd. Mensen zijn de hoeders van het rechtssysteem en als men op een dag zou besluiten tot het invoeren van dierenrechten dan kan de wetgevende macht daarbij definiëren welke juridische betekenis hij aan die rechten wil geven – en welke niet.

In het geval van invasieve exoten die volgens algemeen geldende opvattingen bestreden dienen te worden is het voorstelbaar dat men die specifieke diersoorten uitsluit van het recht op leven. Een andere optie is dat die diersoorten in beginsel wel het recht op leven genieten, maar dat het bestrijden ervan mogelijk blijft zolang dat aan de eisen voor legitieme inperking van het grondrecht voldoet (bijvoorbeeld: noodzakelijk, proportioneel en een legitiem doel dienend).

Bedenkingen

Gezien de robuuste aard van grondrechten en de impact die zij op zowel het politiek-juridische landschap als op het leven van (andere) individuen hebben, lijkt de drempel om een dergelijk krachtig instrument in te zetten vrij hoog – hoger dan het aanpassen van het recht op elke andere manier.[187] Het introduceren van dierengrondrechten lijkt voor in de nabije toekomst nog een te ambitieuze doelstelling. Om te beginnen is het aannemelijk dat er momenteel geen democratische meerderheid is die hier voorstander van zou zijn.[188] Meer praktisch bezien is het invoeren van dierengrondrechten op dit moment niet realistisch. Veel sectoren in onze samenleving zijn nu nog sterk verweven met of zelfs afhankelijk van het gebruiken van dieren op een manier die onder een regime met daadwerkelijke rechten voor dieren niet meer zou kunnen bestaan. En ook vanuit het oogpunt van de effectiviteit van de rechten[189] en de stabiliteit van de rechtsorde zou een zorgvuldige en geleidelijke transitie en inbedding in de instituties te verkiezen zijn boven een plotselinge radicale ommekeer. Zodoende moet de in deze paragraaf behandelde 'oplossingsrichting' niet zozeer als kant-en-klare oplossing voor de korte termijn gezien worden, maar meer als mogelijke inspiratiebron voor de (zeer) lange termijn.

---

187 Grondrechten zijn nooit ‘gratis’. Zij gaan gepaard met economische kosten (i.v.m. het opbouwen en onderhouden van instituties om dergelijke rechten in de praktijk betekenisvol te maken), 'vrijheidskosten' (de rechten van de ene persoon beperken noodzakelijkerwijs de hoeveelheid vrijheid van anderen) en zogenaamde ‘democratische kosten’ (rechten onttrekken bepaalde aspecten van de samenleving in wezen aan de normaal-democratische beslissingsruimte). Vink 2023, p. 329-330.

188 Wederom zijn geen concrete cijfers voor Nederland beschikbaar, maar kunnen wij wel kijken naar enigszins vergelijkbare landen waarin hier wel onderzoek naar gedaan is. Dan zien wij dat zich weliswaar een zekere toename aftekent in de bereidheid van mensen om dieren grondrechten toe te kennen (van 25% naar 32% in 12 jaar tijd), maar dat dit bij lange na nog niet een democratische meerderheid benadert. Laat staan een tweederdemeerderheid, die in het geval van een grondwetswijziging vereist zou zijn. Jones & Saad 2015.

189 Als ingrijpende wijzigingen in het recht tot stand komen zonder adequate institutionele anticipatie en zonder voldoende maatschappelijk draagvlak, is het aannemelijker dat zij zullen worden genegeerd dan dat zij daadwerkelijk tot de beoogde (juridische) verandering zullen leiden. Zonder die twee factoren is het goed mogelijk dat de baanbrekende wijziging van het recht in de praktijk teniet zou worden gedaan door reductieve juridische interpretatie, en dat de samenleving de verreikende gevolgen van de juridische wijziging niet zou accepteren en zich tegen de praktische implicaties ervan zou verzetten. Vink 2023, p. 412.

Analyse Rechten van dieren in de Grondwet	
Oplossing voor:	(Vermeend) moreel onrecht t.a.v. het dier.
	Onevenwichtige status dier in het recht, fundamentele ondergeschiktheid en zwaktes in het dierenbeschermingsrecht.
	Antropocentrisch karakter democratische rechtsstaat; willekeur en ongelijkheid in het rechtssysteem.
	Gevallen waarin de elementaire belangen van dieren het onderspit delven ten overstaan van mensenbelangen als beschermd aan de randen van hun grondrechten (ongelijke afweging van belangen).
Aandachtspunten:	Selectie van capaciteiten of belangen die grond zijn voor rechten en de daarop gebaseerde selectie van rechten.
	Timing en maatschappelijke inbedding (draagvlak).
	Omgang met en definiëren van noodzakelijke inbreuken op rechten.
Nieuw gecreëerde uitdagingen:	Omgang met botsingen van rechten tussen mens en dier.
	Menselijke assistentie bij afdwingen en objectiviteit in weging (onpartijdigheid en neutraliteit van de mens).
	Oprichten ondersteunende instituten.

10. Tot besluit

In dit essay hebben wij onderzocht hoe het gesteld is met het Nederlandse dierenrecht en de mate waarin onze wetten, regelgeving en alles wat daarbij komt kijken erin slagen het dier werkelijk recht te doen. De aanleiding daarvoor was drievoudig: (1) de ontwikkelingen in de wetenschap met betrekking tot dierlijke cognitie en emoties, (2) de maatschappelijke trend van toenemende betrokkenheid bij dieren en een hoge mate van ontevredenheid over hun huidige bescherming en (3) de ogenschijnlijk opgetreden stagnatie van het Nederlandse dierenrecht. Leidraad bij die zoektocht was de vraag: kan de positie van dieren in Nederland beter worden geborgd door aanpassingen in wetgeving en instituties?

We hebben ter beantwoording van die vraag gekeken naar het verleden en naar de huidige stand van zaken in het Nederlandse dierenrecht. Wij hebben daarbij zeker ook enkele positieve ontwikkelingen geconstateerd. Maar wij signaleren tegelijkertijd dat er sprake is van evidente tekortkomingen en gemiste kansen. Wel zien wij mogelijkheden om de positie van het dier te versterken, zowel op korte als op langere termijn. Het gaat er daarbij ook om, verworvenheden en gerealiseerde verbeteringen te behouden, en deze minder afhankelijk te maken van een meer of minder dierenwelzijnsgezinde politieke wind.

Een in dit kader belangrijke bevinding is, dat de wetgever aanvankelijk redelijk voortvarend te werk is gegaan met het in rechte erkennen van het dier als wezen met belangen die er toe doen om zichzelf: in relatief korte tijd is de intrinsieke waarde van dieren wettelijk erkend, is bij wet bepaald dat dieren ‘geen zaken’ zijn en zijn er verschillende zorgplichten voor dieren in de wet opgenomen. Hiermee zijn op zichzelf interessante ‘haakjes’ in de wetgeving gecreëerd, die de potentie hebben om de positie van het dier in het recht werkelijk een lift te geven. Toch hebben wij helaas moeten constateren dat het voor een groot deel ook meteen hierbij is gebleven: deze aanknopingspunten hebben uiteindelijk verder (nog) weinig – zichtbaar – handen en voeten gekregen in lagere regelgeving, de rechtstoepassing en de praktijk. Van duidelijke en werkelijk betekenisvolle ontwikkelingen in de rechtspositie van het dier *an sich*, los van her en der wat verbeteringen op onderwerp-niveau, is al jaren geen sprake meer. Vrij naar Dirk Boon geldt dan: de wet kan nog zo hard roepen 'het dier heeft intrinsieke waarde en is echt geen zaak!', maar als er geen rechtsmiddelen zijn om die rechten uit te oefenen en die intrinsieke waarde beschermd te krijgen, dan heb je niets aan die wet.[190]

Tegelijkertijd blijft de kennis over en betrokkenheid bij dieren wel toenemen. Als de juridische bescherming van het dier dan niet meegroeit, maar achterblijft, verbaast het niet dat inmiddels bijna driekwart (74%) van de Nederlanders ontevreden is met het huidige nationale beschermingsniveau van bepaalde diergroepen.[191] Een schrikbarend en niet te negeren ontevredenheidscijfer.

Het goede nieuws is dat de voornoemde ‘haakjes’ in de wetgeving nog steeds en daarmee onverminderd wel de potentie in zich dragen om betekenisvol te worden. Maar die potentie zal niet vanzelf gerealiseerd worden. Wij durven, op basis van de analyse in dit essay, wel te

[190] Boon 2007a. Vrij naar: “De eigenaar kan tien keer roepen 'dat is mijn boek', maar als hij geen rechtsmiddelen heeft om zijn eigendomsrecht uit te oefenen en dat boek terug te krijgen, dan heb je niks aan dat recht.”

[191] In casu landbouwdieren. Eurobarometer 2023, p. 16. Zie ook RDA, *Staat van het Dier* 2024, p. 24 voor een gedetailleerder beeld per diergroep.

stellen dat dit in de eerste plaats een gezonde dosis *toewijding en durf* vergt van de verschillende actoren met zeggenschap over de verschillende takken van het dierenrecht. Dat zijn in de eerste plaats uiteraard de wetgever en uitvoerende macht, oftewel: Kamerleden, bewindspersonen en ambtenaren. Wij doen een appèl op hen om zich bewust te zijn van de verantwoordelijkheid die zij hebben om te zorgen voor een fatsoenlijk functionerend rechtsgebied – ook voor dieren.

In tweede lijn is hier ook een belangrijke rol weggelegd voor andere (semi-)overheidsinstituties zoals de rechtspraak en de wetenschap. Ook zij verkeren in de positie om de randvoorwaarden te scheppen waaronder de basisbeginselen uit het Nederlandse dierenrecht beter op begrip kunnen worden gebracht en die uiteindelijk ook aan betekenis kunnen winnen. Uit dit essay mag duidelijk worden dat wij juridisch-academisch onderzoek en onderwijs in het dierenrecht node missen in Nederland. Primair om de eigenaardigheden en bijzonderheden van het Nederlandse dierenrecht op begrip te brengen, systematische analyses uit te kunnen voeren en het rechtsgebied kritisch te kunnen volgen. Maar daarnaast ook zeker als aanjager en duider van de discussie die wij als samenleving te voeren hebben over onze omgang met dieren en de plek die deze zouden moeten hebben in ons staatsbestel.

In derde lijn kan er tot slot een rol weggelegd zijn voor maatschappelijke organisaties: wij hopen op een toenemend bewustzijn van het belang van recht en rechtsontwikkeling voor de feitelijke bescherming van dieren. In een gejuridificeerde samenleving draagt het dierenrecht de potentie in zich het verschil te maken voor dieren. Onze indruk is dat dit besef al gaandeweg voet aan de grond begint te krijgen, blijkend uit onder andere het toenemende aantal rechtszaken over gehouden dieren dat de afgelopen jaren gevoerd wordt door dierenbeschermingsorganisaties. Die rechtszaken zijn nu vaak eerder gericht op resultaten in de desbetreffende zaak, dan op het bewerkstelligen van rechtsontwikkeling. In aanpalende disciplines zien wij een trend waarin steeds meer ingezet wordt op strategisch c.q. principieel procederen om rechtsontwikkeling te bereiken. Dat zou hier nog wel eens verrassende resultaten op kunnen leveren.

Naast de nood aan toewijding en moed van de juiste personen op de juiste plekken, heeft het Nederlandse dierenrecht ook te kampen met enkele institutionele beperkingen of 'weeffouten'. Daarom zal het voor een écht structurele en betekenisvolle verandering van de positie van het dier ook noodzakelijk zijn om aan de institutionele en juridische systeemfouten te werken. In Deel II van dit essay hebben wij getracht op dit vlak ons steentje bij te dragen, door een overzicht te geven van een zeer diverse waaier aan mogelijke oplossingen voor dergelijke 'weeffouten' en institutionele drempels. Zonder daarmee overigens te willen pretenderen volledig te zijn. Wij hebben daarbij getracht deze oplossingsrichtingen – zo veel als mogelijk – gestructureerd te presenteren, door ze te groeperen op mate van ingrijpendheid, in drie categorieën: 'Reparaties', 'Modernisering en verbetering' en 'Hervormingen'. De door ons geschetste mogelijkheden hebben ieder zo hun eigen voor- en nadelen, die in dit essay ook telkens kort aan bod zijn gekomen. Om uiteindelijk weloverwogen de juiste stappen te kunnen zetten is verdere analyse en onderzoek nodig en verdere uitwerking van de door ons geschetste mogelijkheden gewenst. Toch bevat dit essay ook zeker wel – korte termijn – oplossingsrichtingen die redelijk rechttoe rechtaan zijn en binnen afzienbare termijn al ingezet zouden kunnen worden.

Dé oplossing pretenderen wij niet te bieden met dit essay. Wel hebben wij geprobeerd helder te maken dát nieuwe impulsen en verandering op het terrein van het dierenrecht nodig zijn. Met de in dit essay opgenomen schets van potentieel interessante mogelijkheden hopen wij inspiratie en handvatten te bieden aan politiek, beleid, instituties en wetenschap. Wij hebben gepoogd te laten

zien dat het denken niet stopt bij '*wel of geen dierenrechten*,' maar dat de rechtspositie van het dier een complex fenomeen is waarbij allerhande aanpassingen al genuanceerde effecten kunnen bewerkstelligen. Er is zoveel mogelijk.

Wij roepen politici, beleidsmakers en instituties op om het beschrevene te gebruiken om te bezien welke verbeteringen direct doorgevoerd kunnen worden binnen de eigen mogelijkheden, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en welke (voorkeurs)opties – op termijn – wenselijk zouden kunnen zijn om te gaan realiseren, en op welke wijze. Uiteraard is samenwerking en afstemming – of om te beginnen; samen discussiëren – over het onderwerp aan te bevelen. Met dit essay hebben wij getracht hier een eerste aanzet voor te geven.

Uiteraard hopen wij met dit essay het onderwerp onder de aandacht gebracht te hebben van eenieder die geïnteresseerd is in het welzijn van dieren – en hun juridische positie. Daarbij hopen wij, dat de door ons ervaren en beschreven urgentie door u als lezer wordt gevoeld én overgenomen.

Met recht een mooie uitdaging!

Samenvatting

Ruim veertig jaar na de introductie van het begrip intrinsieke waarde van het dier in de Nederlandse wetgeving wordt in dit essay de balans opgemaakt. In de jaren zeventig en tachtig betekende de erkenning van deze intrinsieke waarde een verschuiving in het juridische denken over dieren. Dieren werden niet langer uitsluitend gezien als gebruiksobjecten van de mens, maar als levende wezens met eigen belangen die in beginsel moesten worden meegewogen. Deze ontwikkeling werd destijds terecht als revolutionair ervaren. In de decennia daarna zijn ook daadwerkelijk stappen gezet, zowel in wetgeving als in beleid. Toch blijkt bij nadere beschouwing dat de juridische positie die dieren destijds werd toegedicht, in de praktijk onvoldoende tot wasdom is gekomen. De verwachtingen die met de introductie van de intrinsieke waarde gepaard gingen, zijn slechts gedeeltelijk ingelost.

Aanleiding en onderzoeksvraag

In de inleiding (*paragraaf 1*) wordt geschetst dat er sprake is van stagnatie in het Nederlandse dierenrecht. Verbeteringen zijn vaak fragmentarisch, traag en kwetsbaar gebleken. Bovendien bestaat er zorg over de mate waarin behaalde dierenwelzijnswinst duurzaam is geborgd, met name wanneer het politieke klimaat minder welwillend staat tegenover dierenwelzijn. Tegelijkertijd is de maatschappelijke context ingrijpend veranderd. Uit publieksonderzoek blijkt dat burgers steeds meer belang hechten aan dierenwelzijn en dat steeds meer Nederlanders vinden dat de overheid te weinig doet om het welzijn van dieren te waarborgen. Dieren worden vaker gezien als individuen met eigen belangen. Dit niet alleen waar het gezelschapsdieren betreft, maar ook landbouwdieren, proefdieren en wilde dieren. Wetenschappelijke inzichten in dierlijk gedrag, gevoel en behoeften versterken deze ontwikkeling. Tegen deze achtergrond wordt de centrale vraag opgeworpen wat ervoor nodig is om de in Nederland en elders ontstane ideeën en ontwikkelingen met betrekking tot dierenwelzijn en -recht te concretiseren in het Nederlandse politieke, juridische en institutionele landschap. Er wordt, kortom, geïnventariseerd of de positie van dieren beter zou kunnen worden geborgd door aanpassingen in recht of instituties.

Deel I: Voorgeschiedenis, stand van zaken, probleemanalyse en ontwikkelingen aan de poort

In *Deel I* wordt eerst teruggeblikt op de voorgeschiedenis van het Nederlandse dierenrecht (*paragraaf 2*). Daarbij wordt de periode van de jaren zeventig tot negentig van de vorige eeuw aangeduid als een kantelmoment. Onder invloed van internationale ethische discussies en nationale beleidsdocumenten werd het uitgangspunt aanvaard dat dieren een intrinsieke waarde hebben. Dit uitgangspunt werd verankerd in verschillende wetten, waaronder de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en later de Wet dieren. De verwachting was dat deze erkenning zou doorwerken in uitvoeringsregelgeving en handhavingspraktijken, en zou leiden tot een wezenlijk andere omgang met dieren.

Vervolgens wordt vastgesteld dat deze doorwerking slechts beperkt heeft plaatsgevonden. Veel verwachtingen zijn pas na lange tijd of slechts gedeeltelijk gerealiseerd. De huis- en hobbydierenlijst vormt daarvan een illustratief voorbeeld: al in de jaren negentig werd voorzien dat niet alle diersoorten geschikt zijn om als gezelschapsdier te houden, maar pas decennia later is daadwerkelijk regelgeving tot stand gekomen, en dan nog in beperkte vorm. Ook op andere terreinen, zoals het beëindigen van ingrijpende praktijken in de veehouderij of het doden van dieren, is sprake geweest van langdurige besluitvorming en veelal van telkens opnieuw uitstel.

Probleemanalyse

In de daaropvolgende probleemanalyse wordt uiteengezet welke (juridische) factoren bijdragen aan de geconstateerde stagnatie (*paragraaf 3*). Een belangrijke factor is de wijze waarop dieren in de wetgeving worden gerubriceerd naar menselijk gebruiksdoel. Afhankelijk van de context waarin een dier wordt gebruikt (als productiedier, proefdier, wild dier of gezelschapsdier) gelden verschillende regels en beschermingsniveaus. Deze benadering bemoeilijkt een consistente toepassing van het uitgangspunt van intrinsieke waarde. Het leidt tot situaties waarin dezelfde diersoort, zoals een konijn, sterk uiteenlopende bescherming geniet afhankelijk van het gebruik dat de mens ervan maakt.

Daarnaast wordt geconstateerd dat dierenwetgeving in belangrijke mate reeds bestaande praktijken heeft gecodificeerd. Verworven menselijke belangen, waaronder economische belangen, vormen vaak het uitgangspunt, terwijl dierenbelangen slechts binnen die kaders worden meegenomen. Open normen laten veel ruimte aan dierhouders en sectoren om zelf te bepalen wat aanvaardbaar is. Dit draagt bij aan het bestendigen van de status quo en belemmert structurele verbeteringen.

Ook de vormgeving van het dierenrecht speelt hierbij een rol. Hoewel de Wet dieren bedoeld was als een integraal en overzichtelijk kader, is het stelsel in de praktijk versnipperd en moeilijk toegankelijk. Veel inhoudelijke normen zijn neergelegd in lagere regelgeving, waardoor de kenbaarheid en handhaafbaarheid onder druk staan. Het veelvuldig gebruik van open normen blijkt bovendien problematisch wanneer onduidelijk is wanneer precies aan die normen wordt voldaan.

In samenhang daarmee wordt aandacht besteed aan toezicht en handhaving. Capaciteitsproblemen bij toezichthoudende instanties, gecombineerd met onduidelijke normen, maken effectieve handhaving lastig. De mate van bescherming verschilt sterk per sector. Zo is het toezicht in de proefdierensector relatief goed georganiseerd, terwijl dit bij andere diergroepen aanzienlijk minder het geval is.

Verder wordt ingegaan op de bestuurlijke inbedding van dierenaangelegenheden. Verantwoordelijkheden zijn verdeeld over verschillende bestuurslagen, wat leidt tot onduidelijkheid en lacunes. Voor sommige diergroepen lijkt geen enkele bestuurslaag zich volledig verantwoordelijk te voelen. Dit ondermijnt een coherente en effectieve bescherming van dierenbelangen.

Een meer fundamenteel punt betreft de bijzondere aard van het dierenrecht. De erkenning van dieren als beschermwaardig - in en om zichzelf - stelt de democratische rechtsstaat voor nieuwe vragen. Het recht en de instituties zijn traditioneel antropocentrisch ingericht. Het daadwerkelijk serieus nemen van niet-menselijke belangen vergt aanpassing van juridische denkkaders en institutionele structuren. Deze omslag blijkt complex en is tot op heden onvoldoende gerealiseerd.

Ook wordt vastgesteld dat het dierenrecht in Nederland onvoldoende academisch is verankerd. Het ontbreken van structureel universitair onderwijs en onderzoek naar het Nederlandse dierenrecht belemmert de ontwikkeling van het rechtsgebied. Hierdoor blijft samenhang tussen verschillende deelrechtsgebieden onderbelicht en ontbreekt een stevige juridische infrastructuur die nodig is voor verdere professionalisering.

Ten slotte wordt stilgestaan bij de toegang tot de rechter. Zowel burgers als dierenwelzijnsorganisaties ondervinden beperkingen bij het aan de orde stellen van dierenbelangen. Procedures zijn vaak langdurig en de rechter toetst in bestuursrechtelijke zaken doorgaans marginaal. Dit is problematisch, zeker waar sprake is van voortdurend of onomkeerbaar dierenleed.

Balans opgemaakt en een eerste blik vooruit

Het dierenrecht wordt als een eigenstandig maar "dwars door" de klassieke rechtsgebieden heen lopend rechtsgebied gepositioneerd, waarbij verbetering kan worden aangevlogen vanuit verschillende denkrichtingen: het plaatsen van dierenbelangen in bredere juridische kaders, privaatrechtelijke herijking en constitutionele en institutionele verankering (*paragraaf 4*).

Vervolgens wordt geconcludeerd dat de erkenning van intrinsieke waarde in de huidige wetgeving niet automatisch leidt tot het daarmee beoogde beschermingsniveau, zodat een nieuwe impuls nodig is die dierenbelangen consequenter en minder afhankelijk van wisselende politieke prioriteiten borgt, mede in het licht van groeiende maatschappelijke verwachtingen en toenemende wetenschappelijke kennis over dieren (*paragraaf 5*).

Als afsluiting van Deel I resteert het beeld van een rechtsgebied dat weliswaar volop regelgeving en op zichzelf ook mogelijkheden kent, maar dat desondanks door versnippering, open normen, handhavingsknelpunten, bestuurlijke onduidelijkheden en beperkte rechtsbescherming nog onvoldoende "voor de dieren" werkt, zodat een koerswijziging richting meer samenhang, professionalisering en verankering noodzakelijk is (*paragraaf 6*).

Deel II: Verbetering en professionalisering op korte en lange termijn

In *Deel II* verschuift de focus van analyse naar perspectief. Nadat in Deel I is vastgesteld dat het Nederlandse dierenrecht tekortschiet, wordt in Deel II verkend op welke wijze verbetering en versterking van de positie van dieren mogelijk zijn, zowel binnen het bestaande stelsel als via meer fundamentele hervormingen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen reparaties op korte termijn, modernisering en professionalisering op middellange termijn, en structurele hervormingen op langere termijn.

Reparaties

Allereerst wordt ingegaan op noodzakelijke reparaties binnen het huidige juridische kader (*paragraaf 7*). Daarbij komt onder andere het functioneren van de handhavingsketen aan bod. In de tekst wordt benadrukt dat normstelling, toezicht en handhaving niet los van elkaar kunnen worden gezien. Onvoldoende duidelijke normen werken door in problemen bij toezicht en handhaving, terwijl gebrekkige handhaving op haar beurt afbreuk doet aan de normatieve werking van het recht. In dat licht wordt gepleit voor het oplossen van knelpunten in de handhavingsketen en voor een meer consistente toepassing van bestaande bevoegdheden. Ook wordt gewezen op de noodzaak om de inhoudelijke normstelling te verduidelijken en verder uit te werken, met name waar het gaat om open normen die nu onvoldoende richtinggevend blijken te zijn.

In aansluiting daarop wordt aandacht besteed aan het lopende traject waarin open normen binnen de Wet dieren nader worden ingevuld. Daarbij wordt benadrukt dat het van belang is dat deze invulling daadwerkelijk plaatsvindt vanuit het perspectief van het dier en diens intrinsieke waarde, en niet uitsluitend vanuit uitvoerbaarheid of bestaande praktijken. Het huidige traject biedt kansen, maar de effectiviteit ervan is mede afhankelijk van de mate waarin dierenwelzijn daadwerkelijk als inhoudelijk uitgangspunt wordt gehanteerd.

Modernisering en verbetering

Vervolgens wordt een bredere moderniseringsslag verkend (*paragraaf 8*). Daarbij wordt vastgesteld dat het dierenrecht gebaat zou zijn bij een algehele herziening en actualisering van de wettelijke kadrering. De bestaande regelgeving is historisch gegroeid, gefragmenteerd en sterk context-afhankelijk, wat een samenhangende benadering belemmert. Een integrale wetgevings- en beleidsanalyse wordt noodzakelijk geacht om te beoordelen waar lacunes bestaan, waar normen onvoldoende aansluiten bij actuele wetenschappelijke inzichten en waar belangenafwegingen structureel onevenredig in het nadeel van dieren uitvallen.

In dat kader wordt uitgebreid stilgestaan bij de wijze waarop de intrinsieke waarde van het dier in de huidige wetgeving is vormgegeven. Hoewel dit begrip formeel is verankerd, blijkt het in de praktijk vaak onvoldoende concreet uitgewerkt. Er wordt onderstreept dat de intrinsieke waarde niet slechts een symbolisch uitgangspunt mag zijn, maar inhoudelijk richtinggevend moet worden voor normstelling, beleidskeuzes en uitvoeringspraktijk. Daarbij wordt ook gewezen op het belang van het verder aankleden van de zorgplicht voor dieren, zodat deze niet alleen een algemene morele aansporing vormt, maar ook juridisch hanteerbaar en toetsbaar wordt. In dit verband zou gedacht kunnen worden aan het opstarten van een verkenning naar moderne wetgevingsideeën die uitdrukking geven aan de gedachte dat mensen een bijzondere verantwoordelijkheid hebben voor (de door hen gedomesticeerde) dieren, zoals het verplichten van een zorgverzekering voor gehouden dieren en het vergunningplichtig maken van (semi-) beroepsmatige fokpraktijken met dieren.

Naast wetgeving wordt aandacht besteed aan de institutionele positionering van dierenbelangen binnen de overheid. Geconstateerd wordt dat dierenwelzijn binnen het huidige bestuurlijke bestel geen vanzelfsprekende, structurele plaats heeft. Dit uit zich onder meer in versnipperde verantwoordelijkheden en het ontbreken van een duidelijke regie. In dat licht wordt gepleit voor een professionaliseringsslag, waarbij dierenbelangen explicieter en consistenter worden meegenomen in beleidsvorming. Ook wordt gewezen op het belang van een structurele "vinger aan de pols" bij vooruitgang en vernieuwing, zodat ontwikkelingen in wetenschap en samenleving tijdig kunnen doorwerken in beleid en regelgeving. Concreet is hierbij bijvoorbeeld te denken aan periodieke analyses van juridische normen die vatbaar zijn voor dergelijke veranderingen in de tijdgeest, waarbij die doorgelicht worden op actualiteit, wetenschappelijke accuraatheid, draagvlak en volledigheid in toepassingsbereik. Daarnaast wordt in het kader van de professionalisering van het dierenbelang binnen de overheid de steeds vaker uitgesproken gedachte besproken dat de portefeuille 'dieren' wellicht niet optimaal belegd is bij het huidige ministerie van LVVN en wordt de mogelijkheid onderzocht om die portefeuille anders binnen de rijksoverheid te positioneren.

Hervormingen

In de daaropvolgende paragraaf wordt de blik verder vooruit gericht, naar meer ingrijpende hervormingen (*paragraaf 9*). Een belangrijk voorstel is de instelling van een Dierwetenschappelijk Forum, dat als structureel kennis- en adviesorgaan zou kunnen fungeren. Daarmee zou de inbreng van wetenschappelijke inzichten in dierenwelzijn en dierlijke behoeften systematischer kunnen worden geborgd in wetgeving en beleid.

Daarnaast wordt de optie verkend om de wetgevings- en beleidsprocedures op het terrein van dieraangelegenheden formeel te verzwaren. Daarbij wordt gedacht aan instrumenten zoals een diereffectrapportage en een dierverantwoordingsnota, die tot op zekere hoogte vergelijkbaar zijn met bestaande verantwoordingsmechanismen op andere beleidsterreinen, zoals milieu.

Deze instrumenten zouden ertoe moeten bijdragen dat de gevolgen van beleid en regelgeving voor dieren expliciet, transparant en toetsbaar worden gemaakt – en daarmee ook vatbaarder voor politiek en maatschappelijk debat en controle.

Ook wordt uitgebreid stilgestaan bij de rechtspositie van dieren. Daarbij wordt verkend in hoeverre alternatieve eigendomsconstructies denkbaar zijn, zoals verrijkt of voorwaardelijk eigendom, of een splitsing van het klassieke eigendomsrecht, met een scheiding tussen gebruiksrechten en verantwoordelijkheid. Deze benadering sluit aan bij ontwikkelingen in het privaatrecht, waarin dieren niet langer zonder meer als zaken worden beschouwd, maar als levende wezens met een bijzondere status.

Een ander belangrijk thema betreft de toegang tot de rechter bij dierenaangelegenheden. Een effectieve rechtsbescherming voor dieren is mede afhankelijk van de mogelijkheid om rechterlijke toetsing te verkrijgen. Beperkingen in capaciteit, politieke wil, ontvankelijkheid, procedurele en financiële drempels en langdurige procedures doen afbreuk aan die bescherming. Verruiming van de toegang tot de rechter wordt daarom verkend als een wezenlijk onderdeel van een versterkte rechtspositie voor dieren.

Ten slotte wordt uitvoerig ingegaan op de mogelijkheid van grondwettelijke verankering van dieren(belangen). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende modellen, waaronder een staatsdoelstelling inzake dierenwelzijn en het toekennen van (beperkte) grondrechten aan dieren. De mogelijke effecten van grondwettelijke inclusie worden systematisch besproken, zoals doorwerking in belangenafwegingen, het wegnemen van juridische hobbels bij de bescherming van dieren, invloed op open normen, een vergrote tegenwoordigheid van dierenwelzijnsbelangen bij politieke en juridische afwegingen, en een versterking van de normstellingskwaliteit – inclusief het formeel vergrendelen van de welzijnseisen (in die zin dat dierenwelzijnsbescherming in wetgeving en beleid niet meer mag verslechteren). Tegelijkertijd worden ook de bedenkingen en beperkingen van constitutionele oplossingen benoemd.

Uit de verkenning in Deel II wordt duidelijk dat versterking van het Nederlandse dierenrecht niet kan worden bereikt met enkel marginale aanpassingen. Er is een samenhangende benadering nodig waarin wetgeving, instituties en rechtsbescherming gezamenlijk worden herijkt, met de intrinsieke waarde van het dier als daadwerkelijk leidend uitgangspunt. Alleen langs die weg kan worden gekomen tot een rechtsorde waarin dieren niet slechts formeel worden erkend als entiteiten die er toe doen, maar ook materieel beter worden beschermd.

Conclusie

Het essay mondt uit in de conclusie dat de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier weliswaar een noodzakelijk vertrekpunt was, maar geen eindpunt (*paragraaf 10*). De maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen decennia maken duidelijk dat er een nieuwe impuls voor het dierenrecht nodig is. Er wordt benadrukt dat de verdere ontwikkeling van het dierenrecht wel primair, maar niet uitsluitend een verantwoordelijkheid van de wetgever is, maar een gezamenlijke opgave vormt voor politiek, bestuur, rechtspraak, wetenschap en andere betrokken instituties, waarbij eenieder vanuit de eigen rol en bevoegdheden dient bij te dragen aan een betere borging van de belangen van dieren. Alleen wanneer dierenbelangen structureel en institutioneel worden geborgd, kan het recht daadwerkelijk bijdragen aan een samenleving waarin met recht wordt gezorgd voor dieren.

Literatuurlijst

Animal Protection Index (API), *World Animal Protection*, 2020, https://api.worldanimalprotection.org.

Attitudes of Europeans towards Animal Welfare (Rapport 'Special Eurobarometer 533' in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerd door Kantar Public), Europese Unie 2023.

Attitudes of Europeans towards Animal Welfare (Rapport 'Special Eurobarometer 442' in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerd door TNS Opinion & Social), Europese Unie 2016.

D. Baert & S. Baeck, 'Dierenrechtenorganisaties kunnen slachthuizen en broodfokkers die dieren mishandelen niet meer voor de rechter brengen: "40 jaar terug in de tijd"', *vrt.be*, 9 juli 2024.

J. Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Mineola: Dover Publications Inc. 2007 (1789).

R.H.M. Bergevoet, M. Benus en O. van der Valk, *Een tekort aan dierenartsen in Nederland? Een eerste inventarisatie*, Wageningen: Wageningen Economic Research 2020.

B. Berkhout, I.S. Sloover, W. Wierenga, E. Starmans, S. van Baardewijk en F. van Dam, *Evaluatie van de Wet Dieren*, Utrecht: Berenschot 8 juli 2020.

D. Boon, 'Dieren hebben rechten!' (voordracht), 12 april 2007, Vrije Universiteit Amsterdam, animalfreedom.org. (*2007a*)

D. Boon, 'Dieren pimpen', *AA 2007*, afl. 4, p. 327-329. (*2007b*)

D. Boon, *Nederlands Dierenrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1983.

E.C. de Bordes, Dieren in het Geding, Den Haag: Sdu 2010

J. Bouma, 'Vleesindustrie begaat 2,7 miljard overtredingen per jaar', Trouw, 21 mei 2014.

G.M. Broad, 'Public support for animal rights goes beyond keeping dogs out of overhead bins', The Conversation, 22 maart 2018, theconversation.com

Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO), *Advies over de risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen*, Utrecht: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), 26 september 2024.

Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO), *Advies over Evaluatie Wet dieren: Brief aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, 28 oktober 2020.

Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO), *Risicobeoordeling roodvleesketen: Rund, varken, paard, schaap en geit*, Utrecht: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), september 2015.

'Burgerinitiatief: Dierenwelzijn is een zaak voor Justitie en Veiligheid', *House of Animals*, september 2023, houseofanimals.nl.

P. Cavalieri & P. Singer (red.), *The Great Ape Project: Equality Beyond Humanity*, New York: St. Martin's Griffin 1996.

Directie DAD, Directie EIA, Directie PAV, Directie WJZ, Afdeling BPI NVWA, Divisie JZ NVWA, *Procesbeschrijving voor de nadere invulling van open normen*, 1 december 2020.

N. Evertsen (red.), *Teksen wetgeving dierenwelzijn (Editie 2017-2018)*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2017.

D. Favre, 'Equitable Self-Ownership for Animals', *Duke Law Journal* 2000, afl. 50, p. 473-502.

G.L. Francione, 'Personhood, Property and Legal Competence', in: P. Cavalieri & P. Singer (red.), *The Great Ape Project: Equality Beyond Humanity*, New York: St. Martin's Griffin 1996, p. 248–257.

R. de Graaff, 'Dieren zijn geen zaken: De 'eigen positie' van het dier gecodificeerd in artikel 3:2a BW', *Ars Aequi* 2017, afl. 9, p. 668-669.

M. van Huijk, 'Slim cameratoezicht slim inzetten', *Dierenbescherming*, 29 augustus 2024, Dierenbescherming.nl.

J. Jones & L. Saad, 'Gallup Poll Social Series: Values and Beliefs', *Gallup News Service* 2015.

A. Kijlstra & B. Lambooij, *Ritueel slachten en het welzijn van dieren. Een literatuurstudie*, Animal Science Group Wageningen, UR Rapport 161 (Wageningen 2008).

T. Lambooy, T. van Soest, I. Breemer, 'Granting Rights of Nature to the Wadden Sea? An exploratory study', rapport 2022-04, dd. 30-11-2022, *Waddenacademie*.

M. Leenders, 'Minister met/zonder landbouw in de genen', *BinnenlandsBestuur.nl*, 30 april 2021.

P. Lefranc, 'De actio popularis ter bescherming van het milieu: wenselijk?', in: P. Lefranc & C. Ponchaut (red.), *De toegang tot de rechter de lege ferenda in milieuaangelegenheden*, Mechelen: Wolters Kluwer 2017, 19-29.

J. Maaskant, S. Beers, T. Brandwijk, T. Greutink, E. van Klink, J. Lambers en M. Snijdelaar, 'Dierenwelzijn: Een analyse van beleidsnota's en een overzicht van welzijnsitems in de sectoren', *ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, Ede, 2007.

D.J. Mellor, 'Updating animal welfare thinking: moving beyond the five freedoms towards a life worth living', *Animals*, 6, no 3, 21, 2016.

K.M. Nattrass, '"...Und Die Tiere": Constitutional Protection for Germany's Animals', *Animal Law* 2004, afl. 10, p. 283-312.

D. van der Neut, 'Dierbaar: waarom onze liefde voor huisdieren amper grenzen kent', *Psychologie Magazine*, oktober 2010.

J. den Outer, *Rechten voor de Natuur*, Rotterdam: Lemniscaat 2023

C. Pahl-Wostl, 'A Conceptual Framework for Analysing Adaptive Capacity and Multi-Level Learning Processes in Resource Governance Regimes', *Global Environmental Change* 2009/3, afl. 19, p. 354–65.

Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA), *Staat van het dier 2024: Beschouwingen en opinies over de verschuivende relatie tussen mens en dier in Nederland*, (Enquête in opdracht van de Raad voor Dierenaangelegenheden, uitgevoerd door Kantar Public), Den Haag: RDA 2024.

Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA), *Startdocument RDA: Het dier in recht en instituties*, Den Haag: RDA 2023.

Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA), *Dieren in het huis van Thorbecke*, Den Haag: RDA 2022.

Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA), *Dilemma's in de wildopvang*, Den Haag: RDA 2022.

Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA), *Dierwaardige veehouderij*, Den Haag: RDA 2021.

Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA), *Dierenwelzijn in de kringlooplandbouw*, Den Haag: RDA 2020.

Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA), *Dierbare hulpverleners: Welzijn voor mens en dier?*, Den Haag: RDA 2019.

Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA), *One health: Een afwegingskader voor beleidsbeslissingen*, Den Haag: RDA 2015.

'Rijksoverheid en Dierenbescherming' (Nota), *ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk*, 1981.

P.H. van Rijn en J. Zwanenburg, *Feitenonderzoek toezichtsketen en tekortkomingen hierin. Kleine- en middelgrote slachthuizen Noord-Nederland*, Katwijk: 2Solve Investigations, 4 september 2019.

L. Ripmeester en J. Staman, 'Het Duitse hondenuitlaatgebod; maatgevend voor het Nederlandse dierenwelzijnsrecht of te gek om los te lopen?', *Ars Aequi* 2021/04, p. 368-372.

J. Silvius, A.G. Hoogstra, J.L. Candel, E.M. de Olde, I.J.M. de Boer & C.J.A.M. Termeer, 'Determining the Transformative Potential of Circular Agriculture Initiatives', *Ambio* 2023/12, afl. 52, p. 1968–1980.

P. Singer, *Animal Liberation*, New York: HarperCollins 2009 (1975).

K. K. Smith, *Governing Animals: Animal Welfare and the Liberal State*, Oxford: Oxford University Press 2012.

P. Somers, 'Dolfinarium moet uiterlijk in 2037 definitief sluiten: "Een einde aan dolfijnen in gevangenschap houden",' KW, 17 november 2024, kw.be.

A. Staker, 'Should chimpanzees have standing? The case for pursuing legal personhood for non-human animals', *Transnational Environmental Law* 2017/6, afl. 3, p. 485-507.

C.D. Stone, *Should Trees Have Standing? Law, Morality and the Environment*, New York: Oxford University Press 2010 (1972).

M. Sullivan, 'Consistently inconsistent: The constitution and animals', *Animal Law* 2013/19, afl. 2, p. 213–219.

A. Thelen & F. Geelhoed , 'Het nieuwe activisme? Een kwalitatieve studie naar strategieën en betekenisgeving', *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit* 2021 (11) 1, p. 31-49.

D. Verhaeghe & L. de Wandel, *Peiling: Dieren in de Grondwet* (i.o.v. Gaia uitgevoerd door Ipsos Marketing), 2017.

D.J. Vink, C.M. Vinke en Y.R.A. van Zeeland, *Van koppelaar tot knuffelaar: Onderzoek naar de gezondheids- en welzijnsstatus van konijnen in de Nederlandse gezelschapsdierensector (executive summary)*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2018.

J. Vink, *De open samenleving en haar dieren*, Gorredijk: Noordboek 2023.

J. Vink, *Het recht in het Antropoceen: Kan het recht dieren houvast bieden?* (Vaarkamplezing te Utrecht op 9 juni 2022), Den Haag: RDA 2022.

J. Vink, 'Het wetsvoorstel onverdoofde rituele slacht 2.0', *NTKR* 2020, afl. 1, p. 147-154.

J. Vink, 'Dierenwelzijn: van onderhandelbare naar grondwettelijke waarde', *NJB* 2018/1297, afl. 26, p. 1862-1869.

I. Visseren-Hamakers, 'The 18th Sustainable Development Goal', *Earth System Governance* 2020, vol. 3, sciencedirect.com.

M.C.G. Voogt, 'Verdelingsproblematiek: de quasi-goederenrechtelijke status van de hond hij verdelingen', *Tijdschrift Relatierecht en Praktijk*, Nummer 1, februari 2021, p. 50 e.v.

S.M. Wise, *Rattling the Cage: Towards Legal Rights for Animals*, Cambridge: Perseus Books 2000.

2026, 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 BY-NC-ND 4.0-licentie Nederland. Voor de volledige tekst van deze licentie zie *https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.nl*.

Opmaak en drukwerk: Xerox / OSAGE

Deze publicatie weerspiegelt de stand van zaken tot januari 2026.