

DIEREN WELZIJN

de wet en onze democratie



Jinke Hesterman

“Het steeds opnieuw vinden van een evenwicht binnen de trias is alleen mogelijk door scherp voor ogen te houden dat samenspraak tegenspraak impliceert en dat evenwicht onbestaanbaar is zonder tegenwicht. Elke macht behoort het tegenwicht tegen de andere machten te zijn. Die tegenmacht ‘vormt’ de macht en is er daardoor een deel van. De constitutionele orde en de waarden waarvoor democratie en rechtsstaat staan, vormen het gemeenschappelijke ijkpunt van macht en tegenmacht. Dat besef is zwak ontwikkeld.”

Herman Tjeenk Willink in Het Tij Tegen, de democratische rechtsorde als fundament, 2023

© 2023 Jinke Hesterman
Omslagontwerp: Rozzrood
www.rozzrood.nl

Deze uitgave verschijnt in 2024 in boekvorm.

Inhoud

Voorwoord	4
Inleiding	7
Tijdslijn	10
Rol van ambtenaren	16
Rol van ministers	34
Rol van politiek	47
Rol van instituties	58
Rol van burgers en wetenschappers	66
Nabeschuwing	79
Bronnen	83

Voorwoord

Op 11 mei 2021 nam de Tweede Kamer een amendement aan dat tot een ingrijpende wijziging leidde van de Wet dieren. Zo ingrijpend dat voor het einde van de intensieve veehouderij werd gevreesd en mogelijk zelfs voor het einde van het houden van alle (gezelschaps)dieren. In de loop van 2021 schreef ik het boek *Dierenwelzijn, de wet en natuurlijk gedrag*. In een poging het amendement te duiden, te verduidelijken in welke leemte het voorzag, en wat de kansen waren om het doel ervan te bereiken.

In 2022 en 2023 zijn ruim 500 documenten over het amendement (ook wel amendement huisvesting, redelijk doel of – naar de indiener ervan - *amendement Vestering* genoemd) openbaar gemaakt. De stukken bestaan overwegend uit emailverkeer tussen ambtenaren, nota's voor de minister, opzetjes voor kamerbrieven, gespreksverslagen. Ze lezen als een "whodunnit". Langzaam komt de lezer erachter hoe de ambtenaren te werk gaan bij het elimineren van het amendement.

De documenten onthullen niet alles. De namen zijn vrijwel allemaal onleesbaar gemaakt. De bewindslieden zijn bekend, maar hun ambtenaren voeren anoniem een schimmenspel op, mét ondertiteling. Ook al hapert die ondertiteling geregeld, het is wel mogelijk, met de nodige verbeeldingskracht, een betrouwbare indruk te krijgen van hetgeen de ambtenaren van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn, sinds het aannemen van het amendement maanden achtereen aan het bekokstoven zijn: ze werken aan een grote *verdwintruc*. Er is een wetswijziging, maar die mag absoluut niet in werking treden. Ook al denkt toenmalig minister van LNV Carola Schouten daar aanvankelijk heel anders over.

Het schimmenspel kan door verschillende vensters worden bekeken. Het ene venster geeft gedeeltelijk zicht op het politieke spel. De stukken, gecombineerd met de openbare debatten in het parlement,

wekken de indruk dat de volksvertegenwoordiging er slechts beperkt aan te pas komt. Een ander venster toont een inkijkje in het spel tussen verschillende ambtelijke afdelingen en uitvoerende instanties. Dan is er nog een venster waarachter vertegenwoordigers van de schaduwmacht aan het werk zijn. Zij zijn doorgaans actief met het beïnvloeden van politieke besluitvorming, maar op het gebied van landbouw zijn ze ook diep doorgedrongen binnen het ministerie. Tenslotte is er een venster met zicht op een afdeling waar juristen werken. Je ziet ze geregeld het hoofd schudden als ze de stukken lezen die door hun collega's van LNV worden aangeleverd.

De toeschouwer kan ook nog eens verschillende brillen opzetten: een bestuurlijke en beleidsmatige bril, een psychologische bril en een morele bril. Om te kunnen doorgronden waarvan we getuige zijn, bieden de publicaties van minister van staat Herman Tjeenk Willink over macht, tegenmacht en schaduwmacht het nodige inzicht. De recente publicatie van Bart Gremmen Dierethiek & veehouderij helpt bij het begrijpen van verschillende ethische stromingen die in de documenten aan de oppervlakte komen.

Alles bij elkaar genomen leent de gang van zaken rond het amendement Vestering zich goed voor een grondige analyse. Niet alleen om te laten zien hoe anno 2022-23 op het ministerie van LNV de hazen lopen, maar ook om de heersende kritiek op het functioneren van onze democratische rechtsorde van een extra dimensie te voorzien. In deze casus worden, zo blijkt uit de stukken, verantwoordelijkheden en uiteindelijk beleid en wetgeving op verontrustende wijze door elkaar gehaald.

Er heerst op dit moment een groot gebrek aan vertrouwen in overheid en politiek door verwaarlozing van burgers. Minstens zo zorgelijk is de enorme invloed die jarenlang is uitgegaan van het agrarisch bedrijfsleven, in het bijzonder de veehouderij. Een belangrijk deel van de overheidsdienaren en politici staat dicht bij (vertegenwoordigers van) de boeren. Dat er zich een belangrijke ontwikkeling voltrekt in de samenleving in het denken over dieren, lijkt aan ze voorbij te gaan.

Uit onderzoek blijkt dat Nederlanders zeer betrokken zijn bij het welzijn van dieren. Een meerderheid is voorstander van een verandering van de intensieve veehouderij. Het amendement dat op 11 mei 2021 werd aangenomen, was dan ook zeker geen toevalstreffer. De manier waarop ermee wordt omgegaan, doet echter weinig recht aan wat er leeft onder grote delen van de bevolking. Dit was voor mij de belangrijkste reden om met een vervolg te komen op mijn eerdere boek, nu onder de titel: *Dierenwelzijn, de wet en onze democratie*.

Terkaple, november 2023

Jinke Hesterman

✚ Lid van de Raad voor Dierenaangelegenheden en Denker des Vaderlands Marjan Slob toonde zich op een symposium over De Staat van het Dier in 2023 onder de indruk van de resultaten van een onderzoek naar het denken over dieren. "Het is iets enorms", zei ze over de trend in het denken over de relatie mens-dier. "Er staat iets heel groots te gebeuren". Allerlei vanzelfsprekendheden zullen moeten meeschuiven richting meer gelijkwaardigheid, aldus Slob. Ze noemde de taal die we gebruiken, de wetten en regels. "Dat gaat met heel veel gekraak gepaard, heftige discussies, en dat is mooi om te zien. We zullen naar nieuwe woorden moeten zoeken".

Inleiding

Ontwijken, ontkennen, een loopje nemen met de feiten, de minister ervan proberen te weerhouden dat zij toezeggingen nakomt, voorkomen dat de Tweede Kamer wordt geïnformeerd, trainen, eigenmachtig optreden en plichtsverzuim - alles wordt door ambtenaren van het ministerie van LNV uit de kast gehaald om een verstrekende wetswijziging voor meer dierenwelzijn ongedaan te maken.

Ex-landbouwminister Carola Schouten ziet het zogeheten "amendement Vestering" - in mei en juni 2021 aangenomen door Tweede en Eerste Kamer - nog als kans om regelgeving aan te scherpen. Ze laat de Kamer weliswaar weten dat ze het amendement moet ontraden (praktisch niet goed uitvoerbaar, te open geformuleerd), maar ze begrijpt de boodschap. Tegelijkertijd vreest ze dat ze met haar ambtenaren in een moeras belandt. "Hier kom je niet uit met onderzoeken en analyses", zegt ze tijdens een overleg. "Geest is: er moet sneller actie ondernomen worden om dierenwelzijn te verbeteren." Ruim twee jaar later blijkt dat het amendement zich in comateuze toestand bevindt: het bestaat nog wel, maar de stekker kan er elk moment worden uitgetrokken.

 *Het amendement van de Partij voor de Dieren - aangenomen in mei 2021 door de Tweede en Eerste Kamer - voegt iets toe aan artikel 2.1, eerste lid, van de Wet dieren. Volgens dat artikel is het 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. Toegevoegd is: "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." Daarmee is de ontsnappingsclausule ("redelijk doel") die het mogelijk maakt het welzijn van dieren te benadelen, aanzienlijk ingeperkt.*

De bijna 400 WOO-documenten “Amendement Wet dieren” die door het ministerie van LNV in juni 2023 zijn vrijgegeven, nadat een jaar eerder al 109 documenten openbaar waren gemaakt, lezen als een thriller. Er is een slachtoffer en er zijn daders. En er zijn heel veel bewijzen dat er met voorbedachten rade is gehandeld.

Langzaam wordt duidelijk hoe ambtenaren het amendement Vestering proberen te elimineren. Ook komt er antwoord op de vraag: wat waren hun motieven? En: wat was de context waarin ze handelden, hoe gingen ze om met politieke verschuivingen, kabinetsformaties en nieuwe ministers? Door wie werden ze geholpen? Kregen ze ook weerwerk? Maar de allerbelangrijkste vraag is misschien nog wel: is het slachtoffer echt op sterven na dood, of duikt het binnenkort weer op?

De WOO-stukken die in 2022 openbaar zijn gemaakt, laten zien dat het amendement vrijwel direct de nodige reuring op het ministerie van LNV veroorzaakt. Er wordt al snel een vertragsactie in gang gezet. Ambtenaren erkennen dat het amendement de wens uitdrukt van een meerderheid van de Tweede Kamer. De wetswijziging is een feit waar men niet omheen kan. Maar tegelijkertijd doen ze er alles aan om de bekrachtiging van de wet via een Koninklijk Besluit uit te stellen. Moties, aangenomen door de Tweede Kamer, waarvan enkele door bemoeienis van ambtenaren tot stand zijn gekomen, geven aanleiding om nog heel veel uit te zoeken. De in de toelichting op het amendement opgenomen invoeringsdatum van 1 januari 2023 raakt gaandeweg uit beeld.

Vierde macht, schaduwmacht en tegenmacht

De tweede serie WOO-stukken – in 2023 openbaar gemaakt en bestaande uit honderden, veelal interne e-mails, nota's en andere beleidsdocumenten - onthullen geslaagde pogingen van ambtenaren om het handelen van ministers te beïnvloeden. Ze laten zien hoe de *vierde macht* functioneert, met stuurgroepen, werkgroepen en impactsessies. Korte lijntjes zijn er vooral met het agrarisch bedrijfsleven, de *schaduwmacht*.

Organisaties op het gebied van dierenbescherming en dierenrechten zouden een *tegenmacht* kunnen vormen. Ze worden gehoord, maar

de ambtenaren slagen er niet in hun standpunten te verwerken. Daarvoor zijn de belangen van de vee-industrie te zeer geïncorporeerd in het ambtelijk apparaat. En wijken de opvattingen over wat er zou moeten veranderen te veel af van de gangbare praktijk.

Als het ministerie van LNV exemplarisch is voor het functioneren van de overheid, dan is het niet best gesteld met de deskundigheid, onafhankelijkheid en integriteit van het ambtenarenkorps. Wat dat voor gevolgen heeft, is precies datgene wat Herman Tjeenk Willink beschrijft in zijn boek *Het tij tegen*. De overheid voldoet niet langer aan de eisen van democratie en recht, aldus de voormalig vicepresident van de Raad van State en minister van staat.

Omdat de WOO-stukken niet het hele verhaal vertellen over het amendement Vestering, zijn ze in deze publicatie voorzien van een context, afkomstig uit andere bronnen: kamerbrieven met bijlagen, verslagen van commissievergaderingen, mediaberichten, opiniestukken. Om erachter te komen hoe de burger denkt over dierenwelzijn is het rapport *De Staat van het Dier erop nageslagen*. Dit rapport komt uit de koker van de Raad voor Dierenaangelegenheden, een adviesorgaan dat een belangrijke aanzet heeft gegeven tot een convenant Dierwaardige veehouderij.

Tijdslijn

Het amendement Vestering, dat een ingrijpende wijziging inhoudt van de Wet dieren, staat niet op zichzelf. Het moet worden gezien tegen de achtergrond van ontwikkelingen in de maatschappij en de landbouw. In de maatschappij zijn opvattingen over de relatie mens-dier aan het veranderen. De manier waarop in de veehouderij wordt omgegaan met dieren stuit op steeds meer bezwaren. Tegelijkertijd groeit de aandacht voor de grenzen die het milieu stelt aan de landbouw. De uitstoot van stikstof door 98 miljoen kippen, ruim 11 miljoen varkens en circa 4 miljoen runderen is schadelijk voor de natuur. De thema's dierenwelzijn en stikstof komen aan het eind van de jaren 10, begin van de jaren 20 samen. Onderstaande tijdslijn schetst de context waarin het amendement Vestering werd ingediend, aangenomen en op de lange baan geschoven.

Het is **januari 2019**. In een debat over dieren in de veehouderij signaleert Esther Ouwehand van de Partij voor de Dieren (PvdD) een tegenstrijdigheid in denken en doen van de Tweede Kamer. De intensieve veehouderij zoals die bestaat is moreel onacceptabel, vindt deze Kamer, stelt ze vast. Maar als het op stemmen aankomt over moties om daar iets aan te veranderen, dan zijn de partijen die nu de macht hebben (VVD, het CDA, D66, ChristenUnie) tegen. Toch is Ouwehand niet somber gestemd. Ze heeft zetels geteld. Ze komt uit op een ruime meerderheid van 85 volksvertegenwoordigers die vinden dat uiterlijk in 2022 het perspectief van het dier leidend moet zijn en dat er een einde moet zijn gekomen aan de intensieve veehouderij.

Op **29 mei 2019** komt de Raad van State met een uitspraak over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Het is het begin van een onrustige periode, vooral onder boeren.

1 Oktober 2019 Eerste boerenprotesten tegen het halveren van de veestapel (idee D66). Schouten belooft de boeren dat er geen halvering komt ten tijde van haar ministerschap.

14 oktober 2019 Verschillende boerenprotesten, gericht tegen provincies.

16 en 25 oktober 2019 Boerendemonstraties tegen stikstofbeleid.

18 december 2019 Boerenblokkades.

19 februari 2020 Opnieuw boerenprotesten

In **oktober, november en december 2020** aanhoudende boerenprotesten, politici worden thuis opgezocht, supermarkten geblokkeerd.

Op **18 november 2020** stuurt landbouwminister Carola Schouten de evaluatie van de Wet dieren, uitgevoerd door Bureau Berenschot, naar de Tweede Kamer. De wet zit vol open normen. Berenschot concludeert dat de sectoren slechts ten dele hun eigen verantwoordelijkheid hebben genomen om daar iets aan te veranderen. Schouten zegt toe de open normen nader in te vullen.

Op **15 jan 2021** valt het kabinet Rutte III over de toeslagenaffaire, Schouten is dan demissionair minister van LNV.

Op **17 maart 2021** zijn er Tweede Kamerverkiezingen.
Zetelverdeling Tweede Kamer na 17 maart 2021 (voor 17 maart 2021)

VVD 34 (22)	D66 24 (19)	PVV 17 (20)	CDA 15 (19)	SP 9 (14)	PvdA 9 (9)
GL 8 (14)	PvdD 6 (4)	CU 5 (5)	FvD 8 (2)	JA21 3 (0)	SGP 3 (3)
Denk 3 (3)	Volt 3 (0)	50+ 1 (3)	Krol 0 (1)	BBB 1 (0)	BIJ1 1 (0)

De **kabinetsformatie** na de verkiezingen van 2021 duurt **299 dagen**.

Op **21 april 2021** dient Leonie Vestering (PvdD) in een plenair debat over de Wet dieren en de herziene Europese diergezondheidswetgeving haar amendement in. De wetswijziging beoogt een einde te maken aan het aanpassen van dieren aan de wijze waarop ze worden gehouden. Dat moet anders, vindt Vestering: de wijze waarop dieren worden gehouden, moet worden aangepast aan het dier.

Minister Carola Schouten (CU) zegt dat ze het amendement moet ontraden, omdat het volgens haar praktisch niet uitvoerbaar is. Maar het politiek beladen woord “onaanvaardbaar” neemt ze niet in de mond.

Op **11 mei 2021** wordt het amendement aangenomen door de Tweede Kamer. Voor stemmen PVV, D66, PvdD, Fractie-Den Haan, SP, GroenLinks, BIJ1, Volt, PvdA, JA21 en FvD - een ruime meerderheid: 89 stemmen.

Op **25 mei 2021** wordt het amendement aangenomen door de Eerste Kamer (hamerstuk).

Op **1 juni 2021** is er een vragenuur in de Tweede Kamer, vanwege de beroering die is ontstaan. Esther Ouwehand (PvdD) plaatst het amendement in een historische context. Ze memoreert oud-minister Verburg (CDA), die al in 2007 heeft toegezegd dat in 2022 natuurlijk gedrag leidend zou zijn in de veehouderij. Demissionair minister Schouten geeft aan dat zij zich niet tegen het amendement zal verzetten. Ze spreekt er geen onaanvaardbaar over uit. “Het amendement is een gegeven, daarbinnen moet ik handelen. Er zijn wel vraagstukken, bijvoorbeeld over de betekenis van natuurlijk gedrag. Ik ben bezig te kijken naar een concrete invulling.”

Op **7 juli 2021** Boerenprotest stikstof.

In **november 2021** komt de Raad voor Dierenaangelegenheden met een zienswijze over dierwaardige veehouderij. Natuurlijk gedrag en positief emotionele toestand worden benoemd als leidende principes. Dieren moeten voldoende mogelijkheden hebben om

essentiële natuurlijke gedragingen te vertonen en behoeften te vervullen: rusten, eten en drinken, mesten en urineren, zelfverzorging, exploratie, sociaal gedrag, thermoregulatie, veiligheid, gezondheid, beweging, reproductie, seksueel gedrag, nestbouwgedrag en maternaal gedrag.

Op **15 dec 2021** ligt er een regeerakkoord Rutte IV, met daarin de aankondiging dat er een Convenant Dierwaardige Veehouderij komt. "In navolging van het advies van de Raad voor Dieraangelegenheden (2020) nemen we in overleg met boeren, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en andere 'stakeholders' het initiatief tot een convenant over de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij. Daarin maken we tevens afspraken over tijdshorizon, instrumentarium en financiële ondersteuning. Dit convenant vormt de basis van wetgeving die de komende kabinetsperiode in werking treedt voor een dierwaardige veehouderij in balans met de volksgezondheid."

In **januari 2022** wordt demissionair minister Carola Schouten (CU) opgevolgd door Henk Staghouwer (CU).

Op **30 mei 2022** publiceert Chris Kalden het rapport "Houden van vee, samen kom je verder, een advies over de stappen naar een convenant dierwaardige veehouderij" (geschreven in opdracht van Staghouwer, na consultatie van stakeholders).

Juni 2022 Demonstraties stikstofplannen.

Op **5 september 2022** stapt minister Henk Staghouwer (CU) op. Hij wordt op **3 oktober 2022** vervangen door Piet Adema (CU).

In **september 2022** gaan de besprekingen over een Convenant Dierwaardige Veehouderij van start. Gesprekpartners zijn overheid, agrarisch bedrijfsleven (belangenorganisaties en ketenpartijen), Dierenbescherming en Caring Farmers. Aan zogenoemde zijtafels figureert namens diverse organisaties de Dierencoalitie.

4 november 2022 De Tweede Kamer krijgt een brief over de "Aanpak dierwaardige veehouderij en vervolgstappen amendement

artikel 2.1 Wet dieren”. Bij de stukken zit ook een juridische analyse. Adema onthult zijn strategie: hij wil wijziging van artikel 2.1 van de Wet dieren inruilen voor een wijziging van artikel 2.2 en 2.8.

Op **21 december 2022** maakt Adema bekend dat de inwerkingtreding van het amendement Vestering niet per 1 januari 2023, maar per 1 januari 2024 zal plaatsvinden. Het inwerkingtredingsbesluit zal worden genomen op het moment dat het aangekondigde voorstel voor een alternatief bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

In **januari 2023** gaat Adema aan de slag met een Landbouwakkoord.

Op **3 mei 2023** publiceert Adema een kamerbrief over de Nota van Wijziging.

Op **13 juni 2023** stuurt Adema een brief aan de Eerste Kamer over de voortgang van het convenant dierwaardige veehouderij en over de daarmee verband houdende wet- en regelgeving.

Op **14 juni 2023** is de Nota van Wijziging bij de Tweede Kamer ingediend. Aan artikel 2.2 wordt een lid toegevoegd: “12. Het is houders van dieren die bedrijfsmatig worden gehouden met het oog op de productie van dierlijke producten verboden om die dieren permanent de mogelijkheid te onthouden te voorzien in de voor de desbetreffende diersoort of diercategorie bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gedragsbehoeften.” Artikel 2.1, eerste lid, tweede zin, van de Wet dieren – het amendement Vestering – komt te vervallen, zo wordt aangekondigd.

Op **15 juni 2023** is er een commissiedebat over het amendement en het convenant. Adema wil dat de boer dierenwelzijnsproblemen oplost, dat hij zelf bepaalt wat ‘dierwaardig’ is. En nog tot 2040 de tijd krijgt om het convenant uit te voeren.

Op **16 juni 2023** publiceren de verantwoordelijke bewindslieden en de Koning het amendement Vestering in het staatsblad.

29 juni 2023 Demonstratie na klappen Landbouwakkoord.

Op **7 juli 2023** valt het kabinet Rutte IV over asielbeleid.

Op **13 juli 2023** verschijnt de “Nota naar aanleiding van verslag, ter voorbereiding op openbare behandeling van de Nota van Wijziging”. De leden van de PvdD-fractie zijn “verbijsterd”. D66 benadrukt dat de uitwerking van het convenant dierwaardige veehouderij van cruciaal belang is bij het inhoudelijk beoordelen van de wijziging. Op **11 september 2023** verschijnt de Nota naar aanleiding van het nader verslag, vastgesteld 13 juli 2023. Ambtenaren dringen aan op spoedige behandeling. “Ambtelijk wordt gewerkt aan voorbereiding onderliggende regelgeving over gedragsbehoeften en ingrepen bij dieren in de veehouderij. Dit wordt mede gebaseerd op afspraken in het convenant dierwaardige veehouderij. Dit traject is nog lopende.” In een beslisnota wordt aangegeven dat het amendement vervalt. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat bij Koninklijk Besluit is besloten dat het amendement op 1 juli 2024 in werking treedt.

Op **12 september 2023** blijkt dat de Tweede Kamer het convenant niet controversieel heeft verklaard.

Op **22 september 2023** maakt de Nederlandse Vereniging van Pluimveehouders bekend uit het overleg over het convenant te stappen. Deze belangenorganisatie eist harde afspraken over verdienmodel en gelijk speelveld, Europees maar ook internationaal.

Op **27 september 2023** neemt de Tweede Kamer een motie van D66 aan: per 1 januari 2025 moeten alle niet medisch noodzakelijke ingrepen bij dieren worden verboden.

Op **25 oktober 2023** stuurt minister Adema een commissiebrief met een reactie op vragen over de voortgang van het convenant dierwaardige veehouderij en daarmee verband houdende wet- en regelgeving.

Op **22 november 2023** zijn er nieuwe Kamerverkiezingen: PVV 37, GLPvdA 25, VVD, 24, NSC 20, D66 9, BBB 7, SP 5, CDA 5, PvdD 3.

Op **11 december 2023** maakt minister Adema bekend dat er voorlopig geen convenant komt.

Rol van de ambtenaren

- Ambtenaren van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit weten niet goed hoe ze aan de opdracht kunnen voldoen om het amendement Vestering “concreet in te vullen”, zoals demissionair minister Carola Schouten op 1 juli 2021 in de Tweede Kamer aankondigde.
- Ze brengen in een vroeg stadium de schaduwmacht – het agrarisch bedrijfsleven - in stelling. Die schaduwmacht krijgt de gelegenheid met een eigen impactanalyse van het amendement te komen.
- De gevolgen van het amendement worden door de schaduwmacht bij herhaling groter gemaakt dan ze feitelijk zijn. De indruk wordt gewerkt dat na inwerkingtreding de hele veehouderij wel kan sluiten, dat er geen dieren meer kunnen worden gehouden.
- Juristen, werkzaam op het ministerie van Economische Zaken, maken geregeld kenbaar dat het amendement in werking moet treden. De ambtenaren van LNV doen er alles aan om dat te voorkomen.
- De Tweede Kamer moet lang wachten op informatie. Ten tijde van de langste kabinetsformatie ooit – 299 dagen – wordt alleen met de potentiële coalitiepartijen gecommuniceerd over een alternatief voor het amendement.
- Er zijn ambtenaren die “buikpijn” krijgen van de gang van zaken, vooral als demissionair minister Schouten vasthoudt aan de datum van 1 januari 2023 waarop het amendement in werking moet treden.
- Ambtenaren proberen onder de opvolgers van Schouten de wetgevende macht volledig naar zich toe te trekken.

Na jaren van pappen en nathouden ontkomt de veehouderij in Nederland niet aan ingrijpende maatregelen. Niet alleen op het gebied van stikstof, waar de meeste aandacht naar uitgaat, maar ook op het gebied van dierenwelzijn. In de samenleving tekent zich een meerderheid af die voorstander is van anders omgaan met dieren 1).

Zoals elke verandering roept ook deze weerstand op. Daarbij blijkt dat een deel van de volksvertegenwoordiging nog altijd sterk verbonden is met de agrarische sector. Voor zover er verschuivingen gaande zijn in het gedachtengoed van deze parlementariërs, pleiten zij er vooral voor dat wetten waarin veranderingen hun beslag krijgen, “haalbaar en betaalbaar” zijn. De begrippen haalbaarheid en betaalbaarheid drukken echter niet het algemeen belang uit. Ze worden om die reden vaak vervangen door “uitvoerbaarheid”.

Door de eis van “uitvoerbaarheid” te benadrukken, krijgen zij die alles het liefst bij het oude laten gemakkelijk een groot deel van de volksvertegenwoordiging mee. Daar is immers moeilijk iets tegenin te brengen. Integendeel. Elk wetsvoorstel ondergaat toetsing door de Raad van State, maar de uitwerking in de praktijk verdient in veel gevallen aparte aandacht. Zeker na de toeslagenaffaire staat de uitvoerbaarheid van wetten weer volop in de belangstelling. Bekend begrip in dit verband is “impactanalyse”: wat zijn de gevolgen?

Bij het amendement Vestering is de toetsing op uitvoerbaarheid niet gebeurd vóórdat, maar – op aandringen van VVD, CDA en SGP – nadat de wetwijziging was aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer. Er was overigens wel een reden om het amendement niet op voorhand te toetsen. De wetwijziging bevat een zogeheten “open norm”, die nader ingevuld kan worden. Via gerechtelijke uitspraken of via algemene maatregelen van bestuur (AMvB’s). Bij die invulling via AMvB’s zou de Tweede Kamer een controlerende rol kunnen opeisen.

De noodzaak ontbrak kortom om toetsing vooraf te laten plaatsvinden. Hoewel het ontbreken van die toetsing vooraf door nogal wat critici wordt betreurd. De angst voor gerechtelijke procedures zit er bij hen, mede ten gevolge van de stikstofcrisis, goed in. Het amendement verbiedt immers, nadat het in werking is getreden, per direct het benadelen van het welzijn van dieren, met als doel om deze op een bepaalde manier te huisvesten.

“Dit betekent dat fysieke ingrepen vanaf dat moment niet meer zijn toegestaan als deze bijvoorbeeld worden gedaan om dieren in een

bepaalde «dichtheid» te kunnen houden, of om problemen zoals staartbijten te voorkomen, problemen die voortkomen uit de wijze waarop de dieren worden gehouden, zoals stress of het te vroeg weghalen van biggen bij de zeug. Ook zal het niet langer zijn toegestaan om dieren te houden in een huisvestingssysteem dat hen permanent de mogelijkheid ontnemt om hun natuurlijke gedrag te vertonen, aangezien dit schadelijk is voor het welzijn en de gezondheid van een dier», aldus de toelichting op het amendement.

Partijen als VVD, CDA en SGP zijn voorstander van een impactanalyse, maar betitelen het amendement eigenlijk al meteen als onuitvoerbaar. Ambtenaren van het ministerie van LNV gaan hierin mee. Vertegenwoordigers van belangenorganisaties worden ingezet om het argument van onuitvoerbaarheid te onderbouwen. Deze belangenbehartigers zijn bij het ministerie kind aan huis. Er volgen “impactsessies” en “bijpraatmomenten”. Al gauw ontstaat het idee dat het amendement langs de weg van het overleg uitgeschakeld kan worden.

Dienstbaarheid aan de sector

De neiging van ambtenaren om de “gekende” belangen 2) veilig te stellen, past bij de geschiedenis van het ministerie van LNV. Deze overheidsdienaren zijn overwegend dienstbaar aan de vee-industrie. Al decennialang proberen ze binnen de Europese kaders er zoveel mogelijk voor de Nederlandse varkens-, pluimvee- en melkveehouderij uit te halen. Ze zijn bereid om daar ver in te gaan. Ze treden op als het facilitair bedrijf en verdedigen de zogeheten “koploperspositie” van de agrosector. Ook al vervult Nederland geen leidende rol op het gebied van dierenwelzijn, de mythe wordt met graagte in stand gehouden.

Vanuit het ministerie van LNV worden subsidieregelingen opgetuigd, niet om bestaande houderijsystemen met een hoge productie ingrijpend te veranderen ten gunste van het welzijn van de dieren, maar wel om ze “diervriendelijker” te maken. Zo draait het ministerie, samen met een grote bank, de vleesverwerkende industrie, de diervoederindustrie en een van de grootste varkensfokkers ter wereld mee in het programma Vitale Varkenshouderij. Dit programma moet op het onderdeel “welzijn”

leiden tot een “praktijkgerichte afbouw van fysieke ingrepen aan het dier”. Betrokken partijen bekijken of dat wel mogelijk is binnen de manier waarop in Nederland varkens worden gehouden.

De verbondenheid tussen overheid en sector komt ook tot uitdrukking in tal van voordeeltjes voor de agrarische bedrijven. Van oudsher wordt de landbouw fiscaal gespaard. In het verleden vanuit de gedachte dat alleen landbouw ware welvaart kon brengen. Altijd speelde daarbij ook de klassieke strijd tussen stad en platteland een rol. Later kwam daar de bescherming tegen internationale concurrentie bij. Om de landbouw in de benen te houden moest er steun worden verleend ter compensatie van oplopende kostprijzen.

Zat er achter het stimuleren van de varkens-, pluimvee- en melkveehouderij in de 19e en begin 20ste eeuw nog een welvaartsidee, vanaf 1960 nam het aantal dieren (vooral de varkens en de kippen) explosief en ongecontroleerd toe. Het was groeien om het groeien. De overheid stimuleerde deze schaalvergroting. Nederlandse varkens- en kippenbaronnen zagen in de tweede helft van de vorige eeuw hun kans schoon een stevige exportpositie op te bouwen. De afgelopen decennia ontstond er een imperium waarmee ze al jaren achtereen goed scoren binnen de Quote-500.

De ambtenaren, zowel landelijk als provinciaal en gemeentelijk, zijn onderdeel geworden van dit winstgevend systeem. Die verwevenheid ligt mede ten grondslag aan het ontstaan van een stikstofcrisis. En ook aan een dierenwelzijns crisis. Er is een houderijsystemen ontstaan waaraan Nederland de titel “meest veedichte land van Europa” te danken heeft. De veehouders zijn er maar wat trots op, ook al komen ze geregeld in het nieuws vanwege misstanden in hun stallen, stalbranden, mestfraude en gruwelijke beelden gefilmd op slachterijen.

Anders dan bijvoorbeeld burgers waarvan het vermoeden bestaat dat ze de wet overtreden, worden veehouders die de fout in gaan, niet hard aangepakt. Slechts incidenteel, bij grote misstanden grijpt de overheid in. Eigenlijk alleen als het imago van de vee-industrie ernstige schade dreigt op te lopen. Of wanneer politie of NVWA op aantoonbare dierenmishandeling stuiten.

De wet is niet gericht op krachtig optreden, noch tegen incidenten, noch tegen structurele gebreken in het welzijn van dieren. Controlerende instanties doen aan zogeheten "risico-gebaseerd" toezicht. En als er dan vanuit samenleving en politiek wordt aangedrongen op maatregelen die het welzijn moeten bevorderen, krijgen veeboeren uitstel op uitstel.

Voorbeeld hiervan zijn de stalbranden. De Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeert in 2023, na talrijke debatten in de Tweede Kamer en toezeggingen van ministers om het aantal stalbranden te verminderen: "De aanpak van stalbranden wordt gedomineerd door bedrijfseconomische afwegingen. De intrinsieke waarde van landbouwhuisdieren heeft geen volwaardige rol in de afwegingen rond brandveiligheidseisen van veestallen. De wet- en regelgeving bieden in de huidige vorm onvoldoende aanknopingspunten voor een evenwichtige afweging." 3)

Pijnlijke spagaat

De dienstbaarheid van het ministerie van LNV aan de veehouderij is duidelijk zichtbaar in het schimmenspel dat rond het amendement Vestering met de schaduwmacht wordt opgevoerd. Er zijn ambtenaren actief die doorgaans in samenspraak met de sector vooral beleid maken en niet al te veel affiniteit hebben met wetgeving die druk op de ketel zet. Zo kan het gebeuren dat vertegenwoordigers van boerenbelangenorganisaties denken dat er nog wat te halen valt. Geregeld klinkt in de WOO-stukken door dat ze op de rem willen trappen, of zoals één van hen het verwoordt: "Dit moet stoppen". De indruk bestaat dat ze wetten tegen kunnen houden, wijzigen of intrekken. Het leidt bij de ambtenaren geregeld tot rolverwarring. Zijn ze wetgever en kunnen ze een bestaande wet die nog niet eens in werking is getreden, wijzigen? Of zijn ze beleidsmaker en moeten ze de wet uitvoeren? Het amendement brengt de ambtenaren vrijwel direct nadat het is aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer in een pijnlijke spagaat: de meerderheid van het parlement wil een systeemverandering in de veehouderij, de boeren zelf vinden dat helemaal niet nodig.

Uit de vrijgegeven documenten blijkt dat talrijke ambtenaren uren-, dagen-, zelfs maandenlang delibereren over hoe het nu verder moet. Ze openen de kaartenbak vol met lobbyisten van de veehouderij. De belangenorganisaties grijpen hun kans om het amendement af te branden.

Ook de Dierenbescherming maakt deel uit van zogeheten “stakeholdersessies”. Evenals Varkens In Nood, Wakker Dier, Eyes on Animals, World Animal Protection en Caring Farmers. Nog niet zo lang geleden werden kritische maatschappelijke organisaties weggezet als gevaarlijke dierenactivisten. Maar sinds ze er keer op keer in slagen wantoestanden in de veehouderij en bij controlerende instanties aan het licht te brengen, groeit hun aanzien.

De maatschappelijke organisaties willen wel verder met het amendement. De reactie van de zijde van de ambtenaren op hun inbreng doet echter denken aan repressieve tolerantie: ze worden gehoord, maar hun bijdrage blijft ergens hangen als een vergeten jas in de garderobe van het ministerie van LNV. Zo krijgt de oproep van Wakker Dier en Varkens in Nood om het amendement nader uit te werken, geen vervolg. De Dierenbescherming ziet het amendement als mogelijkheid om een grote sprong voorwaarts te maken. Deze organisatie wil niet nog eens jaren soebatten over kleine stapjes in de richting die volgens eerder ingezet beleid al gerealiseerd had moeten zijn. “Grote sprongen zijn niet onrealistisch, ze zijn onvermijdelijk.”

Maar in plaats van te kijken hoe ze het amendement “concreet” kunnen invullen – iets wat minister Carola Schouten de Tweede Kamer heeft toegezegd te zullen doen - proberen ambtenaren van LNV in beeld te brengen in hoeverre de bestaande veehouderij het welzijn van dieren benadeelt. Ze kijken naar hoeveel licht er zit tussen wat er volgens het amendement zou moeten gebeuren en wat er in de praktijk gaande is.

Het is een vreemde gang van zaken: ambtenaren die geen gehoor geven aan een toezegging van de minister. Niet de wetgeving wordt ingevuld, maar er wordt vooral gekeken: hoe komen we van dit amendement af, hoe tonen we aan dat het onuitvoerbaar is, hoe

voorkomen we dat het inwerking treedt? Wellicht speelt een rol dat de minister demissionair is, dat er een nieuw regeerakkoord in de maak is, en dat er grote boerenprotesten gaande zijn. De ambtenaren van LNV nemen de vrijheid om intern te zinspelen op het elimineren van de wetswijziging.

Zwaard van Damocles

Op 2 september 2021 is er voor alle ambtenaren die betrokken zijn bij het amendement een bijeenkomst over "Impactanalyse en scenarioschets; voortgang project, tussenstand inhoud en proces". Dia's van een presentatie belichten uitsluitend de nadelen van een inwerkingtreding per 1 januari 2023. Het amendement wordt een zwaard van Damocles genoemd dat boven de sectoren hangt. "Dat is niet wenselijk", staat erbij vermeld.

Er is ook aandacht voor uitstel en afstel: het amendement kan later of gefaseerd of helemaal niet inwerking treden. Op een dia staat de vraag of dit soort opties in een brief naar de Tweede Kamer moeten. Om niet beticht te worden van eigenmachtig optreden, meldt één van de dia's: er is "sowieso politiek mandaat nodig".

Soms komt er iets van twijfel naar boven. Op 6 september 2021 zet een van de ambtenaren "Een paar gedachten op een rij", nadat een collega heeft opgemerkt dicht bij het amendement en ook dicht bij de toezeggingen van de minister te blijven. "Ik zoek een manier om de analyse scherp te houden", laat de ambtenaar zijn collega weten, "zonder de suggestie te wekken dat die bedoeld is om onder de impact van het amendement uit te komen."

Als minister Schouten in een overleg aangeeft dat ze vast wil houden aan inwerkingtreding per 1 januari 2023, mede om discussies te voorkomen dat ze de wet niet wil uitvoeren, meldt een van de ambtenaren een dag later "wat buikpijn" te hebben gekregen "van de te volgen route". Een concrete datum voor inwerkingtreding legt druk op de ambtenaren van LNV om voor die tijd duidelijkheid te bieden. De geruststelling volgt al gauw: er komt een nieuwe notitie, de impactanalyse is nog altijd "work in progress" en de juridische analyse moet nog naar de stuurgroep. Met andere woorden: maak je niet druk, we houden de boel nog wel even aan het lijntje.

Doorschuiven naar volgend kabinet

Een paar weken later is van alle twijfel onder de ambtenaren weinig meer te merken. Aan de vooravond van een gesprek met demissionair minister Schouten komt de optie op tafel om het amendement niet in werking te laten treden en de hele kwestie naar een volgend kabinet door te schuiven. Dit zou betekenen dat de minister de invulling van het amendement niet meer op zich neemt.

In de vrijgegeven documenten lezen we: “Een meerderheid van gematigden en tegenstanders zullen doorschuiven naar de formatie wel pruimen, vermoedelijk, waar het kan worden ingezet als drukmiddel.” En: “Er is geen dwingende reden om nu voor uitwerking te kiezen, hooguit dat je onduidelijkheid niet wilt laten bestaan, maar als je (het amendement, JH) niet in werking laat treden, scheelt dat al.”

Overwogen wordt zelfs om de Tweede Kamer niet te informeren. “Stilzwijgen” kan soms beter zijn en “hopen dat de Tweede Kamer geen regie neemt, voordat er een nieuw kabinet is”. “Vaag houden”, zeggen “We zijn nog bezig” is ook nog een optie, hoewel dat lastig is. “Sectoren weten min of meer hoe ver we zijn met de analyses”. Expliciet doorschuiven naar een volgend kabinet kan ook, wordt opgemerkt. “Argumentatief prima te onderbouwen, maar misschien wel nodig om expliciet suggestie van obstructie te vermijden, bijvoorbeeld via appreciatie zienswijze RDA”. (NB: de zienswijze van de Raad voor Dierenaangelegenheden over dierwaardige veehouderij komt in het najaar van 2021, zo is door dit adviescollege aangekondigd).

Uit de stukken blijkt dat er een stroomschema is opgesteld waarin de kansen worden berekend op succesvolle rechtszaken zodra het amendement in werking treedt. Ook werken de ambtenaren aan een tabel, met daarin een overzicht van de praktijken in de veehouderij die het welzijn van dieren benadelen. Dat zijn er nogal wat. Veel zogeheten “benadelingen” zijn terug te voeren op grote dieraantallen in stallen. Achter de “koploperspositie” van de agrosector gaat een grote hoeveelheid ongerief (letsel, stress, infecties) schuil.

Als er vanuit de veehouderijorganisaties wordt aangevoerd dat het benadelen van het welzijn te verdedigen valt ("geen enkele stal voldoet aan het amendement, benadeling gebeurt in veel gevallen ook om dierenwelzijn te waarborgen"), nodigt LNV de "stakeholders" uit voor een nader gesprek.

"Jullie kennis", schrijft een ambtenaar, "helpt bij het in beeld brengen van dilemma's. Zo komen wij op de meest gedegen wijze tot handelingsperspectieven voor de Tweede Kamer hoe met dit amendement om te gaan."

Deze knieval voor het bedrijfsleven volgt op een gepeperde brief van Vee&Logistiek: "Ik voorzie grote gevolgen voor onze sector", schrijft de voorzitter, een bekende in politiek Den Haag. "Ik denk dat het van belang is de feiten te kennen en niet op emoties te acteren, want daar hebben we dit amendement al aan te danken, met alle gevolgen van dien."

Vertegenwoordigers van de veehouderijsector komen met een eigen impactanalyse. Gezamenlijk plaatsen zij het amendement in de hoek van mensen die tegen het houden van dieren zijn. "Gaat dit nog wel over dierenwelzijn?", vragen de belangenorganisaties zich in een gezamenlijke verklaring af. "De impact die de wetswijziging heeft, is zo groot dat de vraag rijst of de Wet dieren nog wel gaat over (dieren)welzijn of over de principiële vraag of we nog wel dieren moeten houden en consumeren."

Juristen dringen aan op "inwerkingtreding" amendement

Ambtenaren van LNV constateren dat er nog veel onduidelijk is, dat er forse consequenties zijn en veel dilemma's. Ze willen de meerderheid in Tweede Kamer die voor het amendement stemde, confronteren met de vraag of dit nu is wat ze voor ogen hadden. Minister Schouten wordt geadviseerd de Tweede Kamer daarover te informeren: de politiek moet maar duidelijkheid verschaffen, suggereren ze. Het alternatief is dat de minister zelf richting geeft aan wat Kamer heeft beoogd.

Het samenspel tussen Schouten en haar ambtenaren duidt niet bepaald op overeenstemming. Het is alsof ambtenaren en minister langs elkaar heen praten. De minister wil dicht bij het amendement

blijven, de ambtenaren dwalen daar steeds verder vanaf. Ze zijn bezig met het scherp maken van de dilemma's, het uitwerken van kansen en knelpunten. "Nu even stoppen met inhoud, waar kun je versnelling organiseren? Dat is de portee van het amendement", zegt Carola Schouten begin juli 2021 in een overleg met haar ambtenaren. Ze deelt overigens wel de analyse dat inwerkingtreding op dat moment niet verstandig is, maar dan wil ze de Tweede Kamer ook vertellen waarom dat zo is, met een "positieve grondhouding".

Ambtenaren van juridische zaken, die op het ministerie van Economische Zaken werken, dringen al vanaf begin juli 2021 aan op een spoedige inwerkingtreding van het amendement. Terwijl de ambtenaren van LNV erop wijzen dat de minister meer tijd wil, dat er overleg in het kabinet nodig is, dat er een juridische analyse moet komen, dat er ook gekeken moet worden naar de relatie met andere trajecten, waarschuwen de juristen: "We werken nu met noodgrepen". En: "Het lange wachten is niet passend".

Ook daarna komen er vanuit de juridische afdeling veelvuldig signalen dat het amendement niet langer op de lange baan kan worden geschoven. De stukken van 24 augustus 2021 tot medio september 2021 schetsen een beeld van ambtenaren die er alles aan doen om inwerkingtreding te voorkomen. Iemand van de directie juridische zaken merkt op: als DAD (Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn, JH) geen datum wil, dan is dat maar zo, maar "ik vind dat gewoonweg niet zuiver, juridisch niet en politiek niet".

Terwijl de ambtenaren van LNV de belangenorganisaties van de sector de gelegenheid geven een eigen impactanalyse op te stellen, slagen ze erin de minister op andere gedachten te brengen. "M. (demonstratie minister Carola Schouten, JH) wilde in de verzamelbrief dierenwelzijn inwerkingtreding per 2023 aankondigen. Gelukkig is dat niet gebeurd." En: "We hebben een beetje uitstel georganiseerd, maar willen eigenlijk dat ze het besluit neemt het amendement niet in deze vorm in werking te laten treden, in ieder geval niet voorafgaand aan nader politiek debat. Daarover hebben we een nota beloofd."

Later blijkt dat die nota over inwerkingtreding er helemaal niet komt. Op 13 sept 2021 is er weer overleg met Schouten. Zij houdt toch vast aan inwerkingtreding per 1 januari 2023, maar wel met een toelichting over onduidelijkheden en kans op uitstel. Ze wil een discussie voorkomen over een regering die amendementen van de Kamer niet wil uitvoeren.

Alternatief voor het amendement

Eind oktober 2021, de formatie van een nieuw kabinet is dan al geruime tijd gaande, nemen de ambtenaren van LNV in een notitie definitief afstand van het amendement. Het is volgens hen te breed, onuitvoerbaar, niet handhaafbaar. Ze hebben dan al een alternatief in gedachten:

- een herformulering van het amendement in de vorm van een verboden gedraging en dit koppelen aan artikel 2.1, lid 2 van de Wet dieren (tot verboden gedragingen rekenen ze ingrepen die nodig zijn vanwege een houderijsysteem, en dieren houden in een systeem waarin het permanent zijn gedragsbehoeften niet kan vervullen), óf
- in plaats van het amendement, een aanpassing van de algemene maatregelen van bestuur (Besluit Houders van Dieren en Besluit Diergeneeskundigen) zodat eisen aan huisvesting en ingrepen strenger geformuleerd worden.

De ambtenaren stellen voor het amendement Vestering in te bedden in bestaand beleid en ook rekening te houden met ontwikkelingen op Europees niveau. Inwerkingtreding per januari 2023 vinden ze onverantwoord.

Het is november 2021 als de aanstaande coalitiepartijen in politieke achterkamertjes van de kabinetsformatie besluiten toe te werken naar een alternatief voor het amendement in de vorm van een convenant dierwaardige veehouderij. Het zojuist uitgebrachte advies van de Raad voor Dierenaangelegenheden over een dierwaardige veehouderij biedt goede aanknopingspunten.

D66 gaat daarin mee, zonder overigens het amendement op te geven. Deze partij wil dat het boven “de markt” blijft hangen. Uit de

stukken van de kabinetsformatie blijkt dat er is gekeken naar de juridische betekenis van een convenant. Dat houdt niet over. "Gelet op het voorgaande heeft een convenant zeer beperkte tot geen waarde bij de rechterlijke uitleg van het amendement en biedt een convenant, naast de gelding van het amendement, geen rechtszekerheid in de naleving van het amendement."

De partijen spreken daarom af dat het convenant zijn beslag krijgt in een nieuw wetgevingsinitiatief. Ambtenaren van het ministerie van LNV adviseren de komende kabinetsperiode wetgeving te introduceren die een dierwaardige veehouderij mogelijk maakt. Deze wetgeving zou dan in de plaats moeten komen van het amendement Vestering. Daarbij zien zij twee trajecten voor zich: eerst een convenant en daarna wetgeving, of eerst wetgeving en daarna een convenant.

Uit de motivatie wordt duidelijk waarom de ambtenaren het amendement niet zien zitten. Dat komt vooral doordat er een directe werking vanuit gaat. Iedereen die dieren houdt, moet direct na inwerkingtreding de bepaling naleven. Vanaf dat moment zijn verzoeken om handhaving mogelijk en kan het Openbaar Ministerie strafrechtelijke vervolging instellen.

Het door Vestering geamendeerde wetsartikel heeft volgens de ambtenaren geen nadere invulling in gedelegeerde regelgeving nodig. "Het artikel roept de regering ook niet op tot het stellen van nadere regels en het artikel bevat geen grondslag voor het stellen van regels via een algemene maatregel van bestuur", voeren ze ter verdediging van hun zoektocht naar een alternatief aan.

Hete aardappel

De mailtjes over de inwerkingtreding houden ondertussen aan. Het amendement ligt er nu eenmaal en moet in het Staatsblad. Maar het besluit dat daarvoor nodig is, wordt als een hete aardappel heen en weer geschoven. Er zijn ambtenaren, vooral de juristen op Economische Zaken, die daar een punt van blijven maken, zoals in een mail van 3 november 2022. Die gaat over een concept-kamerbrief over dierwaardigheid, waarin wordt voorgesteld om het besluit tot inwerkingtreding van het amendement tegelijk in procedure te brengen met het indienen van een nieuw wijzigingsvoorstel in de Tweede Kamer, een zogeheten Nota van Wijziging.

“Dat klopt niet meer”, merkt een ambtenaar van de juridische afdeling op. “De inwerkingtreding gaat immers zo spoedig mogelijk de lijn in en de Nota van Wijziging wordt pas na het advies van de Raad van State ingediend (ergens in februari 2023)”. Uit een document van 12 december 2022 blijkt echter dat de inwerkingtreding helemaal niet spoedig de lijn in gaat. Of de ambtenaren van Economische Zaken kunnen het allemaal niet meer volgen, of ze zijn op het verkeerde been gezet.

Juridische Zaken (WJZ) komt nog met een aanvullende passage, met uitleg waarom ze de keuze voor een samenloop van inwerkingtreding en Nota van Wijziging afraden. Ze vinden dat de Tweede Kamer “in positie” moet worden gezet. De Kamer moet de mogelijkheid krijgen zich over het uitblijven van de inwerkingtreding uit te spreken en de minister daarover verantwoording te laten afleggen.

Het zal niet gebeuren.

Naar een convenant dierwaardige veehouderij

Begin 2022 krijgt Chris Kalden – oud-secretaris generaal van het ministerie van LNV - van minister Henk Staghouwer (opvolger van Carola Schouten) de opdracht om met een advies te komen voor een convenant . Hij voert gesprekken met “stakeholders”. Wie dat zijn is onduidelijk. Zijn advies verschijnt op 30 mei 2022. Hij constateert dat er verschillend wordt gedacht over de noodzaak van wetgeving. Voor de één is het ongeveer de enige manier om dierwaardige veehouderij zeker te stellen; voor de ander is het vooral beknotting van het maatschappelijke proces. Voor allen geldt dat duidelijkheid over strekking en inhoud van wet- en regelgeving cruciaal is, aldus Kalden. Hij adviseert om in het convenant afspraken op te nemen over de inhoud van wetgeving. “Wees zo helder mogelijk over wat in wet- en regelgeving moet worden vastgelegd, maar laat wetteksten geen onderdeel zijn van het convenant. Wetgeving is immers een eigen stiel en kent specifieke vertaalslagen”. Kalden pleit voor een zo helder mogelijk wettelijk kader, zodat het convenant , als dat er eenmaal is, op het gewenste niveau (wet, algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling) in wet- en regelgeving kan worden omgezet.

Kalden gaat er klaarblijkelijk van uit dat de “polder” nog altijd in staat is tot vernieuwing. Opvallend is zijn suggestie voor brede “dialoogtafels”, met een oververtegenwoordiging van veehouderijsectoren, banken, retail en verwerkende industrie. Aan de tafels is wat hem betreft slechts plek voor één vertegenwoordiger van een dierenbeschermingsorganisatie.

Over de convenantbesprekingen merkt hij verder nog op: “Het brengt de eigen verantwoordelijkheid van elk van de partijen scherper in beeld en maakt het mogelijk om navolgbare afspraken te maken. Het zijn géén klassieke onderhandelingen, maar een tafel waaraan een constructieve dialoog wordt gevoerd. Kenmerkend voor de dialoog is de bereidheid tot het voeren van op overeenstemming gericht overleg.”

Het circus dierwaardige veehouderij gaat in het najaar van 2022 van start. Op 22 november 2022 is er een sessie met de belangenorganisaties en met Dierenbescherming, Wakker Dier, Varkens in Nood, Caring Farmers. Daar wordt het alternatief voor het amendement gepresenteerd, een nieuwe wettekst, ondergebracht in artikel 2.2. van de Wet dieren, waaraan afspraken uit het convenant kunnen worden opgehangen.

De voorgestelde nieuwe wettekst luidt als volgt: *“Het is houders van dieren die bedrijfsmatig worden gehouden met het oog op de productie van dierlijke producten verboden om die dieren permanent de mogelijkheid te onthouden te voorzien in de voor de desbetreffende diersoort of diercategorie bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gedragsbehoeften.”*

In de officiële bekendmaking op de website van LNV staat echter iets anders: “Het convenant zal als basis worden gebruikt voor wet- en regelgeving die deze kabinetsperiode wordt opgesteld om de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij te verankeren. Deze wet- en regelgeving dient ook om het amendement op artikel 2.1 van de Wet dieren uit te werken dat in 2021 is aangenomen door het parlement. Deze uitwerking is nodig om het amendement naleefbaar en handhaafbaar te maken”. Met andere woorden: naar het publiek toe wekt het ministerie van LNV – lees de ambtenaren – de indruk dat het amendement blijft bestaan, terwijl er al een

alternatief in de maak is. Dat alternatief is al zo ver gevorderd dat de ambtenaren minister Adema adviseren ook de Eerste Kamer in te lichten, met de boodschap: het amendement zal leiden tot rechtsonzekerheid; een nieuwe wetswijziging is noodzakelijk.

Uit het verslag van voorzitter Van Oijk van de eerste convenant-besprekingen tussen overheid, veehouderijsectoren, retail, Dierenbescherming en Caring Farmers (deelnemers aan de zogeheten “hoofdtafel”) blijkt dat belangenorganisaties van de vee-industrie het vooral over voorwaarden voor verandering willen hebben. Ze eisen onder meer een gelijk speelveld in de EU en op de wereldmarkt, afspraken in de keten over marges en prijs en ondersteuning door de overheid ter dekking van de extra kosten.

Nadat het Landbouwakkoord in juni 2023 is geklapt, wordt ook het convenant aan het wankelen gebracht. Het is de Nederlandse Vereniging van Pluimveehouders (NVP) die in september 2023 als eerste het op “overeenstemming gerichte overleg” verlaat. Er is nog geen consensus bereikt, stelt de NVP vast. De organisatie heeft er problemen mee dat zij in een proces wordt ‘gedwongen’. De wijze waarop de besprekingen worden gevoerd, draagt niet bij aan het bereiken van consensus. De NVP is voorts van mening dat de Nederlandse pluimveehouderij in de basis dierwaardig is.

Wat zich aan de hoofdtafel en zijtafels van het convenant afspeelt, laat zich raden. Er bestaat weliswaar een redelijke mate van consensus over het begrip dierwaardigheid*), maar als het op

**) Volgens de Raad voor Dierenaangelegenheden ervaart het dier in een dierwaardige veehouderij een positieve staat van welzijn. Vanaf de jaren '60 is welzijn vooral benaderd vanuit het voorkomen van welzijnsproblemen (pijn, angst, stress, ziekte) en het voldoen aan basisbehoeften (goede voeding, goede huisvesting en een goede gezondheid). Mede door nieuwe wetenschappelijke inzichten is de aandacht verschoven naar de ervaring van het dier. De nadruk is meer komen te liggen op het belang van positieve ervaringen, zoals plezier, tevredenheid, affectie en euforie. Het voldoen aan basisbehoeften is niet genoeg. De emotionele toestand van een dier, de kwaliteit van leven, is minstens zo belangrijk. De gedragsmogelijkheden die het dier heeft vormen de schakel tussen het voldoen aan de basisbehoeften en de emotionele toestand van het dier.*

concrete stappen aankomt, blijken de verschillen tussen de diverse partijen aan tafel groot. Een drastische vermindering van het aantal dieren, noodzakelijk om ruimte te kunnen geven aan natuurlijk gedrag, is een boodschap waarmee de belangenorganisaties niet thuis kunnen komen.

Veel aandacht gaat er in de besprekingen uit naar de vraag of de consument wel een dierwaardige veehouderij wil. De vertegenwoordigers van de intensieve veehouderij kunnen zich moeilijk voorstellen hoe ze daar geld mee kunnen verdienen. Het is heel lastig voor ze om los te komen van het bestaande: de huidige inrichting van stallen, de huidige werkwijze, huidige aantallen personeel. Toewerken naar een nieuwe vorm van dierhouderij is voor een sector die sterk gericht is op de export misschien wel helemaal niet mogelijk. De Nederlandse markt is klein. En het afzetten van producten van Nederlandse duurzaamheids- en welzijnsconcepten in het buitenland is lastig.

Opvallend is dat de aanwezige ambtenaren weinig toegeven op de principes van een dierwaardige veehouderij. Die staan wat hen betreft vast. Ook al tasten ze op dat moment nog in het duister over de wetenschappelijke onderbouwing ervan. Duidelijke indicatoren waarmee dierwaardigheid kan worden vastgesteld, hebben ze nog niet in handen. Uiteindelijk gaan de wetenschappers die door het ministerie van LNV op het convenant zijn gezet, hier min of meer op eigen houtje mee aan de slag. Ze komen met een advies over dierwaardigheid in de praktijk.

Inwerkingtreding in Staatsblad en een Nota van Wijziging

Op 16 juni 2023 publiceert landbouwminister Piet Adema (opvolger van Henk Staghouwer) dan eindelijk de inwerkingtreding van het amendement Vestering in het Staatsblad. Dat is twee jaar nadat het amendement is ingediend en een half jaar nadat de Koning het besluit tot inwerkingtreding heeft ondertekend. In een brief aan de Tweede Kamer laat Adema weten: "Ik benadruk dat hoewel het amendement bij de behandeling is ontraden door mijn voorganger en niet-uitvoerbaar wordt geacht, dit amendement door beide Kamers is aanvaard en inwerkingtreding daarom is aangewezen."

Adema kondigt aan dat de Tweede Kamer op zeer korte termijn een Nota van Wijziging tegemoet kan zien, met daarin een alternatief voor het amendement. "Als het parlement tijdig instemt met dit wijzigingsvoorstel, treedt dit - in plaats van het amendement Vestering - per 1 juli 2024 in werking". Volgens de minister is de keuze aan de Tweede en Eerste Kamer. Mochten beide Kamers ervoor kiezen de door het kabinet voorgestelde wetswijziging niet (tijdig) aan te nemen, dan zal het amendement-Vestering in werking treden, "ongeacht de onduidelijke juridische situatie die daarmee zal ontstaan", schrijft Adema in een brief aan de Tweede Kamer.

Machtsgreep van ambtenaren lijkt geslaagd

De Nota van Wijziging blijkt, zoals verwacht, inderdaad een aanvulling op artikel 2.2 (Houden van dieren) te bevatten en is geen uitwerking van het amendement. De machtsgreep van de ambtenaren lijkt geslaagd. Op 6 september 2023 wordt het onderwerp dierwaardige veehouderij niet controversieel verklaard. De behandeling van een Nota van Wijziging kan dus gewoon doorgaan. Op 8 september maakt het ministerie van LNV de beantwoording van vragen van de Eerste Kamer openbaar. De fractie van de PvdD wilde weten of met het uitstel van de inwerkingtreding van het amendement wordt beoogd om een inhoudelijk minder vergaande regeling in te voeren. Is hier geen sprake van 'contempt of parliament', ofwel minachting van het parlement? vraagt de PvdD-fractie zich af.

Adema: "Dat onderschrijf ik niet. De wijziging die met het amendement in de Wet dieren is doorgevoerd, heeft veel vragen opgeroepen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ervan; ook in het parlement. In reactie daarop heb ik een alternatief gemaakt voor het amendement; juist om het door het amendement beoogde doel wél te bereiken. Dat alternatief ligt nu voor bij het parlement en het is, zoals bij elk voorstel voor een wetswijziging, aan het parlement om zich een oordeel te vormen over dat voorstel en het al dan niet te aanvaarden. Met het oog op de behandeling van dat alternatief door het parlement is de inwerkingtredingsdatum op 1 juli 2024 gesteld."

D66 heeft het voor elkaar gekregen dat het amendement Vestering boven de markt blijft hangen, maar er is dus ook nog enige tijd om het definitief uit te schakelen.

Veel zal afhangen van de bereidheid van de nieuwe Tweede Kamer om het alternatief – de Nota van Wijziging – te aanvaarden. En van de vraag hoe de nieuwe politieke verhoudingen zich uitkristalliseren in een regeerakkoord. Dat zal bepalend zijn voor de ruimte die ambtenaren krijgen om de wetgevende macht verder naar zich toe te trekken. De goedkeuring van de geplande algemene maatregelen van bestuur zal, als die ooit aan het parlement worden voorgelegd, nog wel even op zich laten wachten.

Ambtseed

Op 1 januari 2024 treedt de nieuwe ambtseed voor rijksambtenaren in werking. Het dienen van de samenleving en het publieke belang komt daarin meer voorop te staan. De nieuwe tekst vloeit voort uit een motie van VVD-kamerlid Ulysse Ellian, nadat de Raad van State en de commissie-Bosman hadden aanbevolen om de ambtelijke kernwaarden te herijken. Ellian benadrukt in zijn motie dat ambtelijke loyaliteit voornamelijk loyaliteit aan de publieke taak betekent.

De nieuwe ambtseed luidt als volgt:

- > Ik zweer/beloof de Koning en de Grondwet trouw te zijn en Nederland als goed ambtenaar te dienen. Dat betekent:
- > Ik werk in het algemeen belang voor onze samenleving en zet mij daar volledig voor in.
- > Ik werk integer en behandel iedereen rechtvaardig, gelijkwaardig en met respect.
- > Ik ga zorgvuldig om met informatie. Ik draag bij aan een open overheid en weet ook dat ik vertrouwelijke informatie geheim moet houden.
- > Ik gedraag mij volgens onze wetten, het recht en de gedragsregels die verder voor mij gelden.

Rol van de ministers

- Minister Carola Schouten respecteert de wil van het parlement. Ze heeft duidelijk voor ogen hoe ze met het amendement Vestering wil omgaan en gaat de discussie aan met haar ambtenaren. Ze corrigeert hen zo nodig en grijpt in als ze een advies van het Openbaar Ministerie naar hun hand willen zetten.
- Onder minister Henk Staghouwer kunnen de ambtenaren hun gang gaan, wetende wat er in het regeerakkoord is afgesproken. In de periode januari 2022 tot september 2023 zetten ze de lijnen uit voor een alternatief en wordt de datum van inwerkingtreding van het amendement uitgesteld tot 1 januari 2024. Staghouwer is volgbaar en heeft vanuit het regeerakkoord een duidelijke opdracht: realiseer een convenant dierwaardige veehouderij dat uitmondt in nieuwe wetgeving.
- Minister Piet Adema laat zich door zijn ambtenaren richting de randen van het staatsrecht manoeuvreren. In de maanden voor zijn aantreden is een route uitgezet. Hij volgt deze. Een zeer kritisch advies van de Raad van State wordt terzijde geschoven. Het handelen van Adema moet worden begrepen tegen de achtergrond van zijn opdracht om tot een Landbouwakkoord te komen. In publieke optredens laat hij zich kennen als iemand die alles op alles zet om het vertrouwen van de boeren terug te winnen. Adema schuift op aanraden van zijn ambtenaren de datum van inwerkingtreding van het amendement door naar 1 juli 2024.

Bij het observeren van de rol van de ministers in de zaak amendement Vestering is het belangrijk te weten dat Carola Schouten van januari 2021 tot januari 2022 demissionair is en veel aan haar hoofd heeft ten gevolge van de stikstofcrisis en de boerenprotesten.

Haar opvolger – de onervaren Henk Staghouwer – houdt het niet lang vol op het ministerie van LNV. Hij vertrekt na acht maanden. In de tussentijd heeft hij wel een belangrijke aanzet gegeven tot het convenant dierwaardige veehouderij. De eveneens onervaren Piet Adema treedt op 3 oktober 2022 aan. Hij voert het regeerakkoord uit en gaat door met het convenant dierwaardige veehouderij. Uit kamerbrieven blijkt dat de ambtenaren er via Adema in slagen het amendement Vestering volledig op een zijspoor te zetten, ook al blijft het conform de wil van coalitiepartner D66 “boven de markt hangen”.

Carola Schouten

Uit de documenten blijkt veelvuldig dat demissionair minister Schouten en haar ambtenaren op een verschillende golflengte zitten. De ervaren Schouten – sinds 2011 volksvertegenwoordiger, sinds 2017 minister van landbouw - toont zich een democraat in hart en nieren. Ook al hebben haar eigen CU-collega’s tegen het amendement gestemd, de wetswijziging is de wil van de Tweede en Eerste Kamer en dat heeft ze te respecteren. Ze belooft de Tweede Kamer het amendement Vestering “concreet in te vullen”.

“De wens van uw Kamer die ten grondslag ligt aan dit amendement – een betere bescherming van diergezondheid en dierenwelzijn - heb ik verstaan. Na afronding van de analyse op hoofdlijnen is het aan uw Kamer om nadere richting te geven”, aldus Schouten op 15 juli 2021 in een brief aan de Tweede Kamer. “Het amendement zal ook tot dilemma’s leiden, die om nadere politieke keuzes vragen. Die breng ik door middel van een impactanalyse op hoofdlijnen nader in beeld.”

De ambtenaren volgen hun eigen weg en zijn uit op het elimineren van het amendement. Ze benadrukken geregeld dat het amendement grote onzekerheid teweegbrengt onder houders van dieren. Ze voeren aan dat door het amendement het welzijn mogelijk zal verminderen, doordat ingrepen niet meer zijn toegestaan. Het kan er ook toe leiden dat houders van dieren ermee stoppen, omdat ze hun verdienmodel in rook zien opgaan.

De reactie van Carola Schouten in een woordelijk verslag van een overleg is veelzeggend. Ze mist in de door ambtenaren aangeleverde informatie hoe het amendement zich verhoudt tot EU-wet- en regelgeving. "Waar zit de ruimte om zelf wel of niet wat te doen?" En: "Ik wil weten waar we verder kunnen gaan vanuit Europese regelgeving." Schouten beklaagt zich erover dat er zo lang over een analyse wordt gedaan. "Wat is het nieuwe inzicht dat we nu hebben? Hebben we iets ontdekt? Iets waar we wat mee kunnen?"

Anders dan haar ambtenaren wil ze vasthouden aan de door Vestering in de toelichting op het amendement opgenomen datum van inwerkingtreding: 1 januari 2023. "Ik heb vorige keer gezegd dat ik wil dat de inwerkingtreding doorgaat. X zei toen: 'doe dat nu niet. Wacht op de analyse'. Maar ik vind dat die analyse tot dusver niet zoveel toevoegt." Als een van de ambtenaren toch weer begint over richting geven, faseren, amendement afbakenen, dingen niet via wet maar op een andere manier, via beleid, aanpakken, zegt Schouten: "Nu even stoppen met de inhoud. Maak een koppeling met wat in gang is gezet. Waar kun je een versnelling organiseren. Dat is de portee van het amendement."

Zienswijze RDA "Dierwaardige veehouderij"

Belangrijk te weten is dat Schouten in februari 2021 de RDA heeft gevraagd met een zienswijze te komen over de behoeften van het dier om een positief welzijn te ervaren in de veehouderij. De centrale vraag daarbij was wat de randvoorwaarden zijn voor de veehouderij van de toekomst, waarin het dier een positieve staat van welzijn ervaart. Het verzoek om een zienswijze komt voort uit een evaluatie van de Wet dieren, waarbij grote tekortkomingen aan het licht zijn getreden.

Op 18 november 2021 kan Schouten de zienswijze van de RDA "Dierwaardige veehouderij" aan de Tweede Kamer aanbieden. Het blijkt in de maanden daarna een belangrijk geschrift, dat door ambtenaren en politici die betrokken zijn bij de vorming van een nieuwe coalitie, wordt aangegrepen om later – als Schouten heeft plaatgemaakt voor Staghouver – met een alternatief te komen voor het amendement Vestering.

De bemoeienis van Schouten met het amendement Vestering komt sterk naar voren in de manier waarop ze vasthoudt aan deze wetswijziging, aan haar toezegging aan de Tweede Kamer dat ze het zal invullen, en aan de datum van inwerkingtreding. Ze grijpt in als ambtenaren een advies van het Openbaar Ministerie over het amendement niet met de Tweede Kamer willen delen. “Ieder heeft hier een eigen rol”, merkt Schouten op als ze op 24 oktober 2021 een ambtelijke nota onder ogen krijgt, met een analyse van het amendement door het Openbaar Ministerie (OM).

Het OM heeft aangegeven dat er vooral iets moet veranderen aan het huidige artikel 2.1 van de Wet dieren, omdat dat artikel erg onduidelijk is. Het OM wil duidelijkheid over verboden gedragingen en uitgewerkt hebben wat er verstaan moet worden onder pijn, letsel en het benadelen van het welzijn en de gezondheid. Helaas is de analyse van het OM gedeeltelijk zwart gelakt. Uit het vervolg blijkt echter dat de ambtenaren niet gekregen hebben wat ze willen horen, namelijk dat het amendement onduidelijk is en dat het amendement het er niet makkelijker op maakt om mishandeling van dieren te bewijzen. Ze schrijven in de nota voor de minister dat het niet hun voorkeur heeft om het OM te citeren in een brief aan de Tweede Kamer. Schouten grijpt in: “Het is toch aan het OM zelf om te bepalen welke analyse zij ons willen meegeven? Wij gaan daar toch niet op sturen? Dit echt niet doen!”

De ambtenaren besluiten de analyse van het OM sec over te nemen in de juridische analyse die door henzelf is opgesteld, maar wel met een toevoeging, namelijk: dat de wetgever al gevallen heeft geconcretiseerd wanneer sprake is van dierenmishandeling. Met andere woorden: de ambtenaren vinden dat er al best veel is gedaan aan het aanscherpen van artikel 2.1 van de Wet dieren.

De juridische analyse zal uiteindelijk pas met een brief over de aanpak dierwaardige veehouderij en het amendement op 4 november 2022 naar de Tweede Kamer gaan. Dat is een jaar nadat de analyse van het OM in het overleg met Schouten ter sprake kwam. Piet Adema is dan al enige weken de nieuwe minister.

Henk Staghouwer

Henk Staghouwer krijgt een paar weken na zijn aantreden op 14 februari 2022 een nota van zijn ambtenaren onder de neus geschoven over het opstarten van de aanpak dierwaardige veehouderij, “in relatie tot amendement Wet dieren”. De ambtenaren adviseren Staghouwer ervoor te kiezen het amendement niet in werking te laten treden en bekend te maken dat het noodzakelijk is het amendement “vanwege potentiële gevolgen en onzekerheid” te wijzigen.

Waarom ze tot dusver niet via Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) het amendement nader hebben ingevuld, daarover geven de ambtenaren in dit stadium voor het eerst opening van zaken. Los van het ontbreken van een verwijzing in het amendement Vestering naar algemene maatregelen van bestuur – een wetstechnisch dingetje - stellen ze: “Om het amendement te specificeren via amvb's, zou je de huidige amvb's helemaal moeten doorlichten op punten die mogelijk niet stroken met het amendement, en dan de amvb's moeten aanpassen. Dat is niet alleen een hele grote exercitie, het zal ook heel veel politieke discussie opleveren. Het is dus zeker geen snelle route.”

Uit de WOO-stukken en de stukken van de kabinetsformatie blijkt dat ambtenaren van het ministerie van LNV hebben geadviseerd niet alleen een convenant dierwaardige veehouderij te realiseren, maar ook wetgeving te introduceren die een dierwaardige veehouderij mogelijk maakt. Ze stellen voor om te kijken naar artikel 2.2 en 2.8 van de Wet dieren. Aan artikel 2.2 kan een bepaling worden toegevoegd die een expliciet verbod inhoudt op het houden van dieren die niet permanent natuurlijk gedrag kunnen vertonen. Bij artikel 2.8 kunnen toegestane ingrepen worden heroverwogen. Het amendement Vestering zal vervallen als de Tweede Kamer instemt met de voorgestelde wijziging van artikel 2.2, zo is de voorgestelde strategie.

De ambtenaren vragen Staghouwer om een akkoord voor deze route. Of dat wel een snelle route is, valt te bezien. Uit de documenten blijkt dat de ambtenaren dit traject in elk geval

voortvarend oppakken. Ze zetten een verkenner aan het werk voor het “convenantproces”: oud-secretaris generaal van het ministerie van LNV Chris Kalden. Voor het zomerreces van 2022 zou een brief hierover naar de Tweede Kamer moeten, zo valt uit de WOO-stukken op te maken. Het parlement verkeert immers, voor zover niet betrokken bij de besprekingen over een nieuw regeerakkoord, al langdurig in het ongewisse over wat er gaande is.

Op 13 mei 2022 gaat er geen brief naar de Tweede Kamer, maar geeft Staghouwer wel kort antwoord op schriftelijke vragen: “In het coalitieakkoord is de ambitie uitgesproken om in deze kabinetsperiode te komen tot een convenant en wetgeving voor een dierwaardige veehouderij in balans met de volksgezondheid. Op dit moment wordt uitgewerkt hoe dit zal worden vormgegeven. Zaken die al wettelijk verboden zijn, zullen geen onderdeel zijn van afspraken in het convenant, maar moeten worden opgepakt in de handhaving.”

Uit de nu vrijgegeven stukken blijkt dat de ambtenaren eind 2022 in gedachten hebben als deadline voor het convenant. Dan is er nog tijd om dat juridisch uit te werken. Het amendement zal, zo geven de ambtenaren in hun communicatie met de minister aan, niet eerder dan in 2024 in werking treden.

De ambtenaren vragen Staghouwer om een akkoord voor deze route. Een brief aan de Tweede Kamer komt er pas in november 2022. Eronder staat de handtekening van de opvolger van Staghouwer: Piet Adema.

Piet Adema

Voor de nieuwe bewindsman Piet Adema – geen ervaring als volksvertegenwoordiger, noch als bewindspersoon – hebben de ambtenaren van LNV in september 2022 een uitgebreide nota opgesteld, inclusief een historisch overzicht. Ze stellen voor de besprekingen over het convenant in oktober 2022 op te starten en tot eind mei 2023 te laten doorlopen. Opnieuw komt de datum van inwerkingtreding van het amendement Vestering ter sprake. De voorganger van Adema (bedoeld wordt waarschijnlijk Staghouwer, hoewel dat niet uit de documenten valt af te leiden) zou 1 januari

2024 hebben willen aanhouden, maar die datum, stellen de ambtenaren, laat erg weinig ruimte om de uitkomsten van het convenant mee te nemen in een alternatief.

Op 4 november 2022 stuurt Adema dan eindelijk een brief naar de Tweede Kamer. Met een juridische analyse van het amendement. Daaraan zijn een paar alinea's over de impactanalyse toegevoegd, met als kern: "Het is niet mogelijk gebleken een zekere impact af te leiden uit de analyse. Wel kan worden geconcludeerd dat de bandbreedte van mogelijke impact zeer breed is, en varieert van nauwelijks impact (als het praktisch onmogelijk zou blijken om aan de bewijslast te voldoen), tot zeer verstrekkende impact (als de betreffende wetstermen door een rechter breed geïnterpreteerd zouden worden en weinig benadelingen van dieren proportioneel worden geacht)." De conclusie is kort en bondig: een wijziging van de wetsbepaling is noodzakelijk.

Bij de kamerbrief zit een advies van Chris Kalden over een convenant dierwaardige veehouderij. Evenals een Quicksan van wetenschappers van de Universiteit Utrecht met informatie over de mate van dierwaardigheid van de huidige veehouderij. De brief noemt 1 januari 2024 als datum van inwerkingtreding van het amendement. Tegelijkertijd kondigt Adema een Nota van Wijziging aan, die hij voor advies zal voorleggen aan de Raad van State. De Nota van Wijziging is gericht op artikel 2.2 en 2.8 van de Wet dieren. "Ik wil artikel 2.2. zo aanpassen dat het aansluit bij de bedoeling van het amendement voor zover het gaat om het waarborgen van mogelijkheden voor natuurlijk gedrag in de veehouderij", aldus Adema.

Dat klinkt aardig, maar voor wie de wet een beetje kent is het geen serieus te nemen voorstel. Immers, in artikel 1.3 van de Wet dieren staat al dat dieren gevrijwaard dienen te zijn van een beperking van hun natuurlijke gedrag. En in het Besluit houders van dieren is bij wijze van uitwerking van de wetsartikelen in de Wet dieren al een voorschrift opgenomen dat een dier voldoende ruimte moet worden gelaten voor zijn fysiologische en ethologische behoeften (artikel 1.6.2).

Niettemin presenteert Adema zijn wijzigingen als alternatief voor het amendement Vestering. Zo wil hij ook de onder artikel 2.8, tweede lid, onderdeel b, bij algemene maatregel van bestuur aangewezen ingrepen heroverwegen, "gericht op het uitfaseren/maximaal inperken van resterende fysieke ingrepen die dienen om dieren aan te passen aan het houderijsysteem".

Een ieder die de ingrependiscussie de afgelopen jaren een beetje heeft gevolgd, weet hoe stroperig dat "uitfaseren" gaat en hoeveel invloed de veehouderij heeft op het proces van uitvoering. Ook nu moet worden gevreesd voor een dooie mus. De sectororganisaties die betrokken worden bij de aanpak dierwaardige veehouderij zullen ervoor zorgen dat het "uitfaseren" hun marktpositie niet in gevaar brengt.

Langs de randen van het staatsrecht

Om van het amendement Vestering af te komen, manoeuvreert landbouwminister Adema langs de randen van het staatsrecht. Experts op dit gebied noemen het een merkwaardige gang van zaken dat een amendement dat door de Tweede en Eerste Kamer is aangenomen en per 1 januari 2023 had moeten ingaan, door een minister wordt tegengehouden om met een alternatief te kunnen komen. Adema volgt echter zijn ambtenaren die een minder ingrijpende en minder verstrekkende wetswijziging hebben voorbereid. Bij de uitwerking daarvan zal hij rekening houden met het convenant dierwaardige veehouderij, waarover op dat moment besprekingen gaande zijn.

De Tweede Kamer krijgt van minister Adema weliswaar een keuze aangeboden, maar alles is erop gericht het amendement Vestering zo effectief mogelijk af te serveren en het parlement mee te krijgen op het pad van een in de ogen van de ambtenaren beter beheersbaar alternatief.

"Er moet een omslag plaatsvinden naar uitsluitend gebruik van diergericht ontworpen houderijsystemen", laat Adema zich op 18 november 2022 in een brief aan de Eerste Kamer van zijn veranderingsgezinde kant zien. "De definitie hiervan wil ik wettelijk

vastleggen, evenals – met het oog op het bieden van langjarige zekerheid aan veehouders – de tijdshorizon waarna gebruik van dergelijke houderijsystemen verplicht is. Hierover moeten afspraken worden gemaakt binnen het convenant dierwaardige veehouderij.”

Dat lijkt heel wat, maar uit zijn brief aan de Tweede Kamer blijkt dat de omslag geen systeemverandering inhoudt. Adema spreekt weliswaar over de wens van de Nederlandse overheid om de transitie in te zetten naar het gebruik van diergericht ontworpen houderijsystemen, zijn gedachten gaan daarbij uit naar een verbetering van het bestaande.

“Uitgangspunt is dat alle stallen integraal duurzaam worden, waarbij diergerichtheid een onderdeel is van integrale duurzaamheid”, schrijft Adema. Deze formulering duidt erop dat het vooral zal gaan om extra welzijnsmaatregelen, niet om de ontwikkeling van nieuwe huisvestings- en houderijsystemen, waarin dieren met hun behoeften en specifieke gedragingen het uitgangspunt zijn. Zoals door het amendement werd beoogd.

Gewijzigde politieke verhoudingen

Het alternatief van Adema speelt in op gewijzigde politieke verhoudingen. Sinds mei 2021 bestaat er over steun vanuit de hoek van PVV, JA21 en Forum voor Democratie – die eerder voor het amendement Vestering stemden – geen zekerheid meer. D66 is sinds december 2021 gebonden aan een regeerakkoord, waarin een convenant dierwaardige veehouderij is opgenomen. Bovendien is het ministerie van LNV er in turbulente stikstof tijden veel aan gelegen de boeren niet nog meer tegen de haren in te strijken. De beoogde wijziging van de Wet dieren wordt ingebed in een hoop gepolder met de bekende vertegenwoordigers van de intensieve veehouderij, de Dierenbescherming, Caring Farmers en de supermarkten. Zij moeten met elkaar komen tot het convenant dierwaardige veehouderij.

Adema wekt de indruk geheel achter de door de ambtenaren gekozen strategie te staan. Dat de Raad van State afwijzend reageert, lijkt hem weinig te deren. Hij weet het idee van een convenant en een wetswijziging in de geest van het amendement overtuigend te

brengen. Ondertussen heeft hij zijn handen vol aan het Landbouwakkoord en moet hij wel uitstralen dat hij ook de problemen op het gebied van dierenwelzijn via overleg wil aanpakken. De "polder" krijgt het wat hem betreft voor het zeggen. "De boer aan het roer", dat soort teksten spreken hem aan. Zijn alternatief is aanzienlijk minder verstrekkend en ingrijpend dan het amendement Vestering. En daardoor beter verkoopbaar aan de vertegenwoordigers van de intensieve veehouderij.

Dat er inmiddels een advies ligt van de door het ministerie van LNV geraadpleegde dierwetenschappers van de Universiteit van Utrecht (Prof. T. Bas Rodenburg, Dr. Mona F. Giersberg, Dr. Vivian C. Goerlich) krijgt in dit stadium weinig tot geen aandacht van de minister en zijn ambtenaren. Hun "Quickscan dierwaardigheid" zit weliswaar bij de kamerstukken van 4 november 2022, maar de visie van de experts op "diergericht ontwerpen" lijkt meer iets voor de deelnemers aan de besprekingen over het convenant. Langs die weg zou "diergericht ontwerpen" misschien een wettelijke vertaling kunnen krijgen.

Inwerkingtreding amendement doorgeschoven naar 1 juli 2024

Op 3 mei 2023 adviseren de ambtenaren de inwerkingtreding van het amendement Vestering door te schuiven naar 1 juli 2024. Uit een toelichting op de Nota van Wijziging blijkt dat Adema dit voorstel overneemt. Op 16 juni 2023 is er een debat met de vaste Kamercommissie voor LNV. Adema maakt duidelijk dat hij wil dat de boer dierenwelzijnsproblemen zelf oplost. Hij geeft ze ruim de tijd hun huisvestingssystemen aan te passen aan de dieren: uiterlijk 2040 moet dat voor elkaar zijn.

Het wijzigingsvoorstel van Adema, alternatief voor het amendement Vestering, beperkt zich tot productiedieren en spreekt over gedragsbehoeften die niet permanent mogen worden beperkt. De voorgestelde wetswijziging leunt wat betreft de invulling van de algemene maatregelen van bestuur, zwaar op de totstandkoming van een convenant dierwaardige veehouderij. Dat convenant, waarover inmiddels maanden is overlegd, komt echter steeds meer op losse schroeven te staan. Het Landbouwakkoord is geklapt, het kabinet Rutte IV is gevallen, een van de deelnemers aan de

besprekingen over het convenant, de vereniging van pluimveehouders, is uit het overleg gestapt.

Dit alles verkleint de kans dat Adema er voor 1 juli 2024 in slaagt een wijzigingsvoorstel, inclusief bijbehorende Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's), door de beide Kamers te krijgen. Het kan dus altijd nog dat het amendement Vestering, dat mede dankzij D66 boven de markt is blijven hangen, per die datum in werking treedt. Tenzij de Kamer voorlopig genoeg neemt met een wijzigingsvoorstel zonder AMvB's en erop vertrouwt dat die later zullen komen en dat ze er dan nog enige invloed op kunnen uitoefenen.

Op 25 oktober 2023 reageert Adema op vragen uit de Tweede Kamer over de voortgang van het convenant. Daaruit blijkt hoe zeer hij is afgedwaald van het oorspronkelijke idee van Schouten om het amendement Vestering concreet in te vullen. Aan de wens van de kamer om bij die invulling gebruik te maken van gedragswetenschappers en hun adviezen leidend te laten zijn (motie Vestering 10 juni 2021), heeft Adema een geheel eigen draai gegeven. Hij laat de Kamer weten dat de deelnemers aan de convenantbesprekingen ook daarover wat hem betreft iets over te zeggen hebben.

“De regels in de AMvB over gedragsbehoeften en ingrepen zullen zowel gebaseerd zijn op de huidige beschikbare wetenschappelijke kennis over wat dierwaardig is, als op de afspraken die ik met partijen wil maken in het convenanttraject”, aldus Adema. “De zes principes van dierwaardigheid van de RDA vormen het gedeelde vertrekpunt van die afspraken. Met het oog op de AMvB wordt de wetenschappelijke kennis gebruikt om keuzes te onderbouwen welke gedragsbehoeften in de veehouderij niet permanent mogen worden onthouden en welke aanpassingen het in de veehouderij vergt om daaraan te voldoen.”

Wie precies gaat bepalen om welke gedragsbehoeften het gaat, laat hij in het midden. Volgens Adema zou voor de uitvoering van de convenantafspraken een systeem moeten worden ontwikkeld dat

wetenschappelijke indicatoren bevat van de zes leidende principes van de RDA. Probleem is alleen: die indicatoren zijn er nog niet. Dat wil zeggen: ze zijn in de maak (zie hoofdstuk Rol burgers en wetenschappers). Of en hoe ze in de AMvB's terecht zullen komen, is nog volstrekt onduidelijk.

“Minachting van het parlement”

Hoe het ook afloopt, het blijft zeer uitzonderlijk, zo niet uniek, dat ambtenaren een bewindspersoon zover krijgen dat hij een door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen wetswijziging op de lange baan schuift, om deze vervolgens ongedaan te maken met een "Nota van wijziging". Op zich mag een minister het moment van invoering bepalen, maar kenners van het staatsrecht wijzen erop dat als een wet eenmaal is aanvaard, er alleen wijzigingen in kunnen worden aangebracht via een nieuw wetsvoorstel. Dat voorstel moet dan het gehele wetgevingsproces doorlopen, inclusief advisering door de Raad van State. Beide kamers moeten daar vervolgens mee instemmen. Dat is wel zo democratisch. De fractie van de Partij voor de Dieren betitelt in de Eerste Kamer de handelwijze van minister Piet Adema dan ook niet voor niets als minachting van het parlement.

De bezwaren die de Raad van State op 6 februari 2023 uit tegen de gang van zaken, worden door Adema weggewimpeld. De aanpassing via een Nota van Wijziging is niet gericht op het doorvoeren van een andere beleidskeuze, stelt hij enigszins bezijden de waarheid, maar op het beter inpassen van de door de wetgever gemaakte keuze in het stelsel van de Wet dieren met het oog op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ervan.

Deze rechtvaardiging van een ingreep in een democratisch tot stand gekomen amendement is een handige “denklijn” van zijn ambtenaren. Adema weet de denklijn in debatten en kamerbrieven zo te brengen dat het zijn aanpak is. Een aanpak waarin hij gelooft. Als minister die midden in een proces zit met heetgebakerde boeren van wie hij het vertrouwen weer wil winnen, kan hij misschien ook niet veel anders. Maar de Partij voor de Dieren heeft zeker een punt. De handelwijze van de minister staat op gespannen voet en is misschien zelfs wel strijdig met de staatsrechtelijke beginselen van onze democratie.

Terzijde: over Algemene Maatregelen van Bestuur

Veel wettelijke regelingen bevatten bepalingen die via Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) of ministeriële regelingen worden uitgevoerd. We spreken dan van gedelegeerde wetgeving. In een 'lagere' regeling mag niet worden afgeweken van een 'hogere' (dus van de wet).

De mogelijkheid tot het delegeren van wetgeving zorgt ervoor dat het parlement zich alleen hoeft uit te spreken over hoofdlijnen en zich niet met technische details hoeft bezig te houden. Kritiek erop is dat daarmee regelgeving buiten het parlement om tot stand komt. De Grondwet biedt echter in artikel 89 de mogelijkheid daartoe.

Een AMvB is een Koninklijk Besluit (KB) van de regering en kan, anders dan een wet, in principe zonder medewerking van de Staten-Generaal worden vastgesteld. De regering moet over een algemene maatregel van bestuur wel advies vragen aan de Raad van State. Na vaststelling vindt publicatie plaats in het Staatsblad.

Soms bevat de wet een bepaling dat een AMvB of regeling moet worden 'voorgehangen' bij het parlement. Dat kan met een zogeheten "lichte" of "zware" voorhangprocedure. Bij een lichte kan een vijfde deel van de Tweede of Eerste Kamer binnen dertig dagen om wettelijke goedkeuring vragen. Bij een zware kan tenminste een vijfde deel van beide instituten besluiten dat een ontwerp-AMvB niet verder wordt behandeld. (Bron: *Parlement.com*)

Uit de Wet dieren valt niet af te leiden of een AMvB te allen tijde moet worden "voorgehangen". De voorhangprocedure in artikel 10.10 heeft betrekking op een beperkt aantal wetsartikelen. Als in de wet geen voorhangprocedure is opgenomen, kan een vijfde deel van Tweede of Eerste Kamer alsnog binnen vier weken zelf vragen om 'voorhang' voor zover de wet daartoe de mogelijkheid biedt. In het door minister Adema voorgestelde wetsartikel (alternatief voor het amendement Vestering) staat wel dat er nadere regels komen per diersoort/diercategorie, in de vorm van Algemene Maatregelen van Bestuur. Of de voorhangprocedure daarop van toepassing is, moet nog blijken.

Rol van de politiek

- Leonie Vestering van de Partij voor de Dieren komt met haar wetswijziging op een moment van politieke onvoorspelbaarheid. Het kabinet Rutte III is demissionair; D66 hoeft zich niet te houden aan coalitie-afspraken. Daardoor ontstaat er in de Tweede Kamer een meerderheid voor het amendement.
- De wetswijziging leidt tot politieke verwarring. Minister Schouten ziet ervan af om over het amendement een “onaanvaardbaar” uit te spreken, of de vertrouwensvraag eraan te verbinden.
- Voor zover de politiek eraan te pas komt, verplaatst de discussie zich naar de achterkamertjes van de formatie van het kabinet Rutte IV (VVD, CDA, CU en D66).
- D66 slaagt erin het amendement boven de markt te laten hangen. Woordvoerder Tjeerd de Groot ziet het als een stok achter de deur bij de besprekingen over een convenant dierwaardige veehouderij.

Het amendement Vestering is in mei 2021 vrij geruisloos door de Tweede Kamer aangenomen. Het komt niet geheel onverwacht. Toch zijn de belangrijkste tegenstanders (VVD, CDA, CU) onvoldoende op hun hoede. Het idee dat het wel eens het einde zou kunnen betekenen van de intensieve veehouderij, had deze fracties ertoe kunnen bewegen om goedkeuring door de Eerste Kamer te voorkomen. Dat is niet gebeurd. De Eerste Kamer besluit het amendement op 25 mei 2021 als hamerstuk af te doen: geen debat, geen stemmingen.

Net als de minister zijn de fracties in de Tweede Kamer in het voorjaar van 2021 volledig in beslag genomen door de heersende stikstofcrisis. Bovendien: het kabinet is demissionair. Niet dat Minister Carola Schouten zit te slapen of de consequenties van het amendement Vestering onvoldoende doorziet. Maar ze heeft er, voorafgaand aan de stemmingen, geen goed weerwoord op. Bij de behandeling van de wetswijziging merkt ze op dat in het amendement gesproken wordt over het houden van dieren in een

bepaald systeem of huisvesting. "Dat is wel een heel open geformuleerde passage. Ik weet niet goed wat een "bepaald systeem of huisvesting" is. Daarmee is het amendement praktisch ook niet uitvoerbaar", zegt ze op 21 april 2021.

Waarschijnlijk hebben zij en haar ambtenaren het amendement niet goed gelezen, want uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het helemaal niet zo algemeen is geformuleerd. In feite komt het amendement erop neer dat geen enkel huisvestingssysteem als redelijk doel kan worden aangevoerd om aantasting van het welzijn te rechtvaardigen. "Ook zal het niet langer zijn toegestaan om dieren te houden in een huisvestingssysteem dat hen permanent de mogelijkheid ontnemt om hun natuurlijke gedrag te vertonen, aangezien dit schadelijk is voor het welzijn en de gezondheid van een dier", aldus de toelichting.

Schouten verwijst naar de manier waarop haar ministerie bezig is om het welzijn van dieren te bevorderen. "Wat wij doen, is veel concreter: bepaalde regels stellen, nadere voorschriften of zelfs een verbod op bepaalde systemen. Daarbij kun je heel gericht aangeven welke kwestie het raakt. Daar biedt de wet al ruimte voor. Dit amendement is heel algemeen geformuleerd, leidt tot heel veel discussie en is niet praktisch uitvoerbaar, dus ik moet het amendement ontraden."

Op het moment dat de wetswijziging wordt ingediend, heeft de minister van LNV kennelijk niet in de gaten dat deze op een grote politieke meerderheid kan rekenen. Ze spreekt er geen "onaanvaardbaar" over uit. Daar zou een belangrijk politiek signaal van zijn uitgegaan. Schouten had er de vertrouwensvraag aan kunnen verbinden. Dat alles heeft ze niet gedaan.

Caroline van der Plas (BBB) probeert als enige op 21 april 2021 de door Schouten voorspelde discussie alvast aan te zwengelen: "Heel erg veel boeren gaan zich, als dit amendement wordt aangenomen door de Kamer, dan gaat echt de veehouderij op zijn kop. En dat snap ik van jullie partij, dat jullie dat willen, maar u moet wel beseffen wat hiervan de gevolgen zijn", zegt ze richting collega Leonie Vestering.

Van der Plas voert aan dat er geen hek om Nederland staat. "Als het hier allemaal stopt, gaat het naar het buitenland toe en hebben we totaal geen zicht meer op wat daar gebeurt. Mensen blijven gewoon vlees eten. Ik zou dus zeggen: laten we in ieder geval gewoon kijken hoe de dieren in dit systeem een zo goed mogelijk leven kunnen hebben. Maar wat u voorstelt, is denk ik niet haalbaar."

Politiek redacteur Petra de Koning van de NRC analyseert op 27 mei 2021: "Dat het de PvdD lukte om de wet te veranderen, komt vooral omdat er nu geen coalitie is. En dus ook geen dwang om te stemmen zoals is afgesproken. En als partijen daar echt van af willen, krijg je stemmingen zoals die over de dieren: de linkse partijen steunden de wetswijziging, ex-coalitiepartij D66 ook – én de PVV en JA21. Joost Eerdmans van JA21 zegt dat hij „radicaal” wil opkomen voor dieren. Maar de veeteelt onmogelijk maken, dát is zijn bedoeling niet. "Het gaat mij om het letsel, de pijn. Je moet er niet in doordraven."

Het amendement Vestering krijgt op 11 mei 2021 in de Tweede Kamer steun van een ruime meerderheid: Fractie-Den Haan (1), SP (9), GroenLinks (8), BIJ1 (1), Volt (3), PvdA (9), PvdD (6), D66 (24), PVV (17), JA21 (3) en FVD (5 + 3, nu groep Haga). Demissionair minister Schouten laat tijdens het vragenuurtje op 1 juni 2021 weten dat ze voor het zomerreces met een analyse komt van de consequenties van het amendement. De wetswijziging moet nader ingevuld worden, aldus Schouten. Ook gezelschapsdieren vallen eronder. Haar ambtenaren zoeken uit wat de wetswijziging concreet betekent.

"Het amendement is een gegeven", neemt Schouten elke twijfel weg over haar bereidheid om er serieus mee aan de slag te gaan. Ze laat onderzoeken wat het internationale kader is en hoe zich dat verhoudt tot de wetswijziging. Daarbij noemt ze onder meer artikel 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dat artikel regelt dat de lidstaten de grondrechten en vrijheden van mensen niet aantasten. Achter het amendement gaan nogal wat vraagstukken schuil, zegt Schouten. Daarbij noemt ze ook de vraag: wat is natuurlijk gedrag? De uitvoering van het amendement is volgens haar straks aan de Kamer. "Ik ga nu niet op zaken vooruitlopen".

In de media doen tegenstanders van het amendement er alles aan om de wetswijziging te ridiculiseren. Gesproken wordt over honden die niet meer aan de riem mogen worden uitgelaten en koeien die niet meer gemolken mogen worden. Voorman van de pluimveehouderij Gert Jan Oplaat spreekt op pluimveeweb.nl over het "ongebreidelde Jihadisme van de Partij voor de Dieren". Zijn collega Aalt den Herder van de vakbond voor pluimveehouders vreest volgens pluimveeweb.nl dat de wetgeving ruimte geeft aan minderheden om veehouderijsectoren en individuele bedrijven aan te pakken via de rechter. Den Herder voorziet dat de rechterlijke macht op de stoel van de politiek gaat zitten, doordat wet -en regelgeving daar alle ruimte voor bieden: "Dat is een zeer kwalijke zaak".

Moties VVD, BBB, PvdD

Op 10 juni 2021 is er een zogeheten tweeminutendebat. Minister Schouten meldt dat ze op dat moment alleen de juridische consequenties van het amendement laat onderzoeken. VVD-er Van Campen dient een motie in. Hij verwijst naar de onrust die is ontstaan over het amendement en denkt de scherpe kantjes ervan af te kunnen halen. Van Campen vraagt de regering het bestaande Besluit houders van dieren als grondslag en kader te hanteren bij de uitwerking van het aangenomen amendement.

Het is tekenend voor de verwarring die ten gevolge van het amendement is ontstaan. De motie van Van Campen maakt geen schijn van kans. Hij moet hem intrekken. Het Besluit Houders van Dieren is namelijk een uitvoeringsregeling van de Wet dieren en moet derhalve volgend zijn. Wat Van Campen wil is de omgekeerde wereld: het Besluit Houders van Dieren leidend laten zijn bij de interpretatie van de Wet dieren. Dit is in strijd met hoe de wetgeving in Nederland in elkaar steekt.

Over een motie van Leonie Vestering, door demissionair minister Schouten ontraden, kan de Tweede Kamer zich wel uitspreken. Zij wil dat diergedragsdeskundigen worden betrokken bij de invulling van de open normen in de Wet dieren en bij de invulling van de wetswijziging en dat hun adviezen daarbij leidend zijn. 81 Leden stemmen voor. Ook twee moties van Van der Plas halen met gemak

de eindstreep: eentje met het verzoek om de impact te analyseren van het amendement als het gaat om de handhaafbaarheid en eentje over de noodzaak om wetenschappelijk vast te stellen wat wordt verstaan onder natuurlijk gedrag van gedomesticeerde dieren. Een motie van Van Campen over de Europeesrechtelijke kaders en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in relatie tot eigendomsrechten en het verzoek die mee te nemen bij de analyse van de Wet dieren, krijgt eveneens steun van een meerderheid.

In hoeverre ambtenaren betrokken zijn bij de moties van Van der Plas en Van Campen, valt uit de WOO-stukken slechts zijdelings iets op te maken. Wel laten de stukken over de periode 20 april tot 10 juni 2021 enige aarzeling zien voor al te veel beïnvloeding door het ministerie van de politiek. In de mailwisseling benadrukken ambtenaren geregeld dat het amendement de wens uitdrukt van een meerderheid van de Tweede Kamer en dat de wetswijziging een feit is, waar men niet omheen kan.

Maar ondertussen wordt er volop nagedacht over het samenspel tussen ambtenaren en fracties in de Tweede Kamer. Het is een samenspel achter de schermen, waarbij dubbelspel niet wordt geschuwd. Lees wat een ambtenaar op 8 juni 2021 in een mail naar één van zijn collega's schrijft:

"Het is een aangelegenheid Kamer, lastig mee te denken over alternatief. Alternatief dat oproept ongewenst effect te voorkomen en de wet desnoods te wijzigen vind ik prematuur. Kan bijv. niet overzien hoe dat dan qua gelijkheidsbeginsel zit. Hooguit zou de VVD in de overwegingen van de motie duidelijk kunnen maken dat het wat hun betreft niet de bedoeling is dat bepaalde bestaande kaders door dit amendement opzij worden gezet. En dat de regering daarom wordt opgeroepen om met de analyse inzichtelijk te maken in hoeverre die kaders toch opzij worden gezet. Met de overwegingen kan VVD dan blijk geven van wat hun betreft zou moeten blijven bestaan. En wij worden hooguit met iets extra onderzoek opgezadeld. Maar bottomline is dat we eerst de analyse doen en dan pas met TK ten volle gesprek kunnen voeren over welke impact wel/niet gewenst is en hoe evt ongewenste impact kan worden ondervangen."

Uit de vrijgegeven mailwisseling en nota's over de wetswijziging over de periode 20 april 2021 tot 10 juni 2021 valt af te leiden dat ambtenaren er samen met de fracties van VVD en BBB in zijn geslaagd de wetswijziging voorlopig op een zijspoor te schuiven. Niets wijst erop dat de Tweede Kamer spoedig een analyse krijgt van de impact van het amendement, noch dat erop wordt aangestuurd om "ten volle" het gesprek aan te gaan met de volksvertegenwoordigers. Ambtenaren zijn vooral bezig met organisaties als LTO, waar sprake zou zijn van "paniek". Deze belangenbehartigers krijgen kans om hun standpunt toe te lichten. Er wordt in de stukken gesproken over "een rondje Dierenbescherming, POV, NAJK, en LTO." Maar ook andere geluiden uit de samenleving worden in de gaten gehouden. In een media-analyse staat beschreven wat er zoal over het amendement is gepubliceerd.

Het politieke spel verplaatst zich naar de achterkamertjes van de kabinetsformatie

Na het zomerreces van 2021 zou er een nieuwe brief naar de Tweede Kamer gaan over de voortgang van de wetswijziging, waarvoor inmiddels een ambtelijke projectgroep is opgericht. Maar die brief komt er niet. Uit de stukken blijkt dat er in de zomer van 2021 door de RDA een zienswijze over een dierwaardige veehouderij is aangekondigd. Het geeft de ambtenaren de mogelijkheid om de wetswijziging door te schuiven naar het regeerakkoord van het kabinet Rutte IV. Het politieke spel verplaatst zich, met medeweten van CDA, VVD, CU en D66, naar de achterkamertjes van de kabinetsformatie.

Het is een open deur: veel politici hebben weinig connectie met wat er in de samenleving gaande is. Dat is, als het om het welzijn van dieren gaat, niet anders. Met uitzondering van de Partij voor de Dieren. En met uitzondering van PPV-er Dion Graus. Maar beide krachten in het parlement hebben niet kunnen verhinderen dat vanaf 2013 het hele wetgevingsproces dat de intrinsieke waarde van het dier zou moeten waarborgen, stelselmatig is uitgesteld.

Lange tijd was er in de Tweede Kamer een meerderheid actief die vooral de belangen van de vee-industrie in het oog hield. Als ondertussen in de samenleving de opvattingen over het houden van dieren aan het verschuiven zijn en ook bij partijen als D66, PvdA, GroenLinks en SP het welzijn van dieren hoger op de agenda komt te staan, hoeft het geen verbazing te wekken dat er ineens een ingrijpende wetswijziging op tafel ligt, die nog een meerderheid krijgt ook.

Al vrij snel nadat het amendement is aangenomen, uiten VVD en CDA een diepe weerzin tegen fundamentele veranderingen van de veehouderij. De hoogoplopende gemoederen over de stikstofcrisis zijn daar zeker debet aan. VVD'er Thom van Campen noemt op 10 november 2022 het amendement een "gedrocht". Hij doet dat tijdens een openbare vergadering van de Kamercommissie voor LNV, anderhalf jaar nadat het amendement is aangenomen door beide Kamers, maar de inwerkingtreding nog altijd op zich laat wachten. Het is een politiek oordeel, dat aardig overeenkomt met hoe de ambtenaren over het amendement denken en hoe ze ermee omgaan. Van Campen dikt het nog even aan: "We moeten namelijk voorkomen dat veehouders straks in een wildwestsituatie terechtkomen en in rechtszalen moet worden bepaald hoe een koe of een varken wel of niet op een goede wijze in de stal staat. Ik vind dat we dat niet zouden moeten willen als wetgevende macht."

Derk Boswijk (CDA) sluit zich hierbij aan: "Dit is het slechtste amendement dat ooit is gemaakt in onze parlementaire geschiedenis. Iedereen, tenminste, degenen die ervoor hebben gestemd, legt het namelijk anders uit. Mevrouw Bromet (woordvoerder voor GroenLinks/PvdA, JH) schetste al een dilemma waar ze zelf ook nog niet helemaal uit is. Als ik aan de collega's van de PVV of JA21 vraag hoe zij dat amendement uitleggen, dan is dat ook totaal anders. Twintig partijen leggen het hier op twintig verschillende manieren uit. Dus hoe kan de heer De Groot (woordvoerder D66, JH) er dan zo zeker van zijn dat mensen buiten, in de echte wereld, niet meteen op 1 januari 2024 naar de rechter toe gaan om allerlei rechtszaken te beginnen? Dat zien we op andere dossiers in de landbouw op dit moment ook al."

Leonie Vestering verdedigt haar amendement door dik en dun. Als blijkt dat er in de achterkamertjes van de kabinetsformatie is besloten een convenant te gaan sluiten met de vertegenwoordigers van de intensieve veehouderij, reageert ze verontwaardigd: "Wat gebeurt hier? De minister (Vestering doelt op Adema, JH) wil een door de Tweede en Eerste Kamer goedgekeurde wetswijziging aan de kant schuiven. In plaats daarvan mag de agro-industrie de wet herschrijven. Dit doet hij met een hele bijzondere list. Na anderhalf jaar vertraging zal de minister de wet eindelijk ondertekenen, maar intussen komt hij met een wetswijziging die het amendement zal laten vervallen, nog voordat het in werking treedt. In plaats daarvan mogen sectorpartijen aan tafel bepalen wat ermee gebeurt, wanneer en hoe. Deze afspraken worden vervolgens vastgelegd in lagere wetgeving, waar de Kamer nauwelijks meer iets over te zeggen heeft. Voorzitter. Dat is een schoffering van het parlement. De Kamer wordt als medewetgever aan de kant geschoven en het is bovenal harteloos naar de dieren."

Draagvlak met een stok achter de deur

In een uitzending van Nieuwsuur laat Tjeerd de Groot van D66 op 27 januari 2023 weten dat het convenant volgens hem de wetswijziging van Vestering niet afzwakt. "We hebben in het coalitieakkoord afgesproken dat de uitkomst van dit convenant wordt vastgelegd in wetgeving die nog in deze kabinetsperiode in werking zal treden. We zullen er als D66 op toezien dat we dit voor elkaar krijgen."

Het is in lijn met wat De Groot op 10 november 2022 in de Tweede Kamer heeft gezegd: "Ik denk dat het mogelijk is om een afspraak te maken met de sector, mits je een stok achter de deur hebt. Ik denk dat het convenant over een dierwaardige veehouderij kan gaan werken omdat het amendement Vestering, dat D66 heeft gesteund, in de lucht zal blijven. Het is heel simpel: het amendement Vestering zegt dat je de stallen aan de dieren moet aanpassen en niet andersom. Dat heeft, terecht, enorme consequenties, want nu moeten bijvoorbeeld staarten worden afgeknipt. Het amendement is het alternatief. Het alternatief is (voor de veehouder, JH) slechter. Mijn ervaring is dat de sector dan bereid is om mee te praten en mee te denken. Dat is ook goed, want dan krijg je meer draagvlak voor wat je uiteindelijk gaat doen. Maar wel met een stok achter de deur."

Daags na de val van het kabinet Rutte IV begin juli 2023 gaat Derk Boswijk los in een medium dat goed wordt gelezen door zijn eigen achterban, pluimveeweb.nl. Hij is beducht voor de gevolgen als het convenant dierwaardige veehouderij klapt en het amendement alsnog in werking treedt: "Dit amendement riep op om 'het natuurlijke gedrag van dieren centraal te stellen'. Wat dit precies inhoudt is onduidelijk en het risico om de invulling aan de rechter over te laten is levensgevaarlijk. Daarom hadden we in de coalitie afgesproken dat we door middel van een convenant samen met de sectorpartijen zouden zorgen voor een tekst die aansluit bij de boerenpraktijk en die opgenomen kan worden in de wet ter vervanging van dit amendement. Het gevaar bestaat dat ook dit proces nu stopt en de uiteindelijke tekst van de PvdD in de wet terechtkomt en het wachten is op activistische clubs die willekeurige rechtszaken zullen beginnen."

Het amendement hangt aan een zijden draadje. De ambtenaren van LNV zijn er nog niet in geslaagd het door te knippen, maar ze doen er alles aan om het alternatief dat ze hebben bedacht, bijtijds door de twee Kamers te krijgen. Over de moties die in 2021 zijn aangenomen wordt weinig meer vernomen. Met een beetje goede wil kan de deelname van wetenschappers aan de besprekingen over het convenant dierwaardige veehouderij worden gezien als een uitvoering van de motie Vesterling. Dit kamerlid van de PvdD vroeg in 2021 diergedragsdeskundigen te betrekken bij de invulling van de open normen in de Wet dieren en bij de invulling van de wetswijziging, haar amendement. Hun adviezen zouden daarbij leidend moeten zijn. Als we – voor zover mogelijk – naar de convenantbesprekingen kijken, blijkt dat de vertegenwoordigers van de veehouderij aan "hoofdtafel" en "zijtafels" vooral haalbaarheid en betaalbaarheid als leidende thema's naar voren schuiven. De wetenschappers die de "hoofdtafel" adviseren, doen echter wel hun best om dierwaardige veehouderij als toekomstbeeld inhoudelijk nader in te vullen.

"In de schepping is geen plaats voor hokdieren"

Terwijl de deadline voor het convenant wordt doorgeschoven naar eind 2023, zijn vele ogen gericht op één man: Pieter Omtzigt. Zijn

NSC gaat waarschijnlijk een groot stempel drukken op het verdere verloop van wetgeving op het gebied van dierenwelzijn. Hoe Omtzigt denkt over de veehouderij is dus belangrijk. Bij de behandeling van de tijdelijke wet transitiefonds landelijk gebied en natuur op 19 april 2023 zei hij het volgende:

“De meeste boeren die ik ken, houden geweldig van hun dieren en doen hun best voor die dieren. Maar net als alle collega's mis ik een landbouwvisie, een perspectiefbrief en een landbouwakkoord. Want laten we elkaar nou even niet raar aankijken: hiervoor hebben we een visie nodig op hoe we tegen natuur aankijken, hoe we tegen het verdienenmodel van boeren aankijken en hoe we tegen dierenwelzijn aankijken. Als wij daar nu grote keuzes in gaan maken en 25 miljard uitgeven, moeten we die vraag aan de voorkant stellen.

“Laat ik het voorzichtig zeggen: het dierenwelzijnsbeleid is niet bepaald intern consistent. Aan de ene kant heeft de Kamer er voor gestemd dat herten niet meer in een hertenkamp mogen leven en aan de andere kant mogen de varkens nog steeds in varkensstallen zitten. Dat klopt niet met elkaar. Als u vindt dat een hertenkamp niet geschikt is voor herten, nodig ik u uit om naar een moderne megastal te gaan. Het CBS heeft zelfs een categorie "hokdieren". In de schepping is geen plaats voor "hokdieren" op de manier waarop we ze tellen, zeg ik daar maar even bij.

“Dus kabinet, als u een keuze maakt over hoe de landbouw eruit moet zien — ik wil het eigenlijk niet over "landbouw" hebben, want ik heb het hier gewoon over de veeteelt, eigenlijk over de bio-industrie — moet je die keuze maken voordat je 25 miljard uitgeeft. Het gaat over vijf jaar niet werken als u zegt: eigenlijk hadden we deze vorm niet gewild. Dan is dat de vorm die u nu gaat uitkopen. Het is van tweeën één. Als je dat over vijf jaar gaat doen, krijg je een rapport van de Algemene Rekenkamer: hoe heeft u die 10 miljard weggegooid? Doe het alsjeblieft. Maak die keuze. Weet u, ik denk dat u meer draagvlak in de samenleving zult vinden dan u zelf vermoedt op dit moment. Echt waar.”

Na de verkiezingen van 22 november 2023 is het volledig onvoorspelbaar of het demissionaire kabinet er nog in slaagt het amendement met goedkeuring van de Tweede en Eerste Kamer te vervangen door een eigen Nota van Wijziging. Het convenant

waarop CDA, VVD, CU en D66 hun hoop hadden gevestigd, zal hooguit op praktische gronden leiden tot een concretisering van een dierwaardige veehouderij, waarmee ambtenaren invulling kunnen geven aan de Nota van Wijziging. Daarmee moet demissionair minister Adema op korte termijn naar de Tweede Kamer en vervolgens nog naar de Eerste Kamer om voor juli 2024 het amendement te kunnen vervangen. Of de nieuwe Tweede Kamer hieraan meewerkt, is nog de vraag. Dat is sterk afhankelijk van wat de fractie van de grootste fractie – de PVV - wil. En van het verloop van de kabinetsformatie.



Ondertussen in Brussel:

Daar is al enige tijd sprake van een aanscherping van regelgeving op het gebied van dierenwelzijn. Zo zijn er plannen voor een verbod op het houden van dieren in kooien. Maar er komen verkiezingen aan. De lobby tegen strengere milieu- en klimaatregelgeving draait op volle toeren. Een inperking van de dierenwelzijnsplannen zou voor de centrumrechtse Europese Volks Partij een zoenoffer zijn voor de kiezers op het platteland.



Er is overigens geen enkel juridisch probleem als Nederland op het gebied van dierenwelzijn strengere eisen stelt dan Brussel voorschrijft. Dat is de vrijheid van een lidstaat. De motie van Van Campen die in 2021 vroeg om aandacht voor de Europeesrechtelijke kaders, was er dan ook eentje uit de categorie vragen naar de bekende weg. De verhouding tussen de Europeesrechtelijke en nationale regelgeving is vooral een politiek vraagstuk. Mag Nederland er als het om dierenwelzijn gaat een paar schepjes bovenop doen, dan is in z'n algemeenheid het antwoord duidelijk: ja, dat mag.

Rol van de instituties

- Meer dan vijftig ambtenaren nemen deel aan “impactsessies” met de instantie die moet toezien op het welzijn van dieren, de NVWA. Daaruit komt naar voren dat de veehouderij op vele manieren het welzijn van dieren benadeelt. Het levert een lange lijst op met praktijken waarvoor ten gevolge van het amendement Vestering een verbod zou gaan gelden.
- Het Openbaar Ministerie en de Landsadvocaat leveren op verzoek van ambtenaren van LNV een bijdrage aan een juridische analyse van het amendement Vestering. Hun “input” past niet in de strategie om het amendement te elimineren. De ambtenaren krijgen niet waarop ze hoopten.
- De Raad van State uit stevige kritiek op het alternatief dat het nieuwe kabinet voor het amendement Vestering in petto heeft. De minister legt het negatieve oordeel van de Raad van State terzijde, door zich te beroepen op “uitvoeringstechnische gronden”.
- De Raad voor de Rechtspraak brengt geen advies uit. Overleg is niet nodig, vindt deze raad.

Uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving is een belangrijk item. Lange tijd is wetgeving op gebied van dierenwelzijn verwaarloosd. De wetgeving bood door talrijke open normen ruimte voor de veehouderij om het welzijn van dieren aan te tasten. De veehouders kregen uitstel op uitstel om daar wat aan te doen. Het was en is voor uitvoerende instanties problematisch handhavend op te treden. Wanneer er vervolgens een ingrijpende wetswijziging komt en de praktijk staat daar nog ver vanaf, dan ontstaat er voor uitvoerende instanties een nieuw probleem: terughoudendheid moet plaats maken voor ingrijpen.

Zeker na de toeslagenaffaire zit de angst voor buitensporig overheidsoptreden er goed in. Iedereen snapt dat misstanden waartegen jarenlang niet werd opgetreden, moeilijk van de ene dag op de andere kunnen worden aangepakt. Anderzijds is er de

stikstofaffaire. De uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 schoot een gat in de vergunningverlening van veebedrijven. Sindsdien verkeren deze bedrijven in grote onzekerheid. Tegen deze achtergrond valt te verklaren waarom er huiver bestaat om in de veehouderij vergaande veranderingen af te dwingen.

NVWA

Het is daarom interessant om te zien hoe handhavende instanties als de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) reageren op het amendement Vestering. Ambtenaren van het ministerie van LNV voeren geregeld overleg met medewerkers van de NVWA. Vanwege het amendement worden er verschillende “impactsessies” gehouden, waaraan meer dan vijftig collega’s deelnemen. De sessies leiden tot lange lijsten van zogeheten “benadelingen”, die door het amendement mogelijk tot verboden praktijk worden verklaard.

De documenten beschrijven talrijke belemmeringen van natuurlijk gedrag, ingrepen bij dieren, situaties die leiden tot pijn, letsel en aantasting van gezondheid en welzijn. “Het is niet op voorhand duidelijk welke benadelingen van dieren nog wel en niet zijn toegestaan, vanwege onduidelijkheid over reikwijdte en het evt. bestaan van een ander redelijk doel”, zo wordt opgemerkt. En: “Het is volstrekt onduidelijk hoe dierhouders en toezichthouders zouden moeten omgaan met het amendement.” En ook: “Veel bestaande wijzen van houden voldoen niet meer.”

Anderzijds kan het amendement ook iets positiefs opleveren voor de NVWA, stellen ambtenaren vast: “Toezicht en handhaving kunnen worden verlicht als de vorm van huisvesting en het houderijsysteem zodanig zijn dat inherent wordt voorzien in dierenwelzijn”. Met andere woorden: dankzij het amendement, zo verwachten de ambtenaren, zullen zich – mits de praktijk in overeenstemming is met de wet - minder problemen met het welzijn van dieren voordoen.

Hoe “volstrekt” onduidelijk het volgens de ambtenaren ook is wat er ten gevolge van het amendement Vestering wel en niet meer mag, ze zijn wel in staat een stroomschema te maken waarmee ze kunnen

bepalen of er sprake is van een overtreding. Ze anticiperen daarbij op vragen die een rechter op grond van het gewijzigde artikel 2.1 van de Wet dieren zou kunnen stellen, zoals: is het benadelen van het welzijn van dieren bedoeld om deze dieren op een bepaalde manier te huisvesten? En: "Zijn er ook andere (redelijke) doelen die de benadeling rechtvaardigen?"

De impactsessies leiden tot een opmerkelijke conclusie: het amendement Vestering verbiedt geen benadelingen, het sluit slechts één doel uit als redelijk doel. "Dit laat onverlet dat een benadeling andere doelen kan hebben, en dat die doelen redelijke doelen kunnen zijn. Zowel om een verhoging van de dierenwelzijnsstandaard te garanderen als om duidelijkheid te creëren voor dierhouders is wijziging van deze wetsbepaling dus noodzakelijk", staat in een impactanalyse die begin 2022 op het ministerie van LNV circuleert. Het lijkt een slimme manier om in de handhaving onder het amendement uit te komen. Maar uit het vervolg zal blijken dat deze benadering geen stand houdt.

Openbaar Ministerie

Veel communicatie met en over het advies van het Openbaar Ministerie (OM) is zwart gelakt. Uit wat niet is zwart gelakt ontstaat de indruk dat ambtenaren dat advies in overeenstemming hebben willen brengen met hun eigen conclusies. Ze zijn uit op een negatief oordeel over het amendement.

Van het OM is bekend dat er veel kritiek heerst op de naleving van wet- en regelgeving in de landbouw, bijvoorbeeld op het gebied van mestfraude. Het heeft zelfs geleid tot politieke uitspraken, zoals "De veestapel moet kleiner. Dat is de enige manier om de grootschalige fraude met dierlijke mest in te dammen."

Eerder – bij de evaluatie van de Wet dieren – heeft het OM al eens kenbaar gemaakt dat open normen onvoldoende handvatten geven voor handhaving van dierenwelzijn. In lijn hiermee reageert het OM dan ook voorspelbaar op het amendement Vestering. Het wordt niet afgeserveerd, op een wijze die de ambtenaren op het ministerie

graag zouden willen horen. Het OM geeft aan dat het liever specifieke gedragingen en situaties omschreven wil zien, die volgens wetgeving verboden zouden moeten worden.

De ambtenaren zijn niet blij met deze formulering. Het is in feite een pleidooi voor een krachtige en concrete invulling van alle open normen in de Wet dieren. Maar in plaats van het advies van het Openbaar Ministerie weg te moffelen, zorgt minister Carola Schouten, die goed op de hoogte is van de problemen die het OM heeft met de veehouderij, er hoogstpersoonlijk voor dat het integraal in de juridische analyse komt die naar de Tweede Kamer gaat.

Landsadvocaat

Opmerkelijk is ook hoe de ambtenaren omgaan met het oordeel van de landsadvocaat. Dat wijkt nogal af van de inmiddels heersende opvatting dat het amendement "te onduidelijk" is. De landsadvocaat neemt het op voor de indieners van de wetswijziging. Het amendement is "eigenlijk wel duidelijk", bericht een ambtenaar na een gesprek met de landsadvocaat. Van belang is of het veroorzaken van pijn of letsel dan wel het benadelen van de gezondheid of het welzijn van het dier uitsluitend tot doel heeft om het dier te kunnen huisvesten, stelt de ambtenaar vast die met de landsadvocaat heeft gesproken. "Het bepalen of daar sprake van is, is uiteraard een ander verhaal. Maar dat maakt het amendement nog niet onduidelijk."

Na het gesprek met de landsadvocaat (die niet is gevraagd om een schriftelijk advies, maar om een mondelinge reactie op een intern stuk) wordt geconcludeerd dat alle dieren onder het amendement vallen, inclusief de gezelschapsdieren, en dat de term "huisvesting" breed moet worden gezien. Volgens de landsadvocaat is er ook geen sprake van conflicterende regels: "met het amendement wordt een nadere invulling van redelijk doel op wetsniveau toegevoegd en dat gaat voor op lagere regelgeving waar bestaande regels het veroorzaken van pijn en aantasting van welzijn met zich meebrengen en als dit gebeurt uitsluitend om dieren te huisvesten, dan moeten die regels buiten toepassing blijven."

Later benaderen ambtenaren de landsadvocaat opnieuw. Het eerder geciteerde standpunt zou uit de koker komen van iemand die niet meer op het ministerie werkt, zo voeren ze aan. De ambtenaren vragen de landsadvocaat om een verheldering. Het blijft gissen waar dat toe heeft geleid. Op 4 november 2022 publiceert minister Adema een juridische analyse, als bijlage bij de kamerbrief "Aanpak dierwaardige veehouderij en vervolgstappen amendement artikel 2.1 Wet dieren". In de analyse staat niets over het oordeel van de landsadvocaat.

Bedacht moet worden dat de landsadvocaat op dat moment zwaar onder vuur ligt, vanwege de betrokkenheid van zijn kantoor Pels Rijcken bij een grote fraudezaak. Er wordt in de media getwijfeld of een kantoor dat niet betrouwbaar is gebleken, zich nog wel als landsadvocaat kan opwerpen, en of er niet te veel verwevenheid is tussen de staat en het kantoor van de landsadvocaat. Een Commissie advocatendiensten aan de Staat moet opheldering geven. Het leidt niet tot een breuk. Wel wordt de inzet van andere kantoren overwogen. Het kabinet wil de afhankelijkheid van Pels Rijcken verkleinen.

Raad van State

De advisering van de Raad van State maakt geen deel uit van de WOO-stukken, die de periode t/m oktober 2022 bestrijken. De Raad van State is pas geconsulteerd in november 2022, nadat het ministerie van LNV met een concept-Nota van Wijziging kwam, bij wijze van alternatief voor het amendement. Het advies is op 6 februari 2023 openbaar gemaakt en gepubliceerd op de website van de Raad van State.

De Raad van State uit daarin stevige kritiek, zowel op de gevolgde procedure als op de wetswijziging die minister Adema voor ogen staat. In het advies dringt de Raad van State aan op een toelichting, waarin wordt uitgelegd hoe de wijze waarop Adema omgaat met het amendement Vestering zich verhoudt tot de Grondwet. Het amendement is aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer en had het per 1 januari 2023 in werking moeten treden. Adema heeft die datum met een jaar verlengd. "Uit het samenstel van de

bepalingen omtrent de wetgevingsprocedure in de Grondwet vloeit voort dat een wet die door de Tweede en Eerste Kamer is aanvaard, door de regering is bekrachtigd en bekendgemaakt, zo snel als mogelijk en in zijn geheel in werking treedt", aldus de Raad van State.

Dat Adema met een Nota van Wijziging het amendement Vestering, wanneer dat eenmaal in werking is getreden, weer buiten werking probeert te stellen, is, aldus de Raad van State, een gang van zaken die dient te worden vermeden. "Een dergelijk onderdeel kan beter in een afzonderlijk wetsvoorstel worden opgenomen, zodat een ordelijk, op de thematiek van dat onderdeel gerichte, discussie kan worden gevoerd. Zorgvuldige parlementaire behandeling van zowel de nog inhoudelijk te bediscussiëren onderdelen, als van de meer juridisch-technische onderdelen is daarmee gediend."

Behalve procedurele bedenkingen heeft de Raad van State ook moeite met de inhoud van het alternatief van Adema. In zijn Nota van Wijziging voegt de minister aan artikel 2.2 van de Wet dieren een lid toe. Daarmee wil hij het doel van het amendement op een andere manier bereiken, zodat het nageleefd kan worden en handhaafbaar is. Artikel 2.2 zal een verbod gaan bevatten op het onthouden van de mogelijkheid aan dieren om te voorzien in nader aan te wijzen gedragsbehoeften. Deze gedragsbehoeften worden voor de desbetreffende diersoort of diercategorie bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Het verbod zou uitsluitend gelden als er sprake is van bedrijfsmatig gehouden dieren met het oog op de productie van dierlijke producten.

De minister is van plan zich voor de invulling van de algemene maatregel van bestuur te baseren op de uitkomsten van het convenant dierwaardige veehouderij. In het convenant zal, met input van stakeholders, het bieden van ruimte voor gedragsbehoeften en het heroverwegen van nog toegestane ingrepen aan de orde komen.

Uit de toelichting valt volgens de Raad van State echter niet af te leiden op welke wijze het convenant zal worden ingevuld om het doel van het amendement te realiseren. In de door Adema

voorgestelde tekst is het verbod minder omvattend dan in het amendement Vestering. Dat amendement voorziet in een algeheel verbod om bij een dier pijn of letsel te veroorzaken, dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen met als doel dieren op een bepaalde manier te kunnen houden. Het verbod zoals Adema dat formuleert, leidt niet tot het verbieden van ingrepen, aldus de Raad van State. Er zou volgens dit adviescollege meer duidelijkheid moeten komen over de stappen die worden gezet om metterdaad het doel van het amendement te bereiken.

Uit een zogeheten “beslisnota” blijkt dat de ambtenaren van het ministerie van LNV het advies van de Raad van State niet al te zwaar opvatten. Volgens hen kan de minister gewoon verder met de Nota van Wijziging, zij het dat er nog wel een toelichting nodig is. In een brief aan de Tweede Kamer geeft Adema aan dat hij met de opmerkingen van de Raad van State rekening zal houden. Hij komt echter niet met een nieuw wetsvoorstel. “Momenteel werk ik aan de reactie op het advies in de vorm van een nader rapport en die verwerk ik in de nota van wijziging. Ik verwacht op korte termijn het voorstel bij de Tweede Kamer in te kunnen dienen.” Gelijktijdig zal hij de inwerkingtreding van het amendement Vestering per 1 januari 2024 in gang zetten.

In een ongedateerde brief aan de Koning noemt Adema ineens een nieuwe datum: “Het is omwille van een goede uitvoering van de wet dat er aanleiding is om de inwerkingtreding van het amendement op artikel 2.1 van de Wet dieren niet op de door de indiener van het amendement gewenste datum van 1 januari 2023 te stellen, maar op een later moment. Aanvankelijk was daarvoor 1 januari 2024 als inwerkingtredingsdatum voorzien, maar nu is dat met het oog op een goede uitvoering van de wet voorzien per 1 juli 2024.”

Adema omzeilt hier het advies van de Raad van State door op te merken dat de gekozen werkwijze niet berust op beleidsmatige, maar op uitvoeringstechnische gronden. Hij voert aan dat het amendement veel onduidelijkheid geeft over welke gedragingen jegens dieren verboden zijn, voor wie dat verbod geldt en wat daarvan de gevolgen zijn. De uitvoerbaarheid en de

handhaafbaarheid van het amendement zouden daardoor in het geding zijn.

Noem het een leugentje om bestwil. Adema neemt ambtenaren in bescherming die in de periode mei 2021 en november 2022 hebben verzuimd het amendement concreet in te vullen. Ze hadden deze minister kunnen adviseren de consequenties van het amendement aan de Tweede Kamer voor te leggen. Daar is bewust niet voor gekozen.

Raad voor de rechtspraak

De communicatie met de Raad voor de Rechtspraak is beperkt en bondig. Het Openbaar Ministerie benadert de raad in september 2021 met de vraag of over het amendement contact met het ministerie van LNV nodig is.

De wetgevingsadviseur van de Raad voor de Rechtspraak geeft in een mail aan geen advies te zullen uitbrengen, nu het amendement al is aangenomen. "Ten aanzien van de voorziene bewijsproblematiek is het uiteraard straks aan de rechter om zich daarover te buigen en uit te laten. Mocht het tot een enorme toename van zaken leiden, dan zal dat t.z.t. in de financiering worden meegenomen. Al met al wordt op dit moment overleg tussen Raad en LNV om over het amendement te spreken niet direct nodig gevonden."

Rol van burgers en wetenschappers

- Onderzoek naar opvattingen van de bevolking toont aan dat er een verschuiving gaande is in (het denken over) de relatie mens-dier. Een ruime meerderheid vindt dat dieren een moreel recht hebben op leven.
- Het welzijn van productiedieren krijgt een 5,9. Iets meer dan één op de vijf vindt dat de Nederlandse overheid voldoende doet om het welzijn van productiedieren te waarborgen.
- De dierenrechtenbeweging wordt nog altijd gezien als sektarisch, een beweging van dierenactivisten die tegen elke vorm van het houden van dieren zouden zijn. Het is echter in korte tijd een brede beweging geworden van burgers en wetenschappers, die al dan niet in georganiseerde vorm geregeld hun zorgen uiten over de intensieve veehouderij.
- Dankzij de bundeling van krachten zijn zij een interessante partij voor het ministerie van LNV. Ze krijgen ook toegang tot de ambtelijke burelen, maar van invloed op de gang van zaken rond het amendement Vestering is weinig te merken.
- Burgerorganisaties en wetenschappers worden wel betrokken bij het convenant dierwaardige veehouderij. Dat zet een dynamiek in gang tussen twee botsende werelden, met botsende waarden en sterk uiteenlopende ethische beginselen.
- Dankzij de inzet van wetenschappers bij de besprekingen over een convenant dierwaardige veehouderij komt er een beschrijving van wat dierwaardige veehouderij voor de sectoren inhoudt, inclusief criteria waaraan moet worden voldaan.

Net als op andere maatschappelijke terreinen zijn er op het gebied van dierenwelzijn twee soorten burgers te onderscheiden: (politiek) actieve en inactieve. Om met die laatste te beginnen: het is belangrijk te weten hoe zij over het houden van dieren denken. Niet in de laatste plaats vanwege het draagvlak van de actieve burgers.

In 2018 en in 2022 zijn via een publieksenquête de opvattingen over het houden van dieren onder “de” Nederlanders onderzocht door

Kantar, in opdracht van de Raad voor Dierenaangelegenheden. Uit het Kantar burgerpanel zijn 3.340 personen van 18 tot en met 69 jaar geselecteerd. Van deze personen hebben er 2.010 een vragenlijst ingevuld (respons van 60%). Voor dit panel is dit een gemiddelde respons.

Uit het onderzoek blijkt het volgende. Als het gaat om morele vraagstukken, dan vindt een ruime meerderheid dat dieren een moreel recht hebben op leven (79% in 2022 en 80% in 2018). Ook vindt een ruime meerderheid dat de mens een morele plicht heeft om goed te doen voor alle dieren (72% in beide jaren). Een minderheid vindt dat de mens te allen tijde boven het dier staat. Hun aantal slinkt van 40% in 2018 naar 36% in 2022.

Als het specifiek over de veehouderij gaat, dan neemt het aantal Nederlanders dat vindt dat het dierenwelzijn in de veehouderij **niet** gewaarborgd kan worden, toe: van 30% in 2018 naar 39% in 2022. De meeste ondervraagden vinden dat dieren hun natuurlijke gedrag moeten kunnen uitvoeren. Daarnaast vindt – net als in 2018 – een meerderheid dat in megastallen nooit sprake kan zijn van voldoende aandacht voor de gezondheid en het welzijn van productiedieren (59% in 2022 en 60% in 2018). Het welzijn van productiedieren krijgt een 5,9 (was in 2018 nog een 6,1). Eén op de vijf vindt dat de Nederlandse overheid voldoende doet om het welzijn van productiedieren te waarborgen (was in 2018 nog 34%).

De onderzoeksgegevens waren voor filosoof en publiciste Marjan Slob, lid van de Raad voor Dierenaangelegenheden en Denker des Vaderlands, aanleiding om op een symposium over De Staat van het Dier in april 2023 op te merken: "Het is iets enorms. Er staat iets heel groots te gebeuren". Allerlei vanzelfsprekendheden zullen moeten mee schuiven richting meer gelijkwaardigheid, aldus Slob. Ze noemde de taal die we gebruiken, de wetten en regels. "Dat gaat met heel veel gekraak gepaard, heftige discussies, en dat is mooi om te zien. We zullen naar nieuwe woorden moeten zoeken".

De inactieve burgers kunnen als kiezer, consument en eventueel als houder van gezelschaps- en hobbydieren betrokken raken bij het onderwerp dierenwelzijn. Misschien zijn ze lid van de Dierenbescherming (met 160.000 leden, donateurs en vrijwilligers verreweg de grootste maatschappelijke organisatie op dit gebied). Misschien zijn ze donateur van Wakker Dier, Varkens in Nood, Caring Farmers, of lid van de Partij voor de Dieren. Dierenwelzijn is voor de meesten geen onderwerp waarop ze zich organiseren. Toch zijn hun opvattingen van belang voor de burgers die zich wel bij dierenwelzijnsorganisaties aansluiten. Al is het maar om duidelijk te maken dat hun organisaties wortelen in de samenleving en dat ze niet kunnen worden weggezet als extremisten die alle vormen van veehouderij willen afschaffen.

Brede beweging

Op het ministerie van LNV zijn de ambtenaren er inmiddels ook wel achter dat er een brede beweging gaande is, bestaande uit georganiseerden en ongeorganiseerden. In hoeverre zij gezien kunnen worden als belangenbehartigers van de dieren is niet altijd even duidelijk, ze vertegenwoordigen wel bepaalde waarden in onze samenleving, die door onderzoeksbureau Kantar aan het licht zijn gebracht. De stelling van Kantar "Een respectvolle omgang met dieren zorgt ervoor dat we stilstaan bij waarden die belangrijk zijn voor relaties tussen mensen, zoals inlevingsvermogen en mededogen", kan rekenen op een aanzienlijke meerderheid: 73%.

Van oudsher spreken ambtenaren van LNV officieel vrijwel uitsluitend met vertegenwoordigers van de Dierenbescherming. Uit de documenten over het amendement Vestering komt naar voren dat ook Wakker Dier, Varkens in Nood/Dier&Recht, Eyes on Animals, World Animal Protection en Caring Farmers een bijdrage hebben kunnen leveren aan een "impactsessie dierenwelzijn".

Hun input is terug te vinden in een opsomming van benadelingen, consequenties, kansen, knelpunten en dilemma's. "Het verbod helpt", vinden deze organisaties als het om het amendement Vestering gaat. Het kan volgens hen bijdragen aan het creëren van een keerpunt, zodat het welzijn en de behoeften het dier

uitgangspunt worden bij huisvesting in plaats van het gemak van de houder en het behalen van het hoogste rendement. Het amendement helpt ook om versneld afscheid te nemen van ouderwetse houderijsystemen, het draagt bij aan een meer kleinschalige veehouderij, past bij verduurzaming en kringlooplandbouw, grotere brandveiligheid, en minder lange-afstandstransporten.

De Dierenbescherming speelt in op de verwarring die wordt gezaaid over het begrip natuurlijk gedrag, waarnaar het amendement Vestering verwijst. Tegenstanders van het amendement voeren aan dat niet duidelijk is wat daaronder moet worden verstaan. Maar de Dierenbescherming stelt nadrukkelijk dat dat al lang bekend is. De organisatie citeert zelfs minister Schouten, die in een beleidsbrief dierenwelzijn van 4 oktober 2018 heeft geschreven: “Uitgangspunt is dat houderijsystemen aan de behoeften van het dier worden aangepast en niet andersom. Dat betekent dat (vee)houders de dieren de ruimte geven om natuurlijk gedrag te vertonen en dat zij daarbij rekening houden met de specifieke behoeften van de verschillende diersoorten.”

Veehouders voeren nogal eens aan dat aantasting van het welzijn in het belang kan zijn van dieren. Maar dat idee verwijst de Dierenbescherming naar het rijk der fabelen. Die welzijnsaantastingen, zoals het afknippen van varkensstaarten, zijn niet meer dan symptoombestrijding.

Deur staat open voor inspraak, niet voor tegenspraak

Uit de manier waarop met het amendement Vestering is omgegaan, valt af te leiden dat er met de inbreng van dierenorganisaties niet veel is gedaan. Hoewel het opmerkelijk is dat organisaties als Wakker Dier, Varkens in Nood en Eyes on Animals (alle aangesloten bij de Dierencoalitie) sinds kort toegang hebben tot het ministerie van LNV - dat was enkele jaren geleden nog ondenkbaar - is hun invloed is nog zeer beperkt. De deur staat open voor inspraak, niet voor tegenspraak. Inzichten worden genoteerd, maar er wordt geen gevolg aan gegeven.

Ambtenaren weten kennelijk niet goed wat ze ermee aan moeten. Ze komen klem te zitten tussen twee botsende werelden, met botsende waarden: geld en financiële zekerheid voor de boeren enerzijds en kwaliteit van leven voor de dieren anderzijds. De waarden die voor burgers tellen, winnen aan kracht door voortschrijdend wetenschappelijk inzicht, de waarden die voor de intensieve veehouders tellen, staan zwaar onder druk door onder meer de stikstofcrisis.

De ambtenaren hadden de inbreng van burgers kunnen gebruiken bij wijze van tegenwicht tegen de inbreng van de clubs die de belangen van de intensieve veehouderij behartigen. Maar dat gebeurt niet. Toch zijn er wel degelijk ambtenaren met een positieve grondhouding. Op 10 december 2021 stuurt de Dierencoalitie (een samenwerkingsverband van zeventien dierenbeschermingsorganisaties) een mail naar LNV. Ze wijzen op een ingezonden stuk in Trouw van 30 wetenschappers, onder wie de filosoof Eva Meijer en bioloog Frans de Waal. De Dierencoalitie vraagt of de wetenschappers betrokken kunnen worden bij de uitwerking van het amendement.

“Neem wetenschappelijk onderzoek naar dieren en de planeet serieus, ook uit de vakgroepen ethiek, filosofie, recht en taalkunde. Betrek dat niet alleen op toepassing van beleid, want dan is het al te laat, maar ook in het vormgeven van wetten en beleid dat daadwerkelijk voortbouwt op wat we weten over de dieren, om te beginnen met het regeerakkoord. Uit het oogpunt van rechtvaardigheid en de ecologische crisis moet de omgang met dieren echt anders. Ons aller gezondheid, welbevinden en voortbestaan hangen ervan af”, betogen ze.

“Mooi pleidooi vanuit de wetenschap”, reageert een ambtenaar. “Voor een mogelijk vervolg zullen we de verschillende disciplines zeker betrekken. Dat is nodig en waardevol.”

Later wordt er inderdaad aan Dierenbescherming, Dierencoalitie en Caring Farmers een rol toebedeeld bij de totstandkoming van een convenant dierwaardige veehouderij. Caring Farmers zit, net als de Dierenbescherming, in een kerngroep (de “hoofdtafel”), samen met

vertegenwoordigers van zes boerenorganisaties, retail en ministerie van LNV. Het effect blijft niet uit. Rapporteert onafhankelijk voorzitter Bram van Ojik op 5 april 2023 nog dat er overeenstemming is bereikt over de definitie van een diergericht ontworpen houderijsysteem - de leidende principes van de RDA zijn volgens hem daarbij uitgangspunt - enkele maanden later komt er een hoop onvrede naar buiten.

De aanwezigheid van organisaties die opkomen voor de dieren wordt als hinderlijk ervaren, zo blijkt uit reacties van onder andere de Nederlandse Vereniging van Pluimveehouders en de Producenten Organisatie Varkenshouderij. “De overheid is steeds vaker loopjongen van de politiek en ngo's. Wij moeten af van de scoringsdrift van deze partijen”, aldus Linda Verriet, voorzitter van de POV. 4) En: “In dit convenant willen partijen vergaande doelen opnemen die de Nederlandse pluimveehouderij drastisch gaan veranderen. We lopen het risico dat de Nederlandse pluimveesector wordt gehalveerd of zelfs helemaal geen bestaansrecht meer heeft. Daar werken we als NVP niet aan mee”, stelt voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Pluimveehouders Bart Jan Oplaat. 5)

Hoewel er eind 2023 nog geen stukken beschikbaar zijn over het verloop van de dialoog, spreken de reacties wel boekdelen. De partijen die aan tafel zitten, verschillen sterk. Ze delen niet dezelfde waarden, ze hebben niet dezelfde belangen, ze hanteren ethische beginselen die nauwelijks met elkaar te verenigen zijn.

Verbinding tussen actieve burgers en wetenschappers

Dat de besprekingen over een convenant dreigen te mislukken, is dus niet verwonderlijk. Zeker nu de verbinding tussen wetenschappers en actieve burgers op het gebied van dierenwelzijn en dierenrechten, steeds meer aan kracht wint. De actieve burgers kunnen niet langer worden weggezet als een sekte, een beweging van dierenactivisten die tegen elke vorm van het houden van dieren zouden zijn. Burgers én wetenschappers spreken zich gezamenlijk uit vóór een vorm van veehouderij, waarbij het dier centraal staat.

De zeventien dierenwelzijnsorganisaties die in de Dierencoalitie samenwerken op het gebied van politieke belangenbehartiging (goed voor een achterban van meer dan een half miljoen leden/donateurs) komen op 15 mei 2023 met een eigen Manifest Dierwaardige Veehouderij. Prof.dr. Saskia Arndt, hoogleraar Animal Behaviour, Universiteit Utrecht, is een van de ondertekenaars. Evenals prof.dr.ir. Jan Rotmans, hoogleraar transitiekunde en duurzaamheid, Erasmus University Rotterdam, prof.dr. Thijs Kuiken, hoogleraar Vergelijkende Pathologie, Erasmus Universitair Medisch Centrum, prof.dr. Hans Kooistra, hoogleraar Interne Geneeskunde van Gezelschapsdieren, Universiteit Utrecht, dr. Bernice Bovenkerk, universitair hoofddocent Philosophy Group, Wageningen University, prof.dr. Noëlle Aarts, hoogleraar Socio-Ecological Interactions, Radboud Universiteit, en dr. Franck Meijboom, hoofd Centre for Sustainable Animal Stewardship, Universiteit Utrecht.

Zij steunen het initiatief van de Dierencoalitie en daarmee de oproep aan het kabinet om de uitwerking van de meest recente wetenschappelijke inzichten van dierwaardigheid wettelijk te verankeren.⁶⁾ Dieren moeten volgens de ondertekenaars hun volledige repertoire aan essentiële natuurlijke gedragingen kunnen uitoefenen in een leefomgeving die daartoe alle ruimte en gelegenheid biedt. Ze moeten zich kunnen bewegen in een bij de soort passende sociale groep. Ze moeten zich volgens behoefte en eigen aard ook kunnen terugtrekken, bijvoorbeeld om agressieve hokgenoten of ongewenst seksueel gedrag te vermijden. Voor de leefruimte van het dier betekent dit onder meer dat er voldoende ruimte is voor spel, rusten, eten, maternaal gedrag en andere natuurlijke gedragingen. De ruimte moet zo zijn ingericht dat de dieren niet hoeven te poepen en plassen op plekken waar ze ook iets anders doen.

Positieve emotionele toestand

De Raad voor Dierenaangelegenheden – officieel adviesorgaan van de overheid – is de afgelopen jaren dicht bij burger en wetenschappers komen te staan. De raad heeft afscheid genomen van het idee dat het voldoen aan basisbehoeften van dieren (eten en

drinken, geen stress, ongemak, pijn, ziekte) wel genoeg is. Dierwaardigheid gaat verder dan het voorkomen van negatief welzijn, zoals ongemak, pijn en ziekte, maar richt de aandacht op de voorwaarden voor een positieve emotionele toestand. Deze benadering is gebaseerd op wetenschappelijk bewijs dat een zekere autonomie, controle en positieve ervaringen van belang zijn voor dieren. Dierhouderijsystemen zouden daarom ontwikkeld moeten worden vanuit het perspectief van het dier en niet primair vanuit het perspectief van een betaalbare dierlijke productie.

Het concept van dierwaardigheid zet – net als het amendement Vestering - het veranderingsproces waar de veehouderij voor staat op scherp. Ambtenaren van het ministerie van LNV zien het vooralsnog als een kans om van het amendement Vestering af te komen, maar worden er tegelijkertijd mee geconfronteerd dat ook het streven naar dierwaardigheid vergaande consequenties kan hebben voor de gangbare veehouderij. Ze zetten wetenschappers aan het werk om in kaart te brengen wat dierwaardigheid en diergericht ontwerpen betekent. Het levert voor de veehouders lastige conclusies op: “Bij diergericht ontwerpen worden bestaande systemen buiten beschouwing gelaten en wordt er voornamelijk op de belangrijkste fysiologische en gedragsbehoeftes van het dier gelet bij het ontwerpen van nieuwe systemen. Het systeem wordt aan het dier aangepast, niet andersom.” 7) De wetenschappers inventariseren een reeks fundamentele gedragsbehoeftes. Ze stellen vast dat zeer weinig bestaande houderijsystemen voor vleeskuikens, legkippen, varkens, konijnen aan de criteria voor diergericht ontwerpen voldoen.

Voor de troepen uit

Naast gedragswetenschappers laten juristen steeds vaker van zich horen. Eén van hen is mr. dr. Janneke Vink. Dat dieren een op zichzelf staande waarde hebben, moet nog worden uitgewerkt: niet alleen in rechtsnormen, maar ook in de instituten van de democratische rechtsstaat. Die moet "dier-inclusiever" worden, aldus Vink 8).

Vink betoogt dat het een heel karwei is om dieren als volwaardige leden in de rechtsstaat in te passen. "De erkenning van de

intrinsieke waarde van het dier stelt de democratische rechtsstaat op ongekenkende wijze op de proef", benadrukt ze. Ze schetst wat er allemaal bij komt kijken: echt erkennen dat dieren ertoe doen om zichzelf, echt hun belangen eerlijk afwegen tegen die van de mens - dat vereist wel wat meer dan het herschrijven van een paar rechtsnormen, aldus Vink.

Het staatsmodel zal een plek moeten bieden aan belangen die niet direct menselijk zijn. Dat is iets geheel nieuws in een democratische rechtsstaat waarin alle wetgeving uitsluitend de mens dient. Maar willen we het niet-menselijke dier echt beschermen, dan, zegt ze, "zullen wij moeten afkicken van ons antropocentrisme: ons mens-centrale denken. Dat geldt dan niet alleen voor het morele denken, maar ook voor het institutioneel inregelen van onze staat. De instituten van de democratische rechtsstaat moeten dan in de basis dier-inclusiever worden."

Dieren zijn nooit gekend in het wetgevingsproces, stelt Vink vast. Voor zover hun rechten een wettelijke grondslag hebben, is het vooral het menselijk belang dat de doorslag geeft. Dat is te merken in de rechtspraktijk. Vink: "Dieren kunnen niet zelf naar de rechtbank om handhaving van de wetgeving af te dwingen die hún belang zou moeten dienen, zoals u wel kunt met een onterechte verkeersboete. Dieren zijn primair afhankelijk van een perfect functionerend handhavingsapparaat en secundair van ngo's ('dierenclubs') die hun belangen in de rechtszaal vertegenwoordigen. Maar die ngo's zijn op hun beurt afhankelijk van vrijwillige giften, die niet toereikend zijn om voor ieder dier recht op te eisen in de rechtszaal."

Toch mag het vandaag de dag, aldus Vink, niet meer zo zijn dat rechtvaardigheid alleen is weggelegd voor de mens. "Als wij vinden, zoals wij hebben vastgesteld in 1981, dat het dier intrinsieke waarde heeft en juridisch beschermwaardig is, dan moeten wij ervoor zorgen dat de instituten die bescherming linksom of rechtsom faciliteren. De filosoof Karl Popper stelde al dat als wij van oordeel zijn dat de instituten niet functioneren, wij niet boos moeten zijn op de instituten, maar op onszelf. Wij zijn de makers, de hoeders, de reparateurs van de democratisch-rechtsstatelijke instituten. De

instituten kunnen zichzelf niet repareren. Als zij niet functioneren zoals wij willen, moeten wij onze schouders eronder zetten en de problemen oplossen. Wij zullen moeten nadenken over instituten die ook voor niet-menselijke dieren werken en dat betekent dat wij uiteindelijk ook het recht fundamenteel zullen moeten 'omkneden'. Alleen dan zullen ook dieren uiteindelijk houvast kunnen vinden in het recht."

Transitie of systeemverandering?

In elk veranderingsproces zijn er personen die ver voor de troepen uitlopen. Zij maken duidelijk dat als de bakens echt verzet moeten worden, er nog een lange weg is te gaan. Een beetje meer van dit en een beetje minder van dat, kan voor iemand die op intensieve wijze dieren houdt al heel wat zijn. Maar een systeemverandering – zoals het amendement Vestering op korte termijn beoogt en die ook het convenant dierwaardige veehouderij in gang moet zetten (althans, dat is de bedoeling) – vergt heel wat meer.

In oktober 2023 schrijft minister Adema aan de Tweede Kamer in antwoord op vragen over de voortgang van het convenant: "In mijn ogen kan de veehouderij verenigbaar zijn met dierwaardigheid. Deze transitie zal echter wel gefaseerd en gecontroleerd plaatsvinden zodat dit in de praktijk op een goede manier kan worden geïmplementeerd."

Transitie, systeemverandering – hebben we het eigenlijk wel over hetzelfde?

Wetenschappers kunnen behulpzaam zijn bij hanteren van een heldere definitie. Transitieprofessor Jan Rotmans is zo'n wetenschapper. "Transitie", schrijft hij in het artikel *Een transitie-aanpak voor aardgasvrije wijken*, "is een fundamentele omslag in denken, handelen en organiseren. Een transitie is dus geen gewone verandering, maar een bijzondere, een fundamentele, onomkeerbare verandering. Transformeren is vergelijkbaar met springen in het diepe, en dat vraagt moed en lef, want je weet niet of en hoe je eruit komt. Vandaar dat de weerstand tegen transformeren groot is. Er is per slot veel te verliezen."

Het is lastig om transitie te sturen, aldus Rotmans. “We kunnen transitie wel beïnvloeden, via slimme interventies, hoe subtieler hoe beter. Daar zijn allerlei instrumenten voor, van geld, regels & wetten, tot gedrag en instituties.”

Rotmans wijst erop dat transitie nooit ontstaat vanuit een breed draagvlak. “Daarvoor is er teveel weerstand bij belanghebbenden, zoals brancheclubs, werkgevers- en werknemersorganisaties. Je vraagt als het ware aan een kalkoen (partijen die zich bedreigd voelen door de transitie) om zichzelf op het Kerstmenu te zetten, maar een kalkoen wil slechts de Kerst overleven. Transitie ontstaat wél vanuit een smal en diep draagvlak, wat geleidelijk kan worden verbreed. Te beginnen met diegenen die willen én kunnen transformeren (max. 10% van een populatie), dit zijn de zogenaamde koplopers of wegbereiders. Vervolgens kunnen diegenen aansluiten die wel willen maar niet kunnen, of andersom (max. 70%). En uiteindelijk haken de mensen aan die niet willen én niet kunnen (max. 20%). Transitie verloopt dus in fasen en segmenten. Het heeft geen zin om van meet af aan iedereen mee te nemen, dat vergroot slechts de weerstand.”

Het is opmerkelijk dat transitie-wetenschappers niet zijn betrokken bij de besprekingen over het convenant dierwaardige veehouderij. Zij hadden kunnen waarschuwen: noem het proces, zoals dat in gang is gezet, geen transitie. Dat veroorzaakt alleen maar verwarring. En probeer vooral niet iedereen erbij te betrekken.

Anderzijds, transitie-wetenschappers hebben er misschien ook weinig te zoeken. Degenen die aan de basis staan van het convenant willen dat de overgang naar een diergerichte veehouderij zich vooral stap voor stap zal voltrekken. Wat ze nu eerst nodig hebben, zijn nadere regels per diersoort/diercategorie, waarin staat om welke gedragsbehoeften het gaat en wat de eisen zijn waaraan een dierwaardige veehouderij moet voldoen. “Deze nadere regels leg ik vast bij Algemene Maatregel van Bestuur en baseer ik bij voorkeur op basis van afspraken die partijen maken in het convenant dierwaardige veehouderij”, aldus Adema in antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer over de voortgang van het convenant.

Geen transitie-wetenschappers dus, net zomin als de wetenschappers die het manifest Dierwaardige Veehouderij van de Dierencoalitie hebben ondertekend. Welke wetenschappers zijn dan wel betrokken bij het convenant dierwaardige veehouderij?

Er is voor de "hoofdtafel" een onderzoekersgroep ingericht met Bas Rodenburg (hoogleraar dierenwelzijn Universiteit Utrecht), Bas Kemp (hoogleraar adaptatiefysiologie WUR), Arjan Stegeman (hoogleraar gezondheidszorg landbouwhuisdieren Universiteit Utrecht), Elsbeth Stassen (emeritus hoogleraar dier en samenleving; ethiek), Bram Bos (onderzoeker systeeminnovaties WUR; diergericht ontwerpen), Fleur Hoorweg (onderzoeker diergezondheid en dierenwelzijn WUR) en Imke de Boer (hoogleraar dieren & duurzame voedselsystemen WUR).

Stuk voor stuk wetenschappers met veel kennis van zaken. De één misschien wat meer overtuigd van de noodzaak van ingrijpende veranderingen dan de ander, maar wel allemaal in staat om een toekomstbeeld te schetsen van de veehouderij en aan te geven hoe de principes van dierwaardigheid vertaald kunnen worden naar de praktijk.

Hun betrokkenheid leidt op een beslissend moment tot een advies. Als de belangenorganisaties er niet toe komen om zelf te formuleren wat dierwaardigheid in hun eigen praktijk betekent, gaan de wetenschappers aan de "hoofdtafel" in het najaar van 2023 aan de slag. Ze beschrijven welke veranderingen op wetenschappelijke gronden noodzakelijk zijn, hoe dierwaardigheid er in 2040 uit kan komen te zien en waaraan dat getoetst kan worden.

De verwachtingen over het convenant zijn op dat moment laaggespannen. Na de verkiezingen van 22 november 2023 is de verwarring groot. Wat gaat de nieuwe Tweede Kamer doen? Hoe snel komt er een nieuw kabinet en welke partijen nemen daaraan deel? Laten ze het convenant vallen en zo ja, wat doen ze dan met het amendement?

Op 11 december 2023 maakt minister Adema bekend dat er voorlopig geen convenant komt. De wetswijziging die het amendement Vestering ongedaan moet maken, wordt echter niet ingetrokken. De ambtenaren kunnen in elk geval verder. Dankzij de bijdrage van de wetenschappers hebben ze iets in handen gekregen waarmee ze hun eigen plan kunnen uitvoeren. Ze kunnen verder met de invulling van de wetswijziging die hen voor ogen staat.

Eurobarometer

De Eurobarometer-enquête, gebaseerd op 26.376 interviews in alle EU landen en uitgevoerd tussen 2 en 26 maart 2023, toont aan dat:

- 94% van de Europeanen van mening is dat dieren een aangepaste omgeving nodig hebben die aan hun behoeften voldoet. Dit werd gesteund door 97% van de ondervraagden in Nederland;
- 89% van de Europeanen vindt dat de EU een einde moet maken aan verminkingen (zoals het verwijderen van staarten), net als 95% van de ondervraagden in Nederland;
- meer dan de helft van de ondervraagde Europeanen (60%) bereid is meer te betalen voor diervriendelijkere producten. In Nederland is dat zelfs 87%.

Nabeschouwing

Jarenlang hebben zowel de Tweede Kamer als het ministerie van LNV verzuimd verantwoordelijkheid te nemen voor de Wet dieren, een krakkemikkige wet uit 2013, vol open normen die handhaving ernstig bemoeilijken. In 2019 werd Bureau Berenschot ingeschakeld voor een evaluatie. Een typisch staaltje van wat journalist Marc Chavannes "privatisering van de politieke verantwoordelijkheid" noemt. Dat leidt, zo weten we inmiddels, zelden tot noodzakelijke veranderingen. Veelal worden onontkoombare maatregelen – rapport na rapport - op de lange baan geschoven. Totdat de rek eruit is en er vanuit de snel veranderende samenleving krachten in werking treden die iets proberen te forceren.

Dit is in het kort zoals we het zogeheten amendement Vestering moeten zien: als coalitie op coalitie niet in staat is, samen met ambtenaren van het betreffende ministerie, te kijken naar wat er mis is met bestaande wetgeving, dan mag het geen verbazing wekken als er op een onbewaakt ogenblik vanuit de oppositie een verstrekkend amendement wordt ingediend. Dat het amendement een meerderheid krijgt in beide Kamers is evenmin verrassend. Het beantwoordt aan een breed gevoelde onvrede in de samenleving over enorme aantallen dieren die in ons land worden gehouden. Met alle misstanden van dien. Misstanden waaraan maar geen einde lijkt te komen. Omdat de overheid niet bij machte is om in te grijpen.

Het amendement Vestering kwam dus niet onverwacht. Het past binnen de analyses van een overheid die de grip op wat gaande is in de samenleving is kwijtgeraakt. Wel zijn er nog altijd innige banden met het bedrijfsleven. Dat leidt tot een zeer onevenwichtige advisering en beleids- en besluitvorming. Ambtenaren lijken te zijn vergeten dat ze de publieke zaak moeten dienen. Ze weten niet hoe ze moeten omgaan met macht en tegenmacht, zo blijkt uit de WOO-stukken over het amendement.

De gang van zaken rond het “amendement Vestering” staat zo bezien niet op zichzelf. Er zijn duidelijke parallellen met bijvoorbeeld de totstandkoming in 2022 van reclameregels voor gokbedrijven. De bedrijven kregen daarbij van het verantwoordelijke ministerie meer inspraak dan verslavingsdeskundigen. Gevolg: casino’s zijn vrijgesteld van reclamebeperkingen, want anders zou hun businessmodel in gevaar kunnen komen.

Dat businessmodel, in boerenkringen verdienmodel genoemd, blijkt een van de belangrijke overwegingen van ambtenaren om op eigen houtje op zoek te gaan naar een alternatief voor het amendement. Het amendement doorkruist namelijk hun beleid van geleidelijke veranderingen. De ambtenaren van LNV nemen het heft in handen. Juristen waarschuwen geregeld voor eigenmachtig optreden. Alleen de ervaren minister en politica Carola Schouten weet te voorkomen dat haar ministerie een loopje neemt met het beginsel van de scheiding der machten. Ze grijpt in als er geknoeid wordt met adviezen van bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie. Maar haar opvolgers voeren uit wat ze door ambtenaren krijgen aangereikt. Een advies van de Raad van State wordt genegeerd. Een advies van de Raad voor Dierenaangelegenheden over een dierwaardige veehouderij vindt meer gehoor, maar dat lijkt vooral omdat het kansen biedt om het amendement Vestering op de lange baan te schuiven. En uiteindelijk via een alternatief – een Nota van Wijziging, een convenant en mogelijk slechts een plan van aanpak - ongedaan te maken.

De communicatie met de Tweede Kamer is al die tijd zeer beperkt. Wel is er al vrij snel nadat het amendement is aangenomen, contact tussen ambtenaren en enkele fracties die door het indienen van moties behulpzaam kunnen zijn bij het uitstellen, dan wel elimineren van de wetswijziging. Maar de Tweede Kamer wordt langdurig niet geïnformeerd. Nergens blijkt dat er voor de lancering van een alternatief is geprobeerd om het amendement te concretiseren, zoals toenmalig minister Schouten had toegezegd. Integendeel, er is vooral gekeken naar redenen om dat niet te doen.

Incidenteel is er contact met de indiener van het amendement, wel wordt er in de openbaar gemaakte stukken geregeld verwezen naar overleg met de coalitiepartijen ten tijde van de langste kabinetsformatie ooit (kabinet Rutte IV).

Het is allemaal illustratief voor de oude bestuurscultuur, die voorbij gaat aan wat er aan de hand is in de samenleving, waar de denkwereld van de vee-industrie en die van kritische burgers steeds meer beginnen te botsen. De roep vanuit de samenleving om de belangen van dieren beter te waarborgen in wetgeving, klinkt veel breder dan alleen vanuit de hoek van dierenactivisten. Er is een omvangrijke beweging van burgers en wetenschappers aan het ontstaan, die doordringt tot een niet onbelangrijk deel van de Tweede Kamer.

Ambtenaren en politici die zijn verbonden met het agro-industriële complex, weten daar geen raad mee. Dat verklaart mede waarom ze op het ministerie van LNV zo sturend zijn opgetreden. Het verklaart ook waarom er zo enorm veel werk wordt verzet om met een alternatief te komen. Dit alles met als doel om de grote verdwyntruc te voltooien.

Zo gezien is het convenant waaraan wordt gewerkt, niets anders dan een bestuurlijk beheersingsmechanisme dat helpt om verstorende invloeden vanuit de actieve burgersamenleving in door overheid en bedrijfsleven gewenste banen te leiden. Of het convenant er nu wel of niet komt, doet er dan niet zoveel toe. De besprekingen dienen vooral om het alternatief dat ambtenaren hebben bedacht zo goed mogelijk vorm te geven, door het parlement te loodsen en vervolgens het amendement Vestering definitief te kunnen uitschakelen.

Het liefst zou ik hier de hele lezing van Herman Tjeenk Willink "Tot zo ver ben ik gekomen" (2022) willen citeren. Omdat hij zo helder en met zoveel kennis van zaken beschrijft hoe onze democratische rechtsorde langzaam uitgehold raakt. Ik pik er een kort, veelzeggend en in dit verband toepasselijk fragment uit.

Tjeenk Willink citeert in zijn lezing Eisse Kalk, die al in 1986 in het artikel 'De ontdemocratisering van het openbaar bestuur' vaststelde dat "inspraak en participatie van actiemiddel voor burgers veranderden in beheers- en regelgevingsinstrumenten voor het bestuur. Zij worden gebruikt voor een grotere legitimatie van plannen van de overheid zelf."

Toch is er volgens Tjeenk Willink wel degelijk een belangrijke rol weggelegd voor burgers die zich, samen met rechters en professionals uit het openbaar bestuur, inzetten voor de verdediging van publieke belangen. "Het gaat er bij hun inzet niet om functies van de Kamer over te nemen. Integendeel, hun 'terugpraten' moet het de Kamer mogelijk maken haar eigen functies – van wetgever, van controleur, van volksvertegenwoordiger – weer naar behoren uit te oefenen".

Tjeenk Willink wijst erop dat dat als de ene staatsmacht niet goed functioneert, de andere in de problemen komt. "Maar dat geldt ook omgekeerd", zegt hij. "Als de ene goed functioneert en de ander in zijn waarde laat, komt dat beide ten goede. En daar gaat het hier om."

De WOO-stukken over het amendement Vestering onderstrepen dit. Daarom is het zo goed dat deze stukken openbaar zijn gemaakt. Het lijkt me niet prettig voor ambtenaren, ministers en politici om zo "te kijk" te staan, maar het is helaas hard nodig om te zien waar het in onze huidige democratie fout gaat en waar dus veranderingen noodzakelijk zijn.

Bronnen

- 1) Staat van het dier, publieksenquête in 2018 en 2022 uitgevoerd in opdracht van de Raad voor Dierenaangelegenheden
- 2) Ongekende Belangen, over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit. Rede speciale uitgesproken door Prof. dr. C. Braun bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de bestuurskunde, met aandacht voor het openbaar bestuur en maatschappelijke democratie aan de Universiteit Leiden op vrijdag 16 september 2022.
- 3) Stalbranden, Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2023
- 4) 'Beleid moet worden gezuiverd van scoringsdrift politiek en ngo's, Nieuwe Oogst, 20 september 2023
- 5) Pluimveeweb.nl 12 oktober 2023
- 6) Dierwaardig.org
- 7) Quickscan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij, Utrecht University (2022)
<https://open.overheid.nl/documenten/6abf05c4-702e-42cd-a239-5e8ce0f1a96e/file>
- 8) Janneke Vink, Vaarkampering "Het recht in het Antropoceen: kan het recht dieren houvast bieden?" (2022)
<https://www.rda.nl/publicaties/publicaties/2022/12/14/het-recht-in-het-antropoceen>

Overige geraadpleegde bronnen

Zienswijze RDA Dierwaardige veehouderij

<https://www.rda.nl/publicaties/zienswijzen/2021/11/18/zienswijze-dierwaardige-veehouderij>

A life worth living, Dierencoalitie e.a. 2022

https://www.stemvoordieren.nl/wp-content/uploads/2022/12/Rapport-A-Life-worth-living_loRes-def-4-12.pdf

Behandeling wetsvoorstel Wijziging van de Wet dieren in verband met de uitvoering van de herziene Europese diergezondheidswetgeving (35398) 21 april 2021:

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2020-2021/71

Een nieuwe wet: breek de boerderijen maar af, Petra de Koning column NRC 27 mei 2021.

Het tijt tegen, Herman Tjeenk Willink (2023), en HTW-lezing "Tot zover ben ik gekomen" (2022)

Dierethiek & Veehouderij, Bart Gremmen (2023)

De Nederlandse politiek krijgt maar geen greep op wat er nú toe doet, Marc Chavannes, De Correspondent, (2022)

Een transitie aanpak voor Aardgasvrije Wijken, Jan Rotmans, 30 november 2019, met tien transitiespelregels.

<https://www.aardgasvrijewijken.nl/documenten/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1516866>

WOB-stukken wijziging Wet Dieren, openbaar gemaakt op 20 april 2022.

<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedselkwaliteit/documenten/wob-verzoeken/2022/04/20/besluit-wob-verzoek-wijziging-wet-dieren>

Eurobarometer 2023

https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2996https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_4951

WOO stukken over amendement wet dieren, openbaar gemaakt op 20 juni 2023.

<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedselkwaliteit/documenten/woo-besluiten/2023/06/20/besluit-woo-verzoek-over-amendement-wet-dieren>

Kamerbrief 6 februari 2023 over advies Raad van State en vervolgstappen amendement artikel 2.1 wet dieren, met advies RvS
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/02/06/advies-raad-van-state-en-vervolgstappen-amendement-artikel-21-wet-dieren>

Kamerbrief 19 januari 2023 Kamerbrief over aanpak dierwaardige veehouderij.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/01/19/antwoorden-op-vragen-en-opmerkingen-over-de-brief-over-de-aanpak-dierwaardige-veehouderij-en-de-vervolgstappen-amendement-21-wet-dieren>

Kamerbrief 18 november 2022 aanpak dierwaardige veehouderij en vervolgstappen uitvoering amendementen, met juridische analyse, quickscan, advies van Chris Kalden.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/18/aanpak-dierwaardige-veehouderij-en-vervolgstappen-amendement-artikel-21-wet-dieren>

Kamerbrief 15 juli 2021 voortgang analyse amendement artikel 2.1 wet dieren.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/15/kamerbrief-voortgang-analyse-amendement-artikel-2-1-wet-dieren>

Bureau woordvoering kabinetsformatie 2021, reactie LNV (minister Schouten) op diverse verzoeken van de informateurs, informatie ten behoeve van zijtafel, ongedateerd.

Commissiebrief van Adema over convenant dierwaardige veehouderij, reactie op vragen over voortgang, 25 oktober 2023, met Quicksan december 2022.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/10/25/commissiebrief-convenant-dierwaardige-veehouderij>

Kamerbrief over uitvoering motie wijziging ambtseed rijksambtenaren.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/01/20/kamerbrief-tk-uitvoering-motie-ellian-wijziging-ambtseed-rijksambtenaren>

Vergelijking gokbeleid:

<https://nos.nl/artikel/2487609-hoe-gokbedrijven-de-reclameregels-proberen-op-te-rekken>