RAPPORT

Dierenwelzijn verdient beter

Commissie Stelseltoezicht Vleesketen

RAPPORT

Dierenwelzijn verdient beter

Commissie Stelseltoezicht Vleesketen

Oktober 2026

De Commissie Stelseltoezicht Vleesketen:

- de heer mr. Jan van den Bos, *voorzitter*
- de heer mr. drs. ing. Dirk Duijzer, *lid*
- mevrouw drs. Nicoline de Groot, *projectdirecteur*
- mevrouw drs. Pauline Athmer, *onderzoeker*
- mevrouw Maxime Dekkers MSc, *onderzoeker*
- mevrouw Bianca Breumelhof, *secretariaat*

Voorwoord

Met enthousiasme hebben wij de opdracht aanvaard om de borging van de publieke belangen diergezondheid, voedselveiligheid en dierenwelzijn in de vleesketen in Nederland te onderzoeken en daar waar nodig van aanbevelingen te voorzien om te komen tot verbetering.

Naast enthousiasme heerste ook verwondering over de keuze van de minister om hiervoor een externe commissie in het leven te roepen. Voor een stelselverantwoordelijke minister had het voor de hand gelegen dit in de afgelopen jaren zelf voortvarend op te pakken.

Uit de eerste fase van het onderzoek blijkt dat het publiek belang dierenwelzijn in de aard van de borging afwijkt van voedselveiligheid en diergezondheid. Deze constatering was aanleiding om de focus op dierenwelzijn te leggen.

Dit is waar het stelsel faalt: overheid en sector schieten tekort in de bescherming van het welzijn van dieren. Het stelsel doet niet wat de samenleving ervan verwacht en wat politiek is overeengekomen. We zien dat dierenwelzijn als publiek belang steeds meer stem krijgt in de samenleving. Naar onze opvatting vraagt dit een grotere inspanning van de overheid.

De commissie ziet onvoldoende sturing en normstelling door de minister van LVVN op het publiek belang dierenwelzijn. In de gesprekken met sector vielen de scherpte van tegenstellingen op, gepaard met wantrouwen richting overheid en een gebrek aan proactiviteit om tot verbetering te komen. Werelden die elkaar niet verstaan, blokkeren het dragen van gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Al in 1923 riep Albert Schweitzer op om meer aandacht te geven aan *“Ehrfurcht vor dem Leben”*. Daar bedoelde hij mee, dat we nooit mogen toestaan dat de stem van de menselijkheid in ons tot zwijgen wordt gebracht. Hij sprak ons aan op onze verantwoordelijkheid voor het leven om ons heen, ook dat van dieren.

Vandaag, meer dan honderd jaar later, is deze oproep nog altijd actueel. De intrinsieke waarde van het dier is inmiddels breed en ook wettelijk erkend. Het komt erop aan die erkenning ook in de praktijk betekenis te geven.

Wij zijn zeer erkentelijk voor alle ondersteuning die wij bij deze opdracht hebben ontvangen vanuit de bedrijven en vertegenwoordigers uit alle schakels van de vleesketen, departementen, NVWA en andere toezichthouders en tal van wetenschappelijke en maatschappelijke organisaties.

In het rapport worden alle betrokkenen bij de vleesketen aangesproken: de overheid, de sector en de NVWA. In landbouwtermen gesproken: *“Er ligt nog veel gras voor de zeis!”*

Jan van den Bos | Dirk Duijzer | Nicoline de Groot | Pauline Athmer | Maxime Dekkers | Bianca Breumelhof

Oktober 2026

Inhoudsopgave

Samenvatting 9

1. Inleiding 14
2. Verantwoording 17
3. Publieke belangen in het stelsel van de vleesketen 22
4. Het stelsel van de vleesketen 26
5. Analyse van de borging van dierenwelzijn in het stelsel van de vleesketen 48
6. Conclusies 70
7. Aanbevelingen 76

Bijlagen 85

I. Instellingsbesluit 86
II. Lijst geïnterviewden, deelnemers Werkconferentie en werkbezoeken 91
III. Literatuurlijst 95

Samenvatting

De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) besloot op 29 november 2024 tot de instelling van de Adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen. De adviescommissie kreeg als taak onderzoek te doen naar de werking en het functioneren van het stelsel in de vleesketen, met bijzondere aandacht voor toezicht en handhaving, beleid, wet- en regelgeving en de sector. Het eindrapport beantwoordt de vraag of de nodige stappen worden gezet om de publieke belangen voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn te borgen.

Hoofdconclusie

Het stelsel faalt in de bescherming van dierenwelzijn: overheid en sector schieten tekort. Dierenwelzijn is bij de vleesproductie van ondergeschikt belang

Voedselveiligheid en diergezondheid zijn geborgd als randvoorwaarden voor vleesproductie

De commissie concludeerde in de eerste fase van het onderzoek dat dierenwelzijn in de aard en mate van de borging afwijkt van de publieke belangen voedsel-veiligheid en diergezondheid.[1] Zij stelde vast dat het stelsel wat betreft de borging van de publieke belangen voedselveiligheid en diergezondheid in algemene zin goed functioneert. Dat betekent niet dat risico's volledig uit te sluiten zijn, maar wel dat het stelsel voldoende heldere normen, interne prikkels en *checks and balances* kent om deze belangen te beschermen.

Er bestaat een algemeen maatschappelijk en politiek gedeeld beeld van de noodzaak om voedselveiligheid en volksgezondheid zo goed mogelijk te beschermen. Er is bijna geen discussie over invulling van deze normen of over de noodzaak om aan deze normen te voldoen. Dat vertaalt zich in een stelsel van wetenschappelijk gefundeerde normen, een actief optredende overheid die deze normen in wetten en regels vastlegt, een sector die zich actief inzet om aan deze normen te voldoen en een actieve handhaving en sanctionering van overtredingen. Er worden kostenafwegingen gemaakt, maar voor alle actoren in de voedselketen is duidelijk dat de veiligheid van voedsel, en daarmee de gezondheid van mensen, niet ondergeschikt gemaakt kan worden aan economische belangen.
Voor dierenwelzijn is dit niet het geval, zo constateerde de commissie op basis van de eerste fase van het onderzoek.

1 Hier wordt bedoeld: diergezondheid waar dit samenhangt met volksgezondheid (zoals bij het gebruik van antibiotica of voorkomen zoönose). Waar diergezondheid (enkel) raakt aan dierenwelzijn (zoals bijvoorbeeld bij niet-infectieuze kreupelheid) en dus niet aan volksgezondheid, schaart de commissie die hier onder dierenwelzijn.

Het stelsel faalt in de bescherming van dierenwelzijn binnen de vleesketen, aantasting van dierenwelzijn komt op grote schaal voor

De borging van dierenwelzijn via invulling van wettelijke (open) normen, private systemen, publiek toezicht en interne en economische prikkels is aanzienlijk minder stevig dan bij voedselveiligheid en diergezondheid. Aantastingen van dierenwelzijn ontstaan niet alleen uit overtredingen, maar maken intrinsiek onderdeel uit van de huidige inrichting van en werkwijze binnen de keten, met onduidelijke of ontoereikende (open) normen en een sterke focus op productie-efficiëntie. Daarmee wordt dierenwelzijn in Nederland op grote schaal aangetast, zelfs wanneer de wet- en regelgeving wordt nageleefd. De geldende regels geven onvoldoende invulling aan de wettelijke principes van dierwaardigheid waardoor het welzijn van dieren wordt aangetast.

Daarnaast laten inspectieresultaten zien dat in verschillende schakels en bij verschillende diersoorten ook overtredingen van de bestaande normen plaatsvinden. Omdat er jaarlijks honderden miljoenen dieren geslacht worden in Nederland, gaat het ook bij de controles en deelsectoren waar de nalevings-percentages hoog zijn om enorme aantallen dieren.

De intrinsieke waarde van het dier en de leidende principes voor dierwaardigheid zijn erkend in de Wet dieren. Dat heeft er echter niet toe geleid dat het welzijn van dieren een vergelijkbare randvoorwaarde voor productie in de vleesketen is geworden. Bij het opstellen van normen en verbeterstappen vormen de bestaande productiewijzen en economische voorwaarden telkens het vertrekpunt. Met dierenwelzijn wordt rekening gehouden zolang de gevolgen voor kosten, productiviteit en uitvoerbaarheid aanvaardbaar worden gevonden. De wettelijk erkende uitgangspunten voor dierwaardigheid krijgen in het huidige stelsel onvoldoende concrete invulling. Het huidige stelsel voldoet daarmee niet aan wat wettelijk is vastgelegd (dierwaardigheid) en maatschappelijk wordt verwacht.

Deze constatering was aanleiding voor de commissie om in het vervolg van het onderzoek met name te verdiepen op de borging van dierenwelzijn.

Deelconclusies over de rollen van de sector, minister van LVVN en NVWA

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat het falen van het stelsel het gevolg is van het handelen van de sector, LVVN en de NVWA.

1. **De sector maakt haar verantwoordelijkheid voor verbetering van dierenwelzijn onvoldoende waar**
   Het stelsel legt de verantwoordelijkheid voor dierenwelzijn bij bedrijven zelf. Dat vraagt om een actieve houding. De sector maakt die verantwoordelijkheid onvoldoende waar. Dierenwelzijn wordt structureel ondergeschikt gemaakt aan bedrijfseconomische en financiële overwegingen. Hoewel veel dierhouders goed voor hun dieren willen zorgen, wordt hun handelingsruimte beperkt, vooral door financiële druk vanuit de keten. Hoge productiesnelheden, grote volumes en kwetsbare arbeidsverhoudingen vergroten de welzijnsrisico's. Voorlopers en keurmerken laten zien dat verandering mogelijk is, maar bereiken slechts een deel van de dieren. Zelfcorrectie binnen de sector is beperkt ontwikkeld. Brancheorganisaties spreken leden onvoldoende aan en de keten neemt onvoldoende gezamenlijk verantwoordelijkheid voor welzijnsschade die tussen schakels ontstaat.

2. **Minister van LVVN neemt te weinig sturende verantwoordelijkheid en is onvoldoende daadkrachtig**
   De minister normeert de sector onvoldoende en stelt de NVWA onvoldoende in staat haar rol goed te vervullen. De afgelopen jaren zijn reeds lang bekende risico's te traag aangepakt, is besluitvorming regelmatig uitgesteld, en zijn wetenschappelijke inzichten onvoldoende gebruikt en onvoldoende vertaald naar duidelijke, toereikende en handhaafbare normen. Er worden stappen gezet om te komen tot verbetering, zoals in het traject rond het convenant en AMvB Dierwaardige Veehouderij en aangekondigde maatregelen, zoals het herzien van het boetestelsel of het verplicht cameratoezicht. Deze stappen zijn echter nog onvoldoende om ketenbreed en binnen afzienbare termijn aan de leidende principes van dierwaardigheid te voldoen zoals vastgelegd in het wettelijk kader. Een integrale, ketenbrede langetermijnaanpak die uitgaat van een breed perspectief op de toekomstige rol van de vleesketen ontbreekt. Ook ontbreekt het aan een transparant proces voor de invulling van open normen. Onvoldoende duidelijk is wie deze wanneer invult, hoe kennis en belangen worden gewogen en wanneer actualisatie plaatsvindt. Dit leidt tot een grote mate van juridisering binnen het stelsel. Daarnaast ontbreekt een brede toezicht- en handhavingsstrategie, waardoor beleidsmatige keuzes te veel bij de NVWA terechtkomen.

3. **Effectief toezicht door de NVWA wordt belemmerd door een gebrekkige normstelling. Ook maakt de NVWA onvoldoende gebruik van haar mogelijkheden**
   De NVWA wordt belemmerd in het voeren van effectief toezicht door een gebrekkige normstelling voor dierenwelzijn en belemmeringen in het stelsel. De NVWA kan niet met toezicht ondervangen dat wettelijke normen onvoldoende bescherming bieden of onvoldoende concreet zijn. Verplichte toezichtstaken, vooral fysieke aanwezigheid bij de slacht, leggen bovendien een groot beslag op de beschikbare capaciteit.

   Tegelijkertijd treedt de NVWA zelf ook onvoldoende daadkrachtig op en maakt zij te weinig gebruik van haar eigen mogelijkheden. Datagedreven toezicht,

informatie-uitwisseling met private kwaliteitssystemen en samenwerking met andere toezichthouders zijn onvoldoende ontwikkeld. Ook vult de NVWA haar signalerende en reflectieve rol richting het departement onvoldoende in. De NVWA moet scherper aangeven waar de grenzen van haar opdracht liggen en onduidelijke normen bij het ministerie neerleggen.

4. **Wantrouwen tussen sector, overheid en maatschappelijke organisaties belemmert verbetering**
   Wat de situatie binnen het stelsel nog complexer maakt, is het wantrouwen tussen sector, overheid en maatschappelijke organisaties. Veel aandacht en capaciteit gaan naar incidenten, juridische procedures en Woo- en handhavingsverzoeken. Dit bemoeilijkt het delen van gegevens over welzijnsrisico's en het gezamenlijk ontwikkelen van innovaties.

Aanbevelingen: ketenbrede aanpak noodzakelijk

Voor een effectieve verbetering van het beschermingsniveau van dierenwelzijn is een ketenbrede aanpak noodzakelijk. De commissie doet de volgende aanbevelingen als onderdeel van deze aanpak.

De minister van LVVN dient als stelselverantwoordelijke het voortouw te nemen voor een duidelijkere invulling van alle in de Wet dieren genoemde leidende principes voor dierwaardigheid:

1. Ontwikkel heldere en handhaafbare normen voor dierenwelzijn voor álle schakels in de keten en op basis van álle zes leidende principes van dierwaardigheid;
2. Zorg ervoor dat een transparante methode wordt gehanteerd bij invulling van open normen, die leidt tot concrete, handhaafbare normen gebaseerd op de stand van de wetenschap. Stel een dierenwelzijnstoets verplicht;
3. Veranker ketenaansprakelijkheid en persoonlijke aansprakelijkheid wettelijk;
4. Formuleer een Europese strategie die de positie van dierenwelzijn in Europees beleid verstevigt.

De sector dient aantoonbaar haar verantwoordelijkheid voor dierenwelzijn te nemen:

5. Ontwikkel samen met het departement voor de schakels transport en slacht een meerjarig verbeterprogramma voor de bescherming van dierenwelzijn;
6. Verplicht externe visitatie specifiek voor dierenwelzijn voor de schakels transport en slacht. Binnen bestaande kwaliteitssystemen dient de sector het onderdeel dierenwelzijn uit te breiden;
7. Maak data vanuit private kwaliteitssystemen rondom dierenwelzijn bruikbaar en beschikbaar voor effectiever toezicht;
8. Investeer aantoonbaar meer in vakbekwaamheid.

De minister van LVVN en de NVWA dienen zorg te dragen voor daadkrachtig publiek toezicht:

9. Wees rolzuiver en consequent in de rolverdeling tussen het ministerie en de NVWA;
10. Hanteer een overkoepelende handhavingsstrategie voor het publiek belang dierenwelzijn;
11. Bouw een ketenbrede informatiepositie voor het toezicht op en versnel op technische innovaties.

Stel voor de implementatie van de ketenbrede aanpak een concrete uitvoeringsagenda vast, en benoem een onafhankelijke partij die de voortgang aanjaagt en monitort om tijdig tot de gestelde doelen te komen.

12. Benoem een onafhankelijke aanjager Dierwaardige Vleesketen.

De minister van LVVN dient als hoeder van het publiek belang dierenwelzijn het voortouw te nemen om de voortdurende achterstelling van dierenwelzijn in de belangenafweging te doorbreken.

1. Inleiding

De laatste jaren hebben opeenvolgende ministers in brieven en debatten met de Tweede Kamer het voornemen gemeld van het instellen van een externe commissie in relatie tot dierenwelzijn. De accenten die hierbij werden gelegd als aanleiding voor de instelling van een commissie verschilden in de loop van de jaren.

In juni 2022 schrijft de minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit in de brief Dierenwelzijn[2] het volgende:

> *"Gezien de spanningen in het stelsel en het maatschappelijk debat rondom het doden van dieren voor consumptie wil ik daar bovenop ook een vorm van stelseltoezicht buiten de NVWA beleggen gericht op het verkrijgen van een onafhankelijke blik op het functioneren van het gehele stelsel. Deze vorm van toezicht op het stelsel moet maximaal gebruik maken van alle informatie op toezichtsgebied die er al beschikbaar is (inclusief die bij het bedrijfsleven) en moet met een multidisciplinaire blik kijken naar het functioneren van het gehele stelsel waarin ook het maatschappelijke debat kan worden meegenomen. Deze constructie levert daarmee een belangrijke bijdrage aan het (herstel van) vertrouwen in het stelsel. Een belangrijke ontwikkeling hierbij zijn de initiatieven die het kabinet op dit moment neemt om te komen tot een Wet op de Rijksinspecties om daarmee ook de onafhankelijkheid van de rijksinspecties beter te borgen.*
>
> *(....)*
>
> *Daarom wil ik nu wel starten met het stelseltoezicht maar nog geen definitieve structuren inrichten vooruitlopend op ontwikkelingen die volgen uit de aankomende Wet op de Rijksinspecties. In de tussentijd richt ik daarom een tijdelijke (visitatie) commissie in die zorgt voor een periodieke review van de werking van het stelsel."*

Een jaar later meldt de minister in de Verzamelbrief versterken toezicht op dierenwelzijn:[3]

> *"Alle schakels in de keten moeten ervoor zorgen dat dierenwelzijn op ieder moment geborgd is. Het bedrijfsleven neemt momenteel door de hele keten heen onvoldoende zijn verantwoordelijkheid.*
> *Om de vereiste verandering in de houding van de sector aan te jagen, versterk ik samen met de NVWA het toezicht op de vleesketen, zodat de NVWA meer slagkracht kan tonen.*
> *(....)*
>
> *Tot slot in deze brief heb ik uiteengezet welke stappen, mede naar aanleiding van eerdere misstanden, zijn gezet en wat daar bovenop nog in gang gezet wordt. Het blijft mijn inzet te streven misstanden volledig uit te bannen. Daarbij zal er primair een bedrijfscultuur moeten zijn, waarin het dierenwelzijn voorop staat en waar consequenties volgen als zaken niet goed gaan. Zoals aan het begin van deze brief aangegeven, heb ik het bedrijfsleven hierop stevig aangesproken en hen gevraagd welke acties zij zelf in gang gaan zetten om misstanden uit te bannen. Ik volg nauwgezet dat de nodige stappen gezet worden en of deze ook het gewenste effect hebben. Dit zal ik onder andere doen op basis van de bevindingen van de binnenkort op te richten externe commissie stelseltoezicht (....)."*

Ten slotte, in oktober 2024,[4] informeert de minister de Tweede Kamer *"(....) dat middels een tijdelijke Adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen een vorm van stelseltoezicht belegd wordt buiten de NVWA, gericht op het verkrijgen van een onafhankelijke en multidisciplinaire blik op het functioneren van het stelsel van vleesproductie, van de boerderijfase tot en met de uitsnijderijen (incl. koel- en vrieshuizen). De Adviescommissie zal daarbij ook het maatschappelijke debat betrekken om het vertrouwen in het stelsel te versterken."*

Samengevat zijn de volgende, verschillende en wisselende overwegingen genoemd in de wens te komen tot een externe commissie: een steviger stelsel met een onafhankelijk toezichtsysteem in de vleesketen; het maatschappelijk debat rondom het doden van dieren voor consumptie en spanningen in het stelsel; een vorm van stelseltoezicht buiten de NVWA, gericht op het verkrijgen van een onafhankelijke blik op het functioneren van het gehele stelsel; onvoldoende nemen van verantwoordelijkheid door het bedrijfsleven door de hele keten en; om de vereiste verandering in de houding van de sector aan te jagen, versterken van het toezicht op de vleesketen, zodat de NVWA meer slagkracht kan tonen.

Uiteindelijk is het perspectief van de opdracht aan de Commissie Stelseltoezicht Vleesketen verschoven van extern toezicht naar nader inzicht verkrijgen in werking en functioneren van het stelsel. De definitieve opdracht is opgenomen in het Instellingsbesluit van de commissie, gepubliceerd in december 2024 en de verlenging in juni 2026 (zie bijlage I). De commissie is per 1 april 2025 volledig samengesteld.

Opdracht uit het Instellingsbesluit

> *"De adviescommissie heeft als taak de minister te adviseren over de werking en het functioneren van het stelsel in de vleesketen.*

2 *Kamerstukken II* 2021/22, 28 286, nr. 1258
3 *Kamerstukken II* 2022/23, 28 286, nr. 1294
4 *Kamerstukken II* 2024/25, 33 835, nr. 233

De adviescommissie richt zich in het bijzonder op:

a. het op onafhankelijke wijze verkrijgen van inzicht in de werking en het functioneren van het stelsel, met oog voor toezicht en handhaving, beleid, huidige wet- en regelgeving en de sector.

b. de vraag of de nodige stappen door betrokken actoren worden gezet om de publieke belangen voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn te borgen.

c. de vraag of deze stappen het gewenste effect hebben op het vergroten van het vertrouwen in het stelsel.

d. en het doen van aanbevelingen op de werking van het stelsel."

In dit Rapport volgt na hoofdstuk 1 (Inleiding) en hoofdstuk 2 (Verantwoording) hoofdstuk 3 over publieke belangen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 een beschrijving en eerste analyse gegeven van de inrichting van het stelsel van de vleesketen. Het eerste deel wordt afgesloten met een tussenconclusie. In het tweede deel van deze Rapport geeft hoofdstuk 5 een uitgebreide analyse van het functioneren van het stelsel in de bescherming van dierenwelzijn. De conclusies volgen in hoofdstuk 6 en de aanbevelingen van de commissie in hoofdstuk 7.

2. Verantwoording

Dit hoofdstuk beschrijft het onderzoeksproces ten behoeve van de verantwoording. Daartoe zijn beschreven de verschillende onderzoeks-fasen, een definitie van de gehanteerde begrippen en de onderzoeksvragen die de basis vormen voor dit onderzoek.

2.1 Onderzoeksfasen

Het onderzoek is uitgevoerd in verschillende fasen:

2.1.1 Fase van oriëntatie en dataverzameling

In de fase van oriëntatie en dataverzameling was het doel om de opdracht en vraag-stelling aan te scherpen en af te bakenen en een eerste beeld te krijgen van het stelsel en de aandachtspunten.

Daarbij ging het om:

- De inrichting van het stelsel van de vleesketen feitelijk in kaart te brengen;
- De scope en relevante begrippen af te bakenen, waaronder het referentiepunt op de publieke belangen voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn;
- De eerste observaties, spanningen en aandachtspunten te verzamelen.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende methoden om een zo compleet en valide mogelijk beeld te verzamelen van de inrichting en werking van het stelsel. Daartoe zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve data verzameld, die elkaar aanvulden, bevestigden of juist konden weerleggen.

De volgende activiteiten zijn in deze fase uitgevoerd:

- Bestuderen van relevante bronnen (openbaar en opgevraagde niet-openbare bronnen), zoals eerder opgestelde rapporten van (advies)raden, onderzoeksinstituten, vanuit de sector en maatschappelijke organisaties, evaluaties van organisaties in het stelsel, wetenschappelijke literatuur, e.d.;
- In kaart brengen van relevante wet- en regelgeving;
- Voeren van oriënterende gesprekken en interviews met betrokken partijen in het stelsel;
- Organiseren van 'colleges' van deskundigen;
- Verzamelen van kwantitatieve data en bronnen, zoals cijfers over dieraantallen, economische cijfers, inspectie- en nalevingscijfers, e.d.;
- Afleggen van werkbezoeken aan diverse bedrijven.

Voor een overzicht van de gevoerde gesprekken en werkbezoeken (zie bijlage II).
Voor een overzicht van de bestudeerde literatuur (zie bijlage III).

De commissie heeft haar inzichten over het feitelijke beeld en de inrichting van het stelsel op basis van deze eerste oriëntatie gevat in een *Working paper*. Het *Working*

paper bevatte de scope en de feitelijke beschrijving: hoe zit het stelsel in elkaar, hoe is dit georganiseerd en wat valt daarbij op? Tijdens een werkconferentie met deelnemers vanuit overheid, sector en maatschappelijke organisaties is de feitelijke beschrijving getoetst en ging het gesprek over wat hierin opvalt. De oogst van deze Werkconferentie is meegenomen in het vervolgonderzoek. Deze fase vormde de inhoudelijke basis voor de verdere analyse in de volgende fase.

2.1.2 Fase van analyse

De analysefase is gericht op analyse van de inrichting en werking van het stelsel van de vleesketen. In deze fase zijn de opgehaalde data systematisch geanalyseerd en is in kaart gebracht welke aanvullende informatie nodig is om thema's te verdiepen.

De volgende activiteiten en methoden zijn in deze fase uitgevoerd:

- Redigeren en ordenen van verzamelde data (gespreksverslagen, documenten, data);
- Coderen van de verzamelde kwalitatieve en kwantitatieve data in thema's en verwerking tot thematisch kader;
- Identificeren van aanvullende benodigde data;
- Verzamelen van aanvullende informatie op basis van aanvullende gesprekken en documenten;
- Triangulatie en falsificatie om bevindingen te onderbouwen en te toetsen aan verschillende databronnen;
- Feitelijke toets van deelanalyses.

Op basis van deze analyse zijn de bevindingen over de inrichting en werking van het stelsel uitgewerkt.

2.1.3 Fase van duiding, conclusies en aanbevelingen

In deze fase verschoof de focus van analyse naar duiding en het trekken van conclusies over de inrichting en werking van het stelsel met het oog op de borging van de publieke belangen. Dit vormde de basis voor de volgende fase waarin aanbevelingen zijn opgesteld.

2.2 Gehanteerde begrippen

Deze paragraaf beschrijft kort wat verstaan wordt onder de gehanteerde begrippen uit de onderzoeksopdracht. In hoofdstuk 4 volgt een uitgebreide inhoudelijke beschrijving.

2.2.1 Stelsel

Het stelsel wordt gezien als het systeem van regels, procedures en partijen die gezamenlijk zorgen voor de borging van de publieke belangen voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn. De primaire verantwoordelijkheid voor inrichting en toepassing van wettelijke en voor zover overeengekomen bovenwettelijke eisen ligt bij de ondernemers en bedrijven. Deze eigen verantwoordelijkheid vormt het uitgangspunt bij het borgen van de publieke belangen. Daarbij spelen private kwaliteitssystemen een rol, waarmee de sector en maatschappelijke organisaties zelf de borging van publieke belangen bewaken.

Ten slotte bestaat de rol van het publieke toezicht binnen het stelsel, en de stelselverantwoordelijkheid van de ministers van LVVN en VWS. In het beleid van deze departementen zijn het toezicht van en de handhaving door de NVWA essentiële instrumenten om de doelstellingen op het gebied van voedselveiligheid en dierenwelzijn te bereiken. Het beleid richt zich op preventie, controle en handhaving in elke schakel van de keten, van veehouderij tot en met consumptie. Door risicogericht toezicht en handhaving op naleving van wet- en regelgeving wordt ernaar gestreefd om de zekerheid en veiligheid van de voedselketen te waarborgen en het welzijn van dieren te beschermen.

Vleesketen

Onder de vleesketen wordt verstaan het geheel van schakels dat leidt tot de productie en consumptie van vlees. In de keten werkt een groot scala aan bedrijven samen. In dit onderzoek wordt de volgende indeling gehanteerd:[5]

- Primair bedrijf (schakel één): dierhouderijen, inclusief fokkers, vermeerderaars en afmestbedrijven. Het gaat hier om de bedrijven die dierhouder zijn, gericht op de vleesproductie (zie verder);
- Transport van levende dieren (schakel twee): alle vormen van transport van levende dieren met het oog op de vleesproductie, inclusief de transporteurs, handelaren, verzamelcentra en grenscontroleposten, zowel binnenlands als met het oog op import en export;
- Slacht en verwerking (schakel drie): slachthuizen, uitsnijderijen en verwerking van vlees;
- Distributie, afzet en consumptie (schakel vier): alles na de verwerking van het vlees, inclusief de koel- en vrieshuizen, distributiecentra, transporteurs van producten en de plekken waar de producten uiteindelijk bij de consument komen, zoals supermarkten, slagers, horeca, e.d.

De nadruk in het onderzoek ligt op die plekken in de keten waar de borging van *alle drie* de publieke belangen, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn, is belegd: schakel één, twee en drie.[6] Tegelijk heeft schakel vier ook invloed op de wijze waarop de eerste drie schakels omgaan met de drie publieke belangen. Daarom is ook de schakel van distributie, afzet en consumptie in het onderzoek betrokken.

5 Deze indeling is gebaseerd op de indeling zoals gebruikt in het rapport '*Advies Risicobeoordeling* roodvlees- en grofwildketen', Bureau Risico Beoordeling & Onderzoek (BuRO), 2024, NVWA

6 In de opdracht in het Instellingsbesluit staat hierover: [de commissie, red] neemt de vleesketen in beschouwing van de boerderijfase tot en met de uitsnijderijen (incl. koel en vrieshuizen)

Diersoorten

Het onderzoek richt zich zowel op de witvleesketen als op de roodvleesketen.[7] Het gaat om de volgende diersoorten:

- Herkauwers: waaronder vleeskalveren, vleeskoeien, schapen en melkkoeien en -geiten (aan het eind van hun productieve leven);
- Varkens;
- Pluimvee: vleeskuikens en leghennen (aan het eind van de legperiode).

Het onderzoek richt zich binnen de eerste schakel van de keten (primair bedrijf) voornamelijk op de dierhouders die dieren houden om vlees te produceren. Dieren die niet primair voor vleesproductie gehouden worden, maar aan het einde van hun 'carrière' wel in de vleesketen terechtkomen – zoals melkkoeien of melkgeiten – vallen onder schakel twee en drie (transport en slacht).

Borging van de publieke belangen voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn

De borging van de publieke belangen ziet de commissie als de wijze waarop overheid, markt en maatschappelijke partijen (zoals ngo's en media) gezamenlijk zorgen dat belangrijke maatschappelijke waarden worden beschermd en gerealiseerd. Binnen de sector vleesproductie wordt sterke nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers en bedrijven. Borging vindt plaats via wet- en regelgeving, toezicht en handhaving, maar ook via afspraken, normen en prikkels binnen de keten zelf. Het vraagt om zowel intrinsieke motivatie, vertrouwen als controle, en verdeling tussen publieke en private verantwoordelijkheid. Uiteindelijk gaat borging niet alleen over het (toezien op) het naleven van regels, maar ook over het waarmaken van publieke belangen in de praktijk.

De commissie heeft in de fase van oriëntatie en dataverzameling van haar onderzoek geconstateerd dat het stelsel in algemene zin goed functioneert in de borging van voedselveiligheid en van diergezondheid waar die samenhangt met voedselveiligheid en volksgezondheid. Ook uit de gesprekken die de commissie voerde en de genoemde Werkconferentie bleek hierover een brede consensus te bestaan. Het publieke belang dierenwelzijn wijkt in de aard van de borging af van de publieke belangen voedselveiligheid en diergezondheid. Deze constatering was aanleiding om in het onderzoek de focus op dierenwelzijn te leggen.
Een nadere onderbouwing van deze constatering komt in de verschillende hoofdstukken aan de orde.

7 Daarbij zijn de diersoorten paarden en grofwild (zoals genoemd in het '*Advies Risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen*, Bureau Risico Beoordeling & Onderzoek (BuRO), 2024, NVWA') niet opgenomen in dit onderzoek in verband met de lage dieraantallen van deze diersoorten in de vleesketen.

2.3 Onderzoeksvragen

De commissie heeft in haar onderzoeksaanpak een onderscheid gemaakt tussen de *inrichting* en de *werking* van het stelsel van de vleesketen. Onder *inrichting* verstaat zij de feitelijke beschrijving van het stelsel: hoe ziet het stelsel eruit. Dit onderscheidt zij van de beschrijving van de *werking* van het stelsel. Hier komt de vraag aan de orde hoe het stelsel in de praktijk werkt en functioneert.

Voor *"het op onafhankelijke wijze verkrijgen van inzicht in de werking en het functioneren van het stelsel"* is in de oriëntatiefase van het onderzoek allereerst de feitelijke inrichting van het stelsel beschreven. Hierbij zijn wet- en regelgeving, beleid, toezicht en handhaving geanalyseerd waarbij de elementen van het stelsel die een rol spelen in het borgen van de publieke belangen worden beschreven.

Vervolgens is een eerste analyse gemaakt van de mate van borging van de publieke belangen voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn.

Voor de vraag naar de werking van het stelsel en *"of de nodige stappen door betrokken actoren worden gezet om de publieke belangen voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn te borgen en of deze stappen het gewenste effect hebben op het vergroten van het vertrouwen in het stelsel"* heeft de commissie de verschillende onderdelen van het stelsel naar hun werking in de praktijk geanalyseerd.

Zoals beschreven heeft het onderzoek zich vervolgens gefocust op de borging van dierenwelzijn in het stelsel en plaatst de commissie de beantwoording van de onderzoeksvragen na een verdiepende analyse in dat perspectief.

2.4 Reflectie door deskundigen

De commissie heeft op verschillende momenten in het onderzoek enkele deskundigen gevraagd te reflecteren op haar onderzoek. De eerste keer vond plaats aan het begin van de oriëntatiefase en is benut voor het nader verkrijgen van inzicht in de context van de onderzoeksvragen. Tijdens het schrijfproces van het eindrapport is een tweede reflectie georganiseerd.

3. Publieke belangen in het stelsel van de vleesketen

3.1 Publieke belangen

Publieke belangen zijn zaken die de samenleving zó belangrijk vindt dat de overheid verantwoordelijkheid draagt voor hun bescherming en bevordering. Het gaat om belangen waar markt of samenleving niet vanzelf in voorzien, waar overheidsbetrokkenheid verbetering brengt, of waar collectieve waarden als veiligheid, volksgezondheid en rechtvaardigheid in het geding (kunnen) zijn. Wat als publiek belang geldt is aan ontwikkeling onderhevig. Het vraagt een blijvende, normatieve afweging die afhankelijk is van politieke en maatschappelijke opvattingen en van de wisselwerking tussen overheid, markt, maatschappelijke organisaties, media en burgers. Beleidsmakers en toezichthouders moeten zich daarom steeds verhouden tot veranderende waarden en verwachtingen.

Deze dynamiek is ook zichtbaar in de voedselproductie, en in het bijzonder in de vleesketen. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de nadruk gelegen op schaalvergroting, voedselzekerheid en economische groei. In deze ontwikkeling raakten publieke belangen als voedselveiligheid en diergezondheid (ook in relatie tot de volksgezondheid) stevig verankerd in wet- en regelgeving, werkwijzen en toezicht. Deze belangen gelden inmiddels in belangrijke mate als basisvoorwaarden voor het stelsel: over het belang ervan bestaat weinig fundamentele discussie, al blijft de feitelijke borging voortdurend aandacht vragen. Sinds de tweede helft van de twintigste eeuw groeit echter het besef dat de wijze van voedselproductie ook een andere kant kent: de druk op natuur en hulpbronnen neemt toe en steeds vaker wordt de omgang met dieren en hun welzijn ter discussie gesteld. Er ontstaan nieuwe waardenpatronen, waarin belangen als dierenwelzijn en duurzaamheid naast ‘gevestigde’ belangen als economische groei, voedselzekerheid en voedselveiligheid aan betekenis winnen.

Het naast elkaar bestaan van verschillende publieke belangen kan in de praktijk leiden tot botsingen of afwentelingen. Deze ontstaan wanneer twee of meer legitieme waarden niet tegelijkertijd volledig kunnen worden gerealiseerd en/of ten koste van elkaar gaan. In de vleesketen is dit op verschillende manieren zichtbaar, zowel tussen de drie publieke belangen van voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn, als tussen deze waarden in relatie tot andere belangen als duurzaamheid of economische belangen. Denk aan maatregelen tegen stikstofuitstoot die de bouw van nieuwe, diervriendelijkere stallen beperken. Ook maatregelen die op zichzelf dierenwelzijn moeten bevorderen, zoals het stoppen met couperen van biggenstaarten, kunnen zonder aanpassingen in huisvesting en verzorging nieuwe welzijnsproblemen veroorzaken. Deze botsingen vragen om een bewuste, transparante en expliciete afweging van de verschillende waarden door betrokken partijen – en met name door de politiek.

Publieke belangen zijn in ontwikkeling, zoals te zien is aan de groeiende aandacht voor dierenwelzijn in de afgelopen decennia. Tegelijkertijd vragen beleid, wetgeving en toezicht ook dat normen voor een periode ‘gestold’ worden om het werkbaar te maken voor betrokken partijen, en om richting en rechtszekerheid te bieden. Ondertussen kunnen nieuwe (wetenschappelijke) inzichten, technologie of veranderende maatschappelijke opinies deze ‘gestolde normen’ direct weer onder druk zetten. Dat maakt de borging van publieke belangen ingewikkeld: normen moeten concreet genoeg zijn om richting te bepalen en handhaafbaar te zijn, maar ook voldoende kunnen meebewegen met nieuwe inzichten en maatschappelijke verwachtingen.

3.2 Publieke belangen in de vleesketen

De opdracht van de commissie is om te kijken naar de borging van de publieke belangen van voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn. Hieronder staat beknopt toegelicht wat door de commissie onder de genoemde publieke belangen wordt verstaan binnen het kader van de opdracht en welk referentiepunt de commissie aanhoudt in de beoordeling van de borging. Hierbij is gebruik gemaakt van de op dit moment algemeen geldende definities, gestoeld op wetgeving en wetenschappelijke inzichten.

De drie publieke belangen kunnen niet in een vacuüm geborgd worden. De vleesketen functioneert binnen een bredere maatschappelijke, economische en ecologische context, waarin ook andere publieke belangen een rol spelen, zoals duurzaamheid, economische waarde, productiviteit en de toegang tot en betaalbaarheid van voedsel. De onderlinge samenhang en de systeemdynamiek die voortkomen uit deze bredere belangen beïnvloeden mede hoe het stelsel werkt en hoe de borging van voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn in de praktijk functioneert.

Voedselveiligheid

Voedselveiligheid wordt in wet- en regelgeving zoals de Europese *General Food Law*,[8] de Nederlandse Warenwet[9] en warenwetbesluiten[10] beschreven als een verzekering of garantie dat voedsel veilig is om te eten. Dat houdt onder andere in dat er geen

8 *General Food Law* (EC) no. 178/2002

9 Warenwet, Stb. 1935, 793

10 Warenwetbesluit zoals; Bereiding en behandeling van levensmiddelen Stb. 2024, 180 Hygiëne van levensmiddelen, Stb. 2005, 517

micro-organismen (virussen, schimmels, bacteriën en parasieten of door hen geproduceerde stoffen), chemische verontreinigingen of andere stoffen in mogen zitten die schadelijk zijn voor de consument.[11, 12]

Diergezondheid

Onder een goede diergezondheid wordt verstaan het ontbreken van ziekten, verwondingen en andere fysieke aandoeningen die de normale functies van het dier verstoren. Diergezondheid is enerzijds een cruciaal onderdeel van dierenwelzijn: voor een positief dierenwelzijn is het van belang dat een dier vrij is van ziektes of verwondingen die ongemak geven. Een goede diergezondheid kan tevens van belang zijn voor de voedselveiligheid en volksgezondheid omdat de aanwezigheid van dierziektes ook een negatief effect hierop kan hebben.[13] Europese[14] en Nederlandse wet- en regelgeving[15] bevatten voornamelijk regels voor de preventie en bestrijding van dierziektes met als doel het voorkomen en bestrijden van overdraagbare dierziekten en bescherming van dier- en volksgezondheid, zonder een heldere definitie te bevatten van diergezondheid. De commissie maakt, op basis van deze voorkomende 'scheiding' van diergezondheid, in het onderzoek onderscheid tussen diergezondheid waar dit grotendeels samenhangt met voedselveiligheid en volksgezondheid (zoals bij het gebruik van antibiotica of voorkomen zoönosen) en diergezondheid die direct raakt aan dierenwelzijn (zoals niet-infectieuze kreupelheid).

Dierenwelzijn

Het begrip dierenwelzijn is de laatste decennia sterk in ontwikkeling en kent ook op dit moment verschillende definities.[16] Voor het Convenant 'Stappen naar een dierwaardige veehouderij', dat in juni 2025[17] is getekend door de minister van LVVN, sectorpartijen, markt- en ketenpartijen en maatschappelijke partijen,[18] en in het amendement Wet dieren van 2024 zijn de leidende principes van dierwaardigheid, gebaseerd op de zienswijze van de RDA,[19] het uitgangspunt:

11 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voeding/voedselveiligheid-in-nederland

12 https://www.rivm.nl/voeding/voedselveiligheid

13 https://www.knmvd.nl/dossier/diergezondheid

14 EU animal health law (EU) 2016/429

15 Wet dieren, Stb. 2011, 345

16 https://www.uu.nl/organisatie/faculteit-diergeneeskunde/nieuws-agenda/achtergrond/dossiers/dierenwelzijn-in-de-veehouderij

17 *Kamerstukken II* 2024/25, 28 286, nr. 1394

18 Het convenant is ondertekend door: Land- en Tuinbouworganisatie (LTO), Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK), LTO – vakgroep Pluimvee, Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV), Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren en Eiproductfabrikanten (ANEVEI), Centrale Organisatie Broedeieren Kuikens (COBK), ZuivelNL, Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL), Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV), Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI), De Dierenbescherming, en Stichting Caring Farmers

19 RDA. Zienswijze dierwaardige veehouderij (2021). De Raad voor Dierenaangelegenheden is een onafhankelijke raad van deskundigen die de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur gevraagd of op eigen initiatief adviseert over multidisciplinaire vraagstukken op het gebied van dierenwelzijn, inclusief diergezondheid en ethische kwesties. De RDA is een adviesorgaan zonder bestuurlijke of handhavende bevoegdheden.

1. Erkenning van de intrinsieke waarde van het dier
2. Goede voeding
3. Goede omgeving
4. Goede gezondheid
5. Natuurlijk gedrag
6. Positieve emotionele toestand

Waar eerder vaak de afwezigheid van negatief dierenwelzijn (afwezigheid van honger, pijn, etc.) als uitgangspunt werd benoemd richten deze uitgangspunten zich op de aanwezigheid van positief dierenwelzijn. Belangrijk onderdeel hierbij is dat niet het dier zich moet aanpassen aan het systeem waarin het wordt gehouden, maar dat het systeem dient te worden aangepast aan de behoeften van het dier.

4. Het stelsel van de vleesketen

4.1 Introductie

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van het stelsel van de vleesketen. Het schetst allereerst een beeld van de omvang van de vleessector. De paragrafen daarna beschrijven de elementen van het stelsel die gezamenlijk zorgen voor de borging van de drie publieke belangen. Vervolgens is per element beschreven hoe dit is ingericht met oog op de borging van voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn.

4.2 Omvang van de vleessector

De Nederlandse vleesketen kenmerkt zich door de sterke internationale focus en de zeer grote aantallen dieren in vergelijking met andere landen. De totale omzet van de Nederlandse vleesverwerkende industrie (roodvlees en pluimvee) bedraagt ongeveer €15 miljard per jaar.[20] Onderzoek van WUR/Agrimatie[21] laat zien dat de toegevoegde waarde van het intensieve veehouderijcomplex[22] in 2023 €9,7 miljard bedroeg, ongeveer 0,9 procent van het bruto binnenlands product.[23]

De belangrijkste diersoorten zijn pluimvee (voornamelijk vleeskuikens en leghennen), varkens en herkauwers (runderen, schapen en geiten). In 2025 werden in Nederland circa 535 miljoen dieren geslacht. Het grootste aandeel daarvan bestond uit kippen (vleeskuikens en uitgelegde leghennen): ruim 518 miljoen. Daarnaast ging het onder meer om ruim 14 miljoen varkens, bijna 2 miljoen runderen (waarvan bijna 1,4 miljoen vleeskalveren), een half miljoen schapen (inclusief lammeren), 200.000 geiten en circa 2.700 eenhoevigen. Dit komt neer op gemiddeld bijna 1,8 miljoen geslachte dieren per productiedag.

In Nederland zijn enkele honderden slachterijen en bedrijven in de vleesverwerkende industrie actief. Kenmerkend voor de vleesverwerkende bedrijven binnen de sector is dat een beperkt aantal grote bedrijven een aanzienlijk deel van de markt bedient, naast een groter aantal kleinere en gespecialiseerde bedrijven. De diersectoren varkens, pluimvee en vleeskalveren zijn in delen van de keten sterk geconcentreerd zoals bij de slacht en verwerking (en in de vleeskalversector de eigenaar van de dieren op het primaire bedrijf) die grotendeels beperkt zijn tot een aantal grote bedrijven.[24, 25, 26]

Op het primaire bedrijf gaat het om miljoenen dieren die op enig moment worden gehouden. In 2025 waren er in Nederland ongeveer 2.500 varkensbedrijven met in totaal bijna 10 miljoen varkens.[27, 28] In 2025 waren er ruim 600 vleeskuikenbedrijven met bijna 39 miljoen vleeskuikens.[29] Het aantal vleeskalverbedrijven bedroeg in 2025 ongeveer 1.300, met iets minder dan 1 miljoen vleeskalveren.[30] Het aantal intensieve veehouderijbedrijven (varkens, pluimvee en vleeskalveren) daalt de laatste decennia door natuurlijk verloop, maar ook door beëindigingsregelingen zoals de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties(-plus). De daling deed zich in 2024 voornamelijk voor bij vleeskalverbedrijven en varkensbedrijven, het aantal vleeskuikenbedrijven steeg in dat jaar licht.[31]

Tussen de verschillende diersoorten bestaan er verschillen wat betreft de mate van organisatie. Zo kent de Nederlandse vleeskalversector een hoge mate van integratie waarbij veel facetten van de totale productieketen (zoals de aankoop van de kalveren, het opzetten van de dieren bij de kalvermesters, voerproductie, transport en slacht van de kalveren en het verwerken van vlees en huiden) aan elkaar gekoppeld zijn. Het grootste gedeelte van de vleeskalveren in Nederland wordt geproduceerd door de drie integraties Van Drie Groep, Denkavit en de Pali groep. De integratie is in de meeste gevallen contractgever, eigenaar van het kalf en levert het voer; de kalverhouder levert huisvesting en arbeid voor de verzorging van de dieren.[32]

Binnen de pluimveevleesketen is er een mindere mate van integratie zichtbaar maar is het aantal van sommige bedrijven in de keten wel laag (geconcentreerd) te noemen. Zo noemt een pluimveevleesketen-overzicht uit 2023 dat er ongeveer 160 vermeerderingsbedrijven (met ouderdieren) zijn, welke broedeieren leveren aan slechts 12 broederijen. Deze leveren vleeskuikens aan ruim 600 bedrijven waarvan de afgemeste vleeskuikens binnen Nederland door ongeveer 14 slachterij locaties

20 ING, Food- vleesverwerkende industrie, 2026

21 Agrimatie (WUR), Macro-economie, intensieve veehouderij, 2025 (meest recente cijfers)

22 De gespecialiseerde vleeskalveren-, varkens-, legpluimvee- en vleeskuikenbedrijven (totaal 4.657 bedrijven in 2023) en de bij deze sectoren horende slachterijen en vleesverwerkers. Daarnaast maken ook toeleveranciers (waaronder de veevoederindustrie) en distributiebedrijven deel uit van dit complex, voor het deel dat zij leveren aan de primaire intensieve veehouderijbedrijven of de verwerkende industrieën

23 De cijfers in deze paragraaf zijn opgenomen om een beeld te schetsen. Ze betreffen verschillende grootheden (omzet, exportwaarde, toegevoegde waarde, dieraantallen, aantal bedrijven etc) en jaartallen. Samen geven zij een beeld van de (economische) omvang en verwevenheid van de sector, maar zij zijn niet één-op-één bij elkaar op te tellen of te vergelijken

24 Agrimatie (WUR), sector Pluimveehouderij, 2026

25 Agrimatie (WUR), sector Varkenshouderij, 2026

26 Agrimatie (WUR), Sector Rundveehouderij, 2026

27 Dit is een daling ten opzichte van voorgaande jaren, zie: https://www.cbs.nl/en-gb/news/2025/30/pig-population-falls-below-10-million-for-the-first-time-in-45-years

28 Agrimatie (WUR), de varkenshouderij, 2026

29 Agrimatie (WUR), de vleeskuikenhouderij, 2026

30 Agrimatie (WUR), de vleeskalversector, 2026

31 Agrimatie (WUR), daling aantal bedrijven in 2024

32 Agrimatie (WUR), de Nederlandse kalfsvleesketen, 2024

(van 8 bedrijven) worden geslacht. Een beperkt aantal slachterijen levert Beter-Leven 1-ster kuikens en stellen daarbij voorwaarden wat betreft de partners (voor broederij en voerleverancier) waarmee in de keten mag worden samengewerkt.[33] Binnen de varkenssector is er voornamelijk een grote mate van concentratie binnen slacht en verwerking; het overgrote deel van de 14 miljoen varkens (afkomstig van circa 2500 bedrijven) wordt geslacht bij de grootste vier slachtondernemingen.[34, 35]

De Nederlandse vleesketen is sterk internationaal georiënteerd. Een groot deel van het in Nederland geproduceerde vlees wordt geëxporteerd. Recent onderzoek van Wageningen University Research laat zien dat de exportwaarde van vlees in 2025 €12,1 miljard bedroeg, waarvan ongeveer 70 procent afkomstig was uit Nederlandse productie.[36] Eerdere cijfers van het CBS uit 2020 lieten zien dat ongeveer 60 procent van de Nederlandse verdiensten aan vleesafzet afkomstig is uit export en 40 procent uit binnenlandse afzet. De belangrijkste exportbestemmingen zijn Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk; de belangrijkste herkomstlanden zijn Duitsland, België en Polen.[37]

Naast vlees worden ook veel levende dieren verhandeld. In 2024 exporteerde Nederland 366 miljoen kippen, 9,5 miljoen varkens en 0,5 miljoen runderen. Tegelijkertijd importeert Nederland ook veel levende dieren, met name pluimvee en runderen.[38] Ongeveer de helft van de in Nederland geslachte vleeskuikens wordt geïmporteerd uit Duitsland en België.[39] Ook komt ongeveer de helft van de 1,4 miljoen in Nederland afgemeste en geslachte vleeskalveren uit het buitenland, waarvan in 2023 het grootste deel uit Duitsland en het overige deel voornamelijk uit Ierland en Denemarken.[40]

4.3 Beschrijving van het stelsel van de vleesketen

Met het stelsel van de vleesketen wordt bedoeld het gehele systeem van regels, procedures en partijen die gezamenlijk zorgen voor productie en consumptie van vlees en daarin de borging van de publieke belangen. Daarin werken bedrijven uit de schakels één tot en met vier (primair bedrijf, transport, slacht en verwerking, en distributie, afzet en consumptie) samen. In onderstaande afbeelding staan de onderdelen van het stelsel weergegeven die als publieke en private partijen een rol hebben in de borging van de publieke belangen.



De eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en ondernemers uit de schakels één tot en met vier is een belangrijk uitgangspunt in de borging van de drie publieke belangen binnen de vleesketen.[41] In wet- en regelgeving zijn hierover (op Europees en nationaal niveau) normen vastgelegd. Private kwaliteitssystemen en bijbehorend toezicht, van bedrijven zelf en vanuit de sector, geven vorm aan hoe de sector de publieke belangen zelf borgt. Externe kwaliteitssystemen en private vormen van toezicht vanuit met name afnemers of ngo's stellen ook (bovenwettelijke) eisen aan hoe bedrijven deze belangen borgen. Het publieke toezicht (met name door de NVWA) houdt toezicht op hoe bedrijven de borging van de publieke belangen waarmaken. De minister van LVVN is verantwoordelijk voor voedselveiligheid in schakels eén tot en met de dood van het dier in schakel drie. De minister van VWS is verantwoordelijk voor de volksgezondheid, en draagt verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid vanaf het moment dat het dier geslacht is, ofwel in de derde schakel en in de vierde schakel van de vleesketen.

33 Agrimatie (WUR), de pluimveevleesketen, 2024
34 Vion Food Group, Westfort, Compaxo en van Rooi Meat
35 Agrimatie (WUR), de varkensproductieketen, 2024
36 Wageningen University & Research (2026), *De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband:* Editie 2026
37 CBS (2021) Nederland grootste vleesexporteur van de EU | CBS
38 CBS, export en import levende dieren, 2025
39 Agrimatie (WUR), de pluimveevleesketen, 2024
40 Agrimatie (WUR), de Nederlandse kalfsvleesketen, 2024
41 Zoals wettelijk vastgelegd via bijvoorbeeld de *General Food Law* (Regulation (EC) No 178/2002)

Hieronder volgt per onderdeel van het stelsel een beknopte beschrijving.

4.3.1 Eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer

Het uitgangspunt van het stelsel, zoals wettelijk vastgelegd, is de eigen verantwoordelijkheid van (individuele) ondernemers en bedrijven. Zij hebben een wettelijk vastgelegde 'zorgplicht' en dragen dus primair de verantwoordelijkheid voor het borgen van onder meer voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn. Dit geldt voor alle schakels in de keten en elk bedrijf individueel. De wet bevat diverse normen waar zij aan moeten voldoen om voedselveiligheid, diergezondheid en het welzijn van dieren te borgen (zie 4.3.2). Daarnaast hebben (individuele) ondernemers en bedrijven ook een verantwoordelijkheid in het voldoen aan (bovenwettelijke) eisen vanuit private kwaliteitssystemen en keurmerken (zie 4.3.3), wanneer zij zich hieraan gecommitteerd hebben.

4.3.2 Wet- en regelgeving (Europees en nationaal)

Voedselveiligheid

Het publieke belang voedselveiligheid wordt binnen de vleesketen middels wet- en regelgeving geborgd door een combinatie van Europese en nationale wetgeving. De Europese verordening de *General Food Law*[42] geldt voor alle schakels in de vleesketen en beschrijft de basisprincipes van regelgeving voor onder andere algemene voedselveiligheid, traceerbaarheid, de verantwoordelijkheid van bedrijven en snelle waarschuwing bij voedselveiligheidsrisico's. De *European Food Safety Authority* (EFSA) is opgericht vanuit de *General Food Law* en geeft onafhankelijk, op wetenschappelijk onderzoek gebaseerd, advies aan de EU en haar lidstaten over beleid en wetgeving.[43] Verschillende Europese verordeningen zoals (EG) nr. 852/2004[44] en 853/2004[45] geven meer aanvullende wetgeving voor bijvoorbeeld hygiëne-eisen voor levensmiddelenbedrijven of bedrijven die met dierlijke producten werken. Deze laatste verordening is daarmee specifiek van toepassing voor slachthuizen.

Verordening (EU) 2017/625[46] regelt wet- en regelgeving over het toezicht dat wordt uitgevoerd door nationale autoriteiten als de NVWA. Daarnaast zijn er nog verscheidene Europese verordeningen over onder andere residuen, diergeneesmiddelen en additieven. Nationale wetgeving over voedselveiligheid is veelal aanvullend op de Europese wetgeving en is opgenomen in onder andere de Warenwet en de Wet dieren. De Wet dieren richt zich naast voedselveiligheid ook op diergezondheid, dierenwelzijn en internationale handel. Deze wet regelt ook bevoegdheden voor de overheid zoals de NVWA en de minister die betrekking hebben op de drie publieke belangen.

Veel eisen die worden gesteld betreffende voedselveiligheid zijn duidelijk beschreven (zoals de temperatuurnorm om producten te bewaren of de maximaal toegestane aanwezigheid van residuen). Daarnaast zijn er ook meer open normen zoals: 'Voedselproducenten zijn verantwoordelijk voor de veiligheid van de producten die zij op de markt brengen.' Deze open normen worden concreet ingevuld met eisen vanuit *Hazard Analysis and Critical Control Points* (HACCP, verplicht als onderdeel van Verordening (EG) nr. 852/2004).

Diergezondheid

Wettelijke eisen op het gebied van diergezondheid worden binnen Europa geregeld in verordening (EU) 2016/429 (ook wel de *EU animal health law* genoemd),[47] die zaken regelt rondom de preventie, bestrijding, monitoring en toezicht van (meldingsplichtige) dierziekten en de verantwoordelijkheden die de lidstaten daarin hebben. Deze Europese verordening heeft daarmee invloed op het voorkomen van dierziektes en zodoende direct op de diergezondheid maar ook het dierenwelzijn en de voedselveiligheid. Daarnaast wordt middels de eisen in deze verordening de handel in dieren en dierlijke producten binnen de EU en derde landen vereenvoudigd. Aanvullend zijn er Europese verordeningen van kracht over het gebruik van diergeneesmiddelen en de invoer van dieren uit derde landen. Middels de Nederlandse Wet dieren en verschillende besluiten en regelingen (zoals het Besluit diergezondheid[48], de Regeling diergezondheid[49], Regeling houders van dieren[50], Besluit houders van dieren[51]) is de Europese wetgeving vertaald naar Nederlandse wetgeving. In deze wet- en regelgeving staan verschillende regels omtrent diergezondheid die betrekking hebben op de preventie, monitoring en bestrijding van dierziektes. De Wet dieren geeft de minister van LVVN bevoegdheden om maatregelen te nemen bij uitbraken van dierziekten en bevat regels over het melden van besmettelijke dierziekten, het houden, verplaatsen en vervoeren van dieren en het gebruik van diergeneesmiddelen.

42 *General Food Law* (EC) No 178/2002)

43 Https://www.efsa.europa.eu/nl

44 Verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne

45 Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong

46 Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen

47 Verordening (EG) 2016/429 - EU animal health law

48 Besluit diergezondheid Stb. 2024, 270

49 Regeling diergezondheid Stcrt. 2021, 17794

50 Regeling houders van dieren Stcrt. 2014, 18355

51 Besluit houders van dieren Stb. 2014, 210

De eisen die op het gebied van diergezondheid gesteld worden zijn in wet- en regelgeving vaak opgenomen als open norm, bijvoorbeeld: 'De houder van dieren treft passende bioveiligheidsmaatregelen om insleep en verspreiding van besmettelijke dierziekten te voorkomen' (Regeling houders van dieren). De concretere invulling van de open norm (in dit geval 'passende maatregelen') wordt veelal ingevuld door en met eisen uit protocollen uit de sector, zoals bijvoorbeeld AVINED-hygiëneprotocol, onderdeel van Integrale Ketenbeheersing (IKB) Kip.[52]

Dierenwelzijn

Wettelijke eisen op het gebied van dierenwelzijn zijn op Europees niveau in verschillende richtlijnen en verordeningen vastgelegd. Artikel 13 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU; in het Verdrag van Lissabon) erkent dieren als gevoelige wezens die beschermd moeten worden in Europees beleid en in Europese wetgeving. Voor het houden van dieren gelden onder andere de algemene richtlijn 98/58/EG,[53] en verschillende specifieke richtlijnen per diersoort. Voor bepaalde schakels in de keten gelden daarnaast verordeningen zoals verordening (EG) nr. 1/2005[54] voor het vervoer van levende dieren, en (EG) nr. 1099/2009[55] voor de bescherming van dieren bij het doden. Laatstgenoemde verordening stelt bijvoorbeeld verplicht dat bedrijven middels een intern welzijnsplan, dat bestaat uit werkinstructies en protocollen, aandacht besteden aan het borgen van dierenwelzijn tijdens het slachtproces. In het kader van de *Farm-to-fork* strategie is een volledige herziening hiervan aangekondigd, die vooralsnog nog niet volledig is uitgevoerd.[56] Voor transport is eind 2023 wel een nieuwe verordening voorgesteld, die tot op heden nog niet definitief is vastgesteld.[57] In juli 2026 publiceerde de Europese Commissie de '*EU Livestock Strategy*'[58] waarin een routekaart uiteengezet wordt voor een duurzame, concurrerende en veerkrachtige veehouderijsector. Dergelijke beleidsinstrumenten vormen de basis voor een aanzienlijk deel van de inhoud van nationale invulling van dierenwelzijn, zeker waar het gaat om het welzijn van binnen de veehouderij gehouden dieren.[59]

52 https://www.avined.nl/themas/kwaliteitsregelingen/ikbkip

53 Richtlijn houders van landbouwhuisdieren (98/58/EG)

54 Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten

55 Verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden

56 Factsheet Farm to Fork Strategy

57 https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/evaluations-and-impact-assessment/revision-animal-welfare-legislation

58 EU Strategy on livestock, juli 2026

59 *Kamerstukken II* 2020-21, 35 746, nr. 3

Daarnaast is in Europese wetgeving[60] vastgelegd wat onder biologische productie wordt verstaan. Ook worden specifiek voor de biologische productie van vlees eisen gesteld die onder andere betrekking hebben op het gebruik van voer en dierenwelzijn (natuurlijk gedrag, huisvesting, transport en gebruik van medicijnen). Skal Biocontrole[61] houdt als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) in opdracht van LVVN, toezicht op de eisen omtrent biologische productie, zoals beschreven in Europese wetgeving en Nederlandse wetgeving als de Landbouwkwaliteitswet[62] (die de Nederlandse basis bevat voor toezicht en sancties). Skal Biocontrole is tevens certificeringsorganisatie voor het (publieke) EU-biologisch keurmerk.

In Nederland bevat de Wet dieren eisen die zowel het dierenwelzijn, diergezondheid als voedselveiligheid moeten borgen. In de Wet dieren staat dat iedereen de nodige zorg aan een dier moet verlenen waarvan hij eigenaar of verzorger is op het gebied van huisvesting, voeding, gezondheid. Tevens staan er regels in beschreven voor het doden van dieren, ingrepen bij dieren, transport en fokkerij. De Wet dieren is een kaderwet en bevat open normen zoals artikel 1.4 (zorgplicht): 'Een dier wordt de nodige verzorging gegeven. Daarbij wordt rekening gehouden met de fysiologisch en ethologische behoeften van het dier.' De praktische invulling van de Wet dieren gebeurt via onder andere algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) zoals het Besluit houders van dieren, Besluit diergeneesmiddelen, Besluit dierlijke producten, en regelingen zoals de Regeling houders van dieren, Regeling diergeneesmiddelen, waarin meer invulling wordt gegeven aan de open normen.

Open normen

Er is een intern proces ingericht voor de nadere invulling van open normen.[63] Daarbij wordt eerst beoordeeld of nadere invulling nodig is. In het proces wordt aangegeven dat nadere invulling niet altijd de gewenste aanpak is, omdat bij open normen meer flexibiliteit behouden kan blijven. LVVN en toezichthouders wegen in een gezamenlijk proces af of nadere invulling van een open norm gewenst is, LVVN voert vanuit haar beleidsverantwoordelijkheid in principe de regie op het proces, terwijl de toezichthouder NVWA een signalerende en aanjagende rol heeft. Hoe de rolverdeling in de nadere invulling is, hangt af van welk instrument passend is. Zo is het kerndepartement de trekker bij de invulling via regelgeving, terwijl de NVWA trekker is met name bij beleidsregels, werkinstructies en wanneer een deskundigenverklaring/wetenschappelijk onderzoek wordt ingezet. Ook zijn er instrumenten waar de sector zelf invulling geeft, en LVVN en NVWA meer vanaf de

60 Verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten

61 https://www.skal.nl/over-ons

62 Landbouwkwaliteitswet

63 Er is een Procesbeschrijving voor de nadere invulling van open normen uit 2020, hoewel deze volgens betrokkenen niet meer actueel is.

zijlijn betrokken zijn, zoals bij de gidsen voor goede praktijken.[64] Eisen uit private kwaliteitssystemen van de sector en keurmerken kunnen ook een eigen concretere invulling aan de norm geven.

Illustratie open norm: hokverrijking varkens

Een voorbeeld van open normen en de invulling daarvan, betreft de eisen voor hokverrijking bij varkens. In de Wet dieren en bijbehorend Besluit houders van dieren[65] staat dat dieren zodanig moeten worden gehouden dat hun gezondheid en welzijn niet worden aangetast en dat varkens voortdurend de beschikking moeten hebben over voldoende materiaal om te onderzoeken en te manipuleren. In 2024 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) in een uitspraak[66] geoordeeld dat, om te kunnen voldoen aan de norm van artikel 2.22, lid 1 van het Besluit houders van dieren, varkens permanent moeten kunnen beschikken over materiaal dat zowel eetbaar als wroetbaar is. Deze meer open normen (wat is voldoende, wat is interessant?) zijn geconcretiseerd in de brochure hokverrijking varkens. Deze is in 2018 ontwikkeld door Wageningen University Research (WUR),[67] in januari 2026 vernieuwd[68] en biedt de basis voor het Handhavingsprotocol Hokverrijking en nestbouwmateriaal dat de NVWA gebruikt in haar toezicht.

AMvB en Convenant 'Stappen naar een dierwaardige veehouderij'

Een recente ontwikkeling – naar aanleiding van het in 2021 aangenomen amendement-Vestering[69] – is het traject rond het Convenant *'Stappen naar een dierwaardige veehouderij'* en de AMvB Dierwaardige Veehouderij, dat een beweging vormt met als doel om dierwaardigheid beter te verankeren in de veehouderij. In juni 2025 is het convenant gesloten tussen dertien organisaties, waaronder de minister van LVVN, diverse sectorpartijen, de Dierenbescherming, Caring Farmers en diverse markt- en ketenpartijen, om afspraken te maken over een toekomstbestendige veehouderij die het dierenwelzijn verbetert. Het convenant bevat afspraken over de gezamenlijke inzet van partijen en over de voorwaarden die nodig zijn om de transitie naar een dierwaardigere veehouderij mogelijk te maken voor melkvee, kalveren, vleesvee, varkens en pluimvee in 2040.[70, 71]
Het convenant hangt nauw samen met de AMvB Dierwaardige Veehouderij. Waar het convenant vooral afspraken bevat tussen betrokken partijen over de gezamenlijke transitie, zorgt de AMvB voor het juridisch vastleggen van de normen waaraan veehouders moeten voldoen. Uitgangspunt voor convenant en AMvB zijn de leidende principes voor dierenwelzijn zoals ook vastgelegd in de Wet dieren: erkenning van de intrinsieke waarde van het dier, goede voeding, goede omgeving, goede gezondheid, natuurlijk gedrag en een positieve emotionele toestand.
Na een internetconsultatie op de concept-AMvB heeft staatssecretaris Erkens op 11 september 2026 de aangepaste ontwerp-AMvB Dierwaardige veehouderij naar de Tweede Kamer gestuurd.[72]

De nieuw op te richten Autoriteit Dierwaardige Veehouderij (ADV) heeft in het kader van het convenant en de AMvB de taak om te monitoren, evalueren en rapporteren over de voortgang. In 2028, 2033 en 2038 wordt geëvalueerd of alle randvoorwaarden zijn ingevuld voor de volgende stap.[73] Randvoorwaarden zijn onder andere een goed verdienmodel voor boeren en de mogelijkheid om een vergunning te verkrijgen. Ook zal de ADV op basis van de bij haar beschikbare kennis en deskundigheid de convenantspartijen (gevraagd en ongevraagd) adviseren.

4.3.3 Externe en interne private kwaliteitsborgende systemen, keurmerken en privaat toezicht

Deze schakel betreft zowel de externe als de interne kwaliteitssystemen en keurmerken.

Met externe private instrumenten (vanuit de sector, ngo's of afnemers) worden bedoeld alle systemen waarmee bedrijven kunnen laten zien dat zij aan een bepaalde kwaliteitsstandaard voldoen en/of die toegang geven tot een bepaalde afzetmarkt (bijvoorbeeld omdat retail of horeca bepaalde eisen stellen). Externe private kwaliteitssystemen en keurmerken kennen verschillende soorten 'eigenaren'. Er zijn kwaliteitssystemen en keurmerken met eigenaren van 'binnen de keten', zoals bij de kwaliteitssystemen IKB en Vitaal Kalf, en kwaliteitssystemen en keurmerken van afnemers (zoals On the way to PlanetProof en McDonalds). Daarnaast zijn er keurmerken met een eigenaar 'buiten de keten' zoals het Beter

64 Ten tijde van schrijven waren slechts 2 gidsen voor goede praktijken beoordeeld en openbaar vermeld op de website van RVO

65 Besluit houders van dieren, artikel 2.22

66 ECLI:NL:CBB:2024:215, College van Beroep voor het bedrijfsleven, 21/751

67 Brochure hokverrijking en nestbouwmateriaal voor varkens

68 https://www.wur.nl/nl/onderzoek/dierhouderij/voldoende-hokverrijking-en-nestmateriaal-voor-varkens-met-deze-handvatten-lukt-het

69 *Kamerstukken II* 2020/21, 35 398, nr. 23

70 Voor de sector vleesveehouderij geldt dat deze later (begin 2026) pas is meegenomen in de AMvB, pas nadat de internetconsultatie reacties gaf over het ontbreken van regelgeving voor de vleesveehouderij

71 De diersector vleeskalveren (SBK) heeft later, in juni 2026, het convenant ondertekend middels het *'Plan van aanpak dierwaardige kalverhouderij'*

72 *Kamerstukken II* 2025/26, 28 973, nr. 1481

73 Rijksoverheid, Stapsgewijs naar een dierwaardige veehouderij in 2040, 24 juni 2025

Leven keurmerk (BLk) opgezet door de Dierenbescherming. Kwaliteitssystemen hebben met name een focus op voedselveiligheid en diergezondheid en hebben een functie richting afnemende bedrijven. Keurmerken focussen vaker op dierenwelzijn en duurzaamheid en richten zich primair op de consument en hebben zodoende als doel om ook zichtbaar en herkenbaar te zijn voor de consument.

Afnemers als horeca en retail hebben grote invloed op de eisen van private kwaliteitssystemen en keurmerken en de realisatie ervan, bijvoorbeeld door minimale eisen te stellen aan keurmerken die producenten moeten hebben om hun producten te mogen leveren. Een voorbeeld is de 1-ster Beter Leven eis voor vleeskuikens en varkensvlees die wordt gesteld vanuit de Nederlandse retail.
De kwaliteitsborgende systemen bestaan uit eisen die veelal bovenwettelijk of een invulling van open normen zijn. Procedures en afspraken zijn opgesteld door en onder invloed van bedrijven zelf, branchepartijen, ngo's of de retail. De taak van regelinghouder wordt vaak uitgevoerd door een stichting. Middels certificering laten bedrijven via een certificaat of keurmerk zien dat zij aan de eisen voldoen. Toezicht vindt plaats in de vorm van Certificerende instellingen (CI's) die toezien op de naleving van eisen. De competenties van de CI's zelf worden middels accreditatie erkend (meestal door de Raad voor Accreditatie), om aan te tonen dat certificering betrouwbaar en onafhankelijk is.

Met bedrijfsinterne kwaliteitssystemen worden die systemen bedoeld die gebruikt worden voor interne kwaliteitsborging en verbetering. Deze worden in beginsel alleen intern gecontroleerd. Alleen wanneer het kwaliteitssysteem ook onderdeel is van een externe certificering wordt dit gecontroleerd door een externe Certificerende Instelling.

Hierna volgt een beknopte beschrijving van eisen voortkomend uit private kwaliteitssystemen en keurmerken, per schakel in de keten.

Primair bedrijf

Private kwaliteitssystemen binnen de vleesketen zoals de IKB-regelingen of Vitaal Kalf bevatten eisen die veelal de wettelijke eisen van bestaande wet- en regelgeving verder concretiseren. De kwaliteitssystemen stellen binnen de schakel primair bedrijf eisen op het gebied van voedselveiligheid en diergezondheid in de vorm van bijvoorbeeld hygiëne-eisen, de dierziektestatus van dieren, good veterinary practice en veilig diervoeder. Sommige eisen binnen deze regelingen zijn invullingen van wettelijke eisen (bijvoorbeeld de wettelijke verplichting tot controle op verboden stoffen binnen Vitaal Kalf). Op het gebied van dierenwelzijn stellen de private kwaliteitssystemen (boven)wettelijke eisen die betrekking hebben op bijvoorbeeld de huisvesting.

Het Beter Leven keurmerk stelt bovenwettelijke eisen die zich voornamelijk richten op dierenwelzijn op het primaire bedrijf. Per ster (1, 2 of 3) gelden oplopende eisen voor huisvesting, bezettingsgraad, ras, verzorging, voeding, natuurlijk gedrag, hokverrijking en duurzaamheid. Dit geldt ook voor het publieke EU-biologische keurmerk.

Transport van levende dieren

Binnen de schakel transport stellen private kwaliteitssystemen zoals de erkennings-regeling QLT *(Quality Livestock Transport)*[74] van Vee & Logistiek Nederland eisen op het gebied van transport van varkens en kalveren. Deze sectorale aanvulling bevat op het gebied van transport onder andere praktische richtlijnen voor de inspectie van dieren voor transport die een concretere invulling geven aan de wettelijke eis dat dieren alleen vervoerd mogen worden als ze gezond zijn en geschikt voor transport. Daarnaast zijn er bovenwettelijke eisen zoals het hitteprotocol dat in werking treedt bij een temperatuur van 27 graden en zodoende al eisen stelt aan transport die vanuit wetgeving (maximale transport-temperatuur van 35 graden) nog niet zouden gelden. De eisen die worden gesteld hebben niet alleen betrekking op dierenwelzijn maar ook diergezondheid en voedselveiligheid (bijvoorbeeld eisen rondom reiniging en ontsmetting).

Het Beter Leven keurmerk en Demeter keurmerk stellen verdergaande eisen ten opzichte van respectievelijk de eisen die gelden voor de gangbare en biologische landbouw omtrent de duur van het transport, het transportmiddel en de tijd waarbinnen de dieren na uitladen geslacht moeten worden. Deze hebben (bijna) geheel betrekking op het dierenwelzijn.

Slacht

Binnen de schakel slacht richten de eisen uit private kwaliteitssystemen als IKB zich met name op voedselveiligheid. De eisen die betrekking hebben op voedsel-veiligheid en voedselkwaliteit zijn zowel wettelijk als bovenwettelijk en betreffen onder andere de kanalisatie van IKB-vleesproducten (scheiden van IKB-producten van niet IKB-producten), eisen omtrent hygiëne en traceerbaarheid. Wat betreft dierenwelzijn zijn de IKB-eisen veelal een invulling van wettelijke eisen.

Het Beter Leven keurmerk stelt enkele bovenwettelijke eisen op het gebied van dierenwelzijn binnen de schakel slacht in die zin dat slachterijen een verklaring van verdoofd slachten moeten ondertekenen om onder het BLk te kunnen slachten (zoals het verbod op elektrisch waterbad bij pluimvee). Sinds 2021 geldt ook de sterke aanbeveling om Video Content Analysis (VCA) in te voeren om het dierenwelzijn tijdens het slachtproces te monitoren.

74 https://vee-logistiek.nl/focus-vee-logistiek/erkenningsregelingen/quality-livestock-transport-qlt/qlt-regeling-en-voorwaarden

4.3.4 Publiek toezicht

Het publieke toezicht binnen het stelsel van de vleesketen is belegd bij een aantal publieke toezichthouders; met name de NVWA, maar ook de Stichting Controle Orgaan Kwaliteits Zaken (COKZ), Skal en enkele andere aanpalende toezichthoudende organen (zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie of ILT voor transport). De commissie gaat hieronder met name in op de rol van de NVWA, omdat zij de grootste rol heeft met betrekking tot de drie publieke belangen.

Taken van de NVWA binnen het stelsel van de vleesketen

Aan de NVWA zijn verschillende wettelijke taken en bevoegdheden toebedeeld binnen de vleesketen op het gebied van voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn. Van de capaciteit van de NVWA wordt 52,2 procent ingezet op voedselveiligheid (waarvan 64,63 procent binnen de vleesketen) 7,2 procent op diergezondheid en 8,0 procent[75] op dierenwelzijn.[76] Deze taken voert zij uit in zowel de roodvlees- en vrij wildketen, als de witvleesketen:

- De NVWA houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door ondernemers en bedrijven. Veel van deze wetgeving kent een Europese basis, zoals de *General Food Law* (Vo. 178/2002), de *Animal Health Law* (Vo. 429/2016) en het Verdrag van Lissabon of een nationale grondslag, zoals de Warenwet, Wet dieren en Besluit houders van dieren;
- In dit kader voert de NVWA inspecties (waaronder keuringen) en controles uit bij bedrijven en geeft ze certificaten af;
- De NVWA werkt grotendeels risicogericht, waarbij de beschikbare middelen worden ingezet op de grootste risico's voor de publieke belangen (in termen van risico op voorkomen en effect). Deze risicobeoordeling is belegd bij het onafhankelijke Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO) op grond van de Wet onafhankelijke risicobeoordeling NVWA;[77]
- Voor een deel is ook wettelijk vastgelegd waar de NVWA toezicht houdt en in welke mate – zoals het permanente toezicht op de grote slachthuizen;
- NVWA verleent erkenningen en vergunningen bijvoorbeeld aan slachthuizen of voor transport. Ondernemers kunnen hiervoor een aanvraag doen;
- De NVWA dient in te grijpen en te handhaven waar bedrijven niet voldoen aan de wet- en regelgeving op basis van het interventiebeleid. De NVWA kan diverse maatregelen toepassen, zoals waarschuwingen, boetes, producten uit de handel laten halen of zelfs bedrijven (tijdelijk) sluiten of strafrechtelijk optreden samen met het Openbaar Ministerie;
- De NVWA heeft een eigen Inlichtingen- en Opsporingsdienst (NVWA-IOD), op grond van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten. Deze werkt onder gezag van het Openbaar Ministerie en doet strafrechtelijk onderzoek naar grootschalige criminaliteit die een gevaar vormt voor de publieke belangen.

Onderstaand zijn de taken en verantwoordelijkheden per schakel in de keten verder beschreven.

Primair bedrijf

Op het primair bedrijf[78] voert de NVWA controles uit in het kader van diergezondheid, dierenwelzijn en voedselveiligheid (dit laatste vooral met het oog op medicijngebruik). Het toezicht van de NVWA bestaat op het primaire bedrijf met name uit:

- Controle op naleving van registratie- en identificatieverplichtingen, via controle op Identificatie & Registratie (I&R) systemen, bedoeld om dieren snel te herkennen en traceren.
- Controles op dierenwelzijn en diergezondheid: zoals naleving van huisvestingseisen en voeding- en drinkwatervoorziening, verzorging, medicijngebruik, ziektepreventie, e.d.
- Inspecties, opsporing en handhaving naar aanleiding van meldingen of signalen en structurele overtredingen. Bijvoorbeeld via monitoring antibioticagebruik of meldingen van ngo's, dierenartsen en andere erfbetreders.[79]
- Bestrijding meldingsplichtige dierziektes (zoals varkenspest, mond- en klauwzeer). Vermoedens van een dergelijke dierziekte moeten (door de eigenaar van de dieren en de dierenarts) worden gemeld bij de NVWA waarna deze een klinische beoordeling doet op het bedrijf en monsters verzamelt voor onderzoek. Deze monsters worden onderzocht door het Wageningen Bioveterinary Research (WBVR). De NVWA heeft een coördinerende en uitvoerende rol in dit proces en bij het ontstaan van een eventuele dierziekte-uitbraakprocedure.

Transport van levende dieren

De NVWA heeft ook diverse taken rondom het toezicht op het transport van levende dieren. Deze verschillen voor binnenlands transport, import en export:

- Binnenlands transport van levende dieren en dierlijke producten: bij binnenlands transport betreft de rol van de NVWA het verlenen van transportvergunningen, toezicht op de naleving van transportvoorwaarden (zoals belading, temperatuur, ventilatie en duur), inspecties bij verzamelcentra en dierhouderijen, en handhaving bij overtredingen. Het toezicht is risicogericht en gebaseerd op meldingen

75 Dit percentage geeft niet alle toezicht op dierenwelzijn specifiek in de vleesketen weer. Zo is permanent toezicht op slachthuizen in dit percentage niet meegenomen maar valt toezicht op bedrijfsmatig gehouden gezelschapsdieren en exoten en proefdieren er wel onder.

76 Technische briefing Jaarplan 2026 NVWA, Tweede Kamer, 8 april 2026

77 Stb. 2006, 247

78 Voor zuivel, eieren en pluimvee houdt het COKZ voor de veiligheid en kwaliteit van de producten (voornamelijk voedselveiligheid) toezicht op de primaire bedrijven.

79 Dierenartsen hebben een meldplicht bij overtredingen die zij zien en vormen daarmee een schakel in de signalering richting de NVWA.

of steekproeven. Controle vindt vooral plaats bij knooppunten (laad- en losplaatsen) en vindt bijvoorbeeld altijd plaats bij uitladen bij grotere slachthuizen (zie ook schakel slacht), maar in mindere mate bij transport onderweg, bijvoorbeeld tussen primaire bedrijven.

- Import van levende dieren en dierlijke producten: de NVWA keurt alle dieren die uit derde landen de Europese Unie binnenkomen op grenscontroleposten voor binnenkomst en kan eventueel ook leveringen weigeren. Er wordt gekeken naar de naleving van gezondheids- en welzijnseisen bij de import van dieren. De NVWA voert (in samenwerking met de douane) documentcontroles uit en doet fysieke inspecties en welzijnschecks. Voor import uit EU-landen en EER-landen hoeft geen keuring in een grenscontrolepost plaats te vinden. De exploitant moet dan wel een gezondheidscertificaat aanvragen in het EU-land van verzending (net als bij export uit Nederland). Hierop doet de NVWA steekproefsgewijs controles.
- Export van levende dieren en dierlijke producten: de NVWA doet een exportkeuring en verzorgt de afgifte van certificaten voor de export van dieren binnen en buiten de EU. Deze keuring wordt gedaan op basis van verzoek voor keuring vanuit bedrijven, de certificaten dienen als garanties richting andere landen en zijn verplicht om te kunnen exporteren. De NVWA keurt dieren op vervoergeschiktheid, doet controle op naleving transportvoorwaarden en reisdocumenten (de NVWA keurt niet op kwaliteit). Dit betekent dat op alle export van levende dieren keuring op naleving plaatsvindt.
- Inspectie van reiniging en ontsmetten van transportmiddelen. De NVWA controleert ook op reiniging en ontsmetting (R&O) van transportmiddelen.

Slacht en verwerking

De NVWA heeft in deze schakel diverse rollen, met name:

- Verlenen van erkenningen voor slachterijen. Slachterijen hebben een erkenning nodig van de NVWA voordat zij dieren mogen slachten.
- Permanente aanwezigheid bij grote slachthuizen. Bij grote slachthuizen (gezamenlijk 90-95 procent van de totale slacht in Nederland) voert de NVWA permanent toezicht uit. Dat betekent dat er altijd een inspecteur van de NVWA aanwezig dient te zijn bij het slachtproces. De dieren worden gekeurd vóór de slacht en beoordeeld op vervoersgeschiktheid, diergezondheid, welzijn en hygiëne en ondergaan een (ante mortem) keuring om te bepalen of het dier geschikt is om geslacht te worden voor menselijke consumptie. Ná de dood (post mortem) vindt er een keuring plaats waarbij op basis van waarneembare afwijkingen en eventueel aanvullend onderzoek wordt bepaald of het vlees geschikt is voor menselijke consumptie. Daarnaast kijken inspecteurs ook in brede zin naar procesbeheersing van het slachthuis, met name op het gebied van voedselveiligheid, hygiëne, welzijn en traceerbaarheid van dieren, vlees en slachtafval.
- Inspecties, waaronder keuringen, bij de kleinere slachthuizen (zoals hiervoor beschreven), echter zonder permanente aanwezigheid.

Ondersteunend aan publiek toezicht

De NVWA kan in haar toezicht ook gebruik maken van privaat toezicht. Het toezicht dat kwaliteitssystemen of keurmerken reeds uitvoeren kan door de NVWA als ondersteunend toezicht worden geaccepteerd.[80] Op het gebied van voedselveiligheid zijn vormen van privaat toezicht geaccepteerd als ondersteunend toezicht.[81] Een aantal kwaliteitssystemen zoals IKB-regelingen en SKV, die ook eisen stellen aan diergezondheid en dierenwelzijn, zijn daar recent bijgekomen. De mate waarin private kwaliteitssystemen worden ingezet voor aangepast of invulling risicogericht toezicht is nog zeer beperkt.

Onderzoeksinstituten als de Gezondheidsdienst voor Dieren (Royal GD) en Wageningen Bioveterinary Research (WBVR) spelen een rol in het doen van onderzoek en de monitoring van o.a. dierziektes. Het WBVR is referentielaboratorium voor meldingsplichtige dierziektes; de Gezondheidsdienst voor Dieren heeft meer een rol in de eerstelijns diagnostiek, bijvoorbeeld middels monitoring. Het coördineren en opleggen van maatregelen bij dierziekte uitbraken wordt gedaan door de NVWA.

Interventiebeleid

Het interventiebeleid[82] beschrijft hoe de NVWA ingrijpt bij overtredingen. Het bestaat uit 'algemeen' interventiebeleid en Specifiek interventiebeleid (SPEC-beleid). Het algemene beleid vormt het kader – zoals uitgangspunten, werkwijzen klassenindeling van overtredingen, en het instrumentarium van mogelijke interventies – terwijl het specifieke beleid dit verder uitwerkt per domein, met concrete normen, voorbeelden en de koppeling van overtredingen aan interventies.

De zwaarte van het optreden is onder meer afhankelijk van de ernst van de overtreding, de frequentie en de risico's die eraan verbonden zijn. Het beleid kent daarin een indeling in overtredingsklassen (licht, middelzwaar en zwaar). Deze wordt bepaald door de (mogelijke) gevolgen voor de publieke belangen, gedrag van de overtreder, de feiten en omstandigheden van de situatie.

80 In specifiek interventiebeleid kan ook nader worden geregeld welke interventies kunnen worden toegepast ten aanzien van bedrijven met een privaatrechtelijk controlesysteem, zie art. 5.9 van Algemeen Interventiebeleid NVWA 2024.

81 https://www.nvwa.nl/ondernemers/toezicht-maatregelen-en-boetes/zelfcontrole-met-behulp-van-private-controlesystemen/overzicht

82 Dit is uitgewerkt in Algemeen Interventiebeleid NVWA 2024. Zie ook: https://www.nvwa.nl/ondernemers/toezicht-maatregelen-en-boetes/interventiebeleid.

Het algemeen interventiebeleid bevat een (niet-limitatieve) lijst van interventies, verdeeld in:

- bestraffende sancties (zowel via bestuursrecht als via strafrecht in samenwerking met OM);
- corrigerende interventies (zoals beperken of verbieden van het in de handel brengen van vlees of slachtafval, stilleggen of ingrijpen in het productieproces, of het schorsen of intrekken van een erkenning, registratie of sluiten van een betrokken bedrijf);
- overige interventies (officiële waarschuwing of mondelinge of schriftelijke terugkoppeling of naleefhulp).

Het interventiebeleid beschrijft ook dat de NVWA kan overgaan tot verscherpt toezicht, als eerdere interventies onvoldoende hebben geleid tot naleving, het naleefgedrag daar aanleiding toe geeft of het risico van een voortdurende overtreding voor de publieke belangen groot is.[83] Op dit moment wordt verscherpt toezicht verder ontwikkeld in de roodvleesketen, voor pluimvee is dit nog niet ontwikkeld. De NVWA kan, onder aan de betrokkene te stellen voorschriften en beperkingen, gedurende de looptijd van een pilot afwijken van de, volgens het interventiebeleid, op te leggen interventies.[84]

Publiek toezicht dierenwelzijn in cijfers

De NVWA voert inspecties uit op het gebied van dierenwelzijn en besteedde in 2025 van haar totale capaciteit 8 procent aan toezicht op dierenwelzijn (permanent toezicht op slachthuizen is daarin niet meegenomen).[85]

Uit openbare inspectieresultaten van de NVWA blijkt dat in 2025 4.418 inspecties op het gebied van dierenwelzijn zijn uitgevoerd bij 3.136 unieke bedrijven.[86] Aan ongeveer 30 procent van de bedrijven werd hierbij een maatregel opgelegd.[87]

Primaire bedrijf

Naast inspecties voert de NVWA ook naleefmetingen uit om na te gaan in hoeverre dierhouders de regels naleven. Zo voerde de NVWA in 2023 en 2024 een naleefmeting uit bij 170 varkensbedrijven waarvan er 112 (66 procent) niet akkoord waren (waarvan bij 72 locaties meerdere overtredingen). De regels voor hokverrijking (77 bedrijven) en het alarmplan (74 bedrijven) werden daarbij het meeste overtreden. Bij bedrijven waar herinspecties plaatsvonden waren in 95 procent van de gevallen de overtredingen hersteld.[88]

In 2025 werden 269 inspecties welzijn bij varkens uitgevoerd, waarvan 51 procent regulier, 11 procent na melding, 35 procent als herinspectie (de overige inspecties vonden plaats bij hobbymatige houders). Van de totale inspecties was 48 procent niet akkoord (129 maal). De uitkomsten lopen van 29 procent niet akkoord bij de herinspecties, tot 59 procent bij de reguliere en inspecties na melding (hobbymatig allen akkoord). Niet voldoen aan de regels omtrent hokverrijking werd het meeste geconstateerd (61 keer), gevolgd door alarmplan (12 keer) en regels rondom verlichting, vloeroppervlak, strooisel en permanente beschikking over voldoende water en voer (elke overtreding 10-12 keer).[89]

De NVWA voerde in 2024 drie welzijnsinspecties uit op vleeskuikenbedrijven (waarvan 2 risicogericht). Hier werden bij alle drie overtredingen vastgesteld (waaronder het ter destructie aanbieden van een levend vleeskuiken en geen permanente toegang tot droog en los strooisel). Een administratieve controle om op overbezetting te controleren bij 8.738 koppels uit stallen met de hoogste bezettingscategorie (42 kg/m^2) liet bij 0,4 procent van de koppels overbezetting zien.[90]

Bij een naleefmeting onder vleesveehouderijen in 2024-2025 was 95 procent van de inspecties akkoord.[91]

Transport

Wat betreft toezicht op transport worden door de NVWA controles uitgevoerd op diertransport.[92] Bij controle tijdens hoge temperaturen in 2025 waren 6 van de 134 controles niet akkoord hoewel hierbij geen hittestress werd geconstateerd of vervoer boven de wettelijke 35 graden.[93] Bij de 659 inspecties die in 2025 werden uitgevoerd omtrent transportwaardigheid en hoogdrachtige dieren waren er 156 (24 procent) niet akkoord. (Dit betrof 'extra' risicogerichte controles; de reguliere door NVWA dierenartsen uitgevoerde controles bij aankomst op het slachthuis vallen hier niet onder). Bij runderen ging het voornamelijk om redenen als niet-transportwaardig zijn en het vervoer van hoogdrachtige of pas afgekalfde dieren

83 Algemeen Interventiebeleid NVWA (art 3.3), 2024
84 Zie art. 5.8 van het Algemeen Interventiebeleid NVWA 2024
85 Jaarbeeld NVWA, 2025
86 Dit zijn primaire bedrijven, maar ook bedrijfsmatige houders van gezelschapsdieren en proefdierbedrijven. Toezicht op slachthuizen valt hierbuiten.
87 Jaarbeeld NVWA, 2025
88 Resultaten naleefmeting welzijnsregels varkens 2023-2024 | NVWA
89 Inspectieresultaten dierenwelzijn varkens 2025 | NVWA
90 Inspectieresultaten dierenwelzijn vleeskuikens 2024 | NVWA
91 Resultaten naleefmeting dierenwelzijn vleesvee 2024-2025 | NVWA
92 Dit werd gedaan bij hoge en lage temperaturen, en op geschiktheid voor vervoer (transportwaardigheid), diertransporten tussen EU-landen, en op het gebied van het verzamelen van dieren
93 Inspectieresultaten diertransport bij hoge en lage temperaturen 2025 | NVWA

en het niet op orde hebben van vergunningen of vervoersdocumenten. Bij varkens en pluimvee ging het bijna geheel om deze laatste categorie overtredingen.[94] Uit controles op transporten tussen EU-landen bij kalveren en pluimvee (totaal 49 inspecties) kwamen voornamelijk overtredingen rondom watervoorziening (43 procent niet akkoord).[95] Bij controles op het verzamelen van dieren werden in 2025 bij evenhoevigen 33 inspecties uitgevoerd waarbij 11 overtredingen werden geconstateerd die voornamelijk betrekking hadden op het niet op orde hebben van de documenten zoals getuigschrift vakbekwaamheid of transportvergunning.[96]

Slacht
Bij slachthuizen met permanent toezicht worden relatief weinig formele overtredingen vastgesteld. In pluimveeslachthuizen werden in de periode juli-december 2024 ruim 10.000 inspecties op dierenwelzijn uitgevoerd, waarbij 0,27 procent vaststaande boetewaardige overtredingen, 0,12 procent niet-vaststaande boetewaardige overtredingen en 0,01 procent schriftelijke waarschuwingen werden vastgesteld.[97] Bij roodvleesslachthuizen met permanent toezicht waren de percentages formele overtredingen lager.

In een naleefmeting voor vangletsel uit 2026 werden 77 koppels onderzocht in 16 slachthuizen. Daarvan had 85,7 procent minder dan 1 procent letsel, 14,3 procent van de koppels had een overschrijding van de handhavingsgrenswaarde van 1 procent letsel en er waren geen koppels met meer dan 2 procent letsel.[98]

Bovenstaande cijfers voortkomend uit inspectieresultaten en naleefmetingen laten zien dat welzijnsrisico's niet beperkt zijn tot één schakel, maar zich voordoen op het primaire bedrijf, tijdens transport, en op het slachthuis. Tegelijkertijd verschilt het beeld per deelsector en schakel van de keten.

De cijfers moeten zorgvuldig worden geïnterpreteerd. Zo is een inspectie op het primaire bedrijf altijd een momentopname en is ook bij permanent toezicht op slachthuizen, toezicht op het onderdeel dierenwelzijn beperkt. De fysiek aanwezige toezichthouder is in verband met de werkzaamheden op verschillende plekken van het slachtproces bij verre na niet continu aanwezig bij alle handelingen met dieren. Hoewel cameratoezicht dit op zou kunnen vangen wordt op dit moment slechts een beperkt deel van de camerabeelden beoordeeld.

94 Inspectieresultaten transportwaardigheid van dieren in 2025 | NVWA
95 Inspectieresultaten internationale diertransporten | 2025
96 Inspectieresultaten verzamelen van dieren 2025 | NVWA
97 Pluimvee slachthuizen met permanent toezicht jul-dec 2024 | NVWA
98 Resultaten naleefmeting letsel bij pluimvee 2026 | NVWA

Bij sommige schakels en diersoorten zien we dat het percentage waarbij wordt geconstateerd dat de eisen niet worden nageleefd, hoog is. Het aantal dieren waar het dan over gaat is daardoor per definitie groot te noemen. In de gevallen waarbij de percentages laag zijn, moeten deze alsnog worden bezien tegen de enorme aantallen dieren die het in veel gevallen betreft. Dit laat zich goed duiden in het geval van de pluimveesector, waarbij in een jaar tijd ruim 500 miljoen pluimveedieren worden geslacht.[99] Bij zulke aantallen kan zelfs een laag percentage overtredingen een zeer groot aantal dieren vertegenwoordigen. Dit is duidelijk zichtbaar bij vangletsel bij pluimvee. De trend laat een zichtbare verbetering zien ten opzichte van eerdere jaren,[100] maar door de zeer grote aantallen dieren in de pluimveeketen kunnen ook relatief beperkte percentages vangletsel nog steeds betrekking hebben op aanzienlijke aantallen dieren. Bij ruim 500 miljoen geslachte pluimveedieren gaat het dan nog steeds om ongeveer 3 miljoen stuks pluimvee die elk jaar op het slachthuis aankomen met letsel.[101] De inspectiecijfers moeten binnen de vleesketen daarom niet alleen als percentages, maar nadrukkelijk ook in het licht van de grote aantallen betrokken dieren worden beoordeeld.

4.3.5 Ministeriële verantwoordelijkheid

De minister van LVVN is verantwoordelijk voor de landbouwsector als geheel en voor de publieke belangen dierenwelzijn en diergezondheid. De ministers van VWS en LVVN dragen gezamenlijk – ieder vanuit hun eigen rol – verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid. De minister van LVVN is verantwoordelijk voor voedselveiligheid tot en met de dood van het dier, dus in de schakels primair bedrijf, het transport en de slacht, inclusief alle aspecten die hieraan raken zoals diervoeders en diergeneesmiddelen. De minister van VWS is verantwoordelijk voor de volksgezondheid, en draagt verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid vanaf het moment dat het dier geslacht is, ofwel vanaf de derde schakel en in de vierde schakel van de vleesketen.

De ministers dragen verantwoordelijkheid voor wat onder hun bevoegdheid gebeurt en hebben een verantwoordingsplicht aan het parlement over beleid, regelgeving en toezicht binnen hun domein. Ze zijn verantwoordelijk voor het stellen van normen op hun eigen beleidsterreinen en het maken van politieke en normatieve keuzes in de afweging van (publieke) belangen. Zij stellen de wetten en regels op, die – wanneer aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer – de toezichthouder dient te handhaven.

99 Zie hoofdstuk 4
100 Zo daalt het percentage koppels met meer dan 2 procent letsel; bij de start van de naleefmetingen in 2017 werd nog bij 25 procent van de gecontroleerde koppels meer dan 2 procent letsel geconstateerd, in 2025 was dit gedaald naar 6,6 procent.
101 Naleefmeting: meer pluimvee zonder letsel aangekomen in slachthuizen, 2026 | NVWA

Naast formele bevoegdheidsverantwoordelijkheid is er binnen de rijksoverheid steeds meer aandacht voor de zogeheten 'stelselverantwoordelijkheid' van bewindspersonen. Dit betekent dat een minister niet alleen verantwoordelijk is voor de eigen beleidsinstrumenten en organisaties (zoals wetgeving, toezicht en inspecties), maar ook voor het functioneren van het stelsel als geheel. In de vleesketen houdt dit in dat de ministers van LVVN en VWS gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de mate waarin het stelsel als geheel de publieke belangen borgt. De minister van LVVN is formeel eigenaar van de NVWA.

4.3.6 Kennis en agendering

Er zijn diverse partijen en die een rol (kunnen) spelen in de borging van de drie publieke belangen middels het inbrengen van (wetenschappelijke) kennis, het geven van advies en agendering. Enkele belangrijke partijen zijn:

- Wetenschappelijke en adviserende instellingen, zoals Wageningen University & Research (WUR) en de Universiteit Utrecht die kennis over dierenwelzijn, diergezondheid en voedselveiligheid ontwikkelen of de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) die adviseert over ethische en maatschappelijke vraagstukken op gebied van dieren.
- BuRO: Onafhankelijk onderdeel van de NVWA dat risicobeoordelingen en adviezen geeft aan de NVWA en de ministers van LVVN en VWS op basis van wetenschappelijk onderzoek.[102]
- NGO's en maatschappelijke organisaties die functioneren als 'maatschappelijke waakhonden'. Afhankelijk van hun positionering en aanpak nemen zij een rol in het signaleren van knelpunten, doen van onderzoek, beïnvloeding van publiek en politiek, het doen van handhavingsverzoeken of samenwerken met bedrijven aan verbeteringen of via keurmerken. Voorbeelden zijn de Dierenbescherming, Wakker Dier, Eyes on Animals en Foodwatch.
- Media en (onderzoeks)journalistiek spelen een rol in het agenderen van risico's en incidenten in de vleesketen. De media hebben een signalerende rol zowel richting de politiek als richting bedrijven en consumenten. In het verleden heeft publiciteit rondom misstanden – bijvoorbeeld in slachthuizen of bij transport van dieren –regelmatig geleid tot politieke vragen, maatschappelijke verontwaardiging en aangepaste regelgeving of beleid.
- Retail en consument spelen een belangrijke rol als afnemer van de producten van de vleesketen. Consumenten en retail hechten een groot belang aan voedselveiligheid, daaraan gerelateerde diergezondheid en in toenemende mate dierenwelzijn.[103] De retail heeft als afnemende partij grote invloed op eisen die gesteld kunnen worden met betrekking tot het vertalen van maatschappelijke geluiden rondom dierenwelzijn. Het voorbeeld van het overstappen naar het BLk-1 ster voor het in de Nederlandse schappen liggend pluimveevlees is hiervan een concreet voorbeeld waarbij de retail een duidelijk sturende rol heeft gepakt om dierenwelzijn in de keten te verbeteren.

Tussenconclusie

De commissie constateert dat de bescherming van publieke belangen in de vleesketen niet voor alle drie de belangen op gelijke wijze is geborgd. De bescherming van voedselveiligheid en diergezondheid is stevig verankerd in de combinatie van wet- en regelgeving, private kwaliteitssystemen, bedrijfsprikkels en publiek toezicht. Voedselveiligheid en diergezondheid worden gezien als belangrijke basisvoorwaarden in de vleesketen; er bestaat weinig fundamentele discussie over het belang of over het niveau waaraan moet worden voldaan. Dat betekent niet dat risico's volledig uit te sluiten zijn, maar wel dat het stelsel voldoende interne prikkels en *checks and balances* kent om deze belangen te borgen.

Voor dierenwelzijn ligt dit anders. De borging via invulling van wettelijke normen, private systemen, publiek toezicht en interne en economische prikkels is aanzienlijk minder stevig dan bij voedselveiligheid en diergezondheid.

102 https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/wie-we-zijn/bureau-risicobeoordeling-en-onderzoek/over

103 Zie bijvoorbeeld Raad voor Dieraangelegenheden, Staat van het dier (2024) en BEUC. Farm Animal Welfare: *what consumers want: a survey of Europeans understanding and expectations* (2024)

5. Analyse van de borging van dierenwelzijn in het stelsel van de vleesketen

De commissie concludeerde in de eerste fase van het onderzoek dat dierenwelzijn in de aard en mate van de borging afwijkt van de publieke belangen voedselveiligheid en diergezondheid (waar dit raakt aan volksgezondheid). Zij stelde vast dat het stelsel wat betreft de borging van de publieke belangen voedselveiligheid en diergezondheid in algemene zin goed functioneert. Dat betekent niet dat risico's volledig uit te sluiten zijn, maar wel dat het stelsel voldoende heldere normen, interne prikkels en *checks and balances* kent om deze belangen te beschermen. Er bestaat een algemeen maatschappelijk en politiek gedeeld beeld van de noodzaak voedselveiligheid zo goed mogelijk te borgen en er is bijna geen discussie over invulling van de hoogte van deze normen. Dat vertaalt zich in een stelsel van wetenschappelijk gefundeerde normen en uitgangspunten, een actief optredende overheid die deze normen in wetten en regels vastlegt, actief handhaaft en overtredingen sanctioneert. Het vertaalt zich bovendien in een sector die handelt vanuit een gevoelde verantwoordelijkheid voor de gezondheid en het welzijn van consumenten. Ook op het terrein van de voedselveiligheid worden kostenafwegingen gemaakt, maar voor alle actoren in de voedselketen is duidelijk dat de veiligheid van voedsel en daarmee de gezondheid van mensen niet ondergeschikt gemaakt kan worden aan economische belangen.

Bij dierenwelzijn is dit niet het geval, zo constateerde de commissie op basis van de eerste fase van haar onderzoek. Deze constatering was voor de commissie aanleiding om in het vervolg van het onderzoek met name te verdiepen op de borging van dierenwelzijn. Daartoe analyseerde ze de oorzaken en patronen die hieraan ten grondslag liggen, evenals de vraag of de nodige stappen zijn gezet om dierenwelzijn te borgen en tot welke effecten dit leidt in de bescherming van het publieke belang. Dit hoofdstuk beschrijft deze verdiepende analyse en onderzoekt de rol van de sector en de markt, de minister van LVVN en het publiek toezicht door de NVWA.

5.1 De rol van de sector en de markt

De eigen verantwoordelijkheid van bedrijven vormt het uitgangspunt van het stelsel in de bescherming van dierenwelzijn. Deze paragraaf gaat in op de rol die bedrijven spelen in de verschillende schakels van de keten (van boerderij tot en met retail) en de rol van sectorpartijen die hen vertegenwoordigen.

5.1.1 Aantastingen van dierenwelzijn komt op grote schaal voor binnen de vleesketen

Hoewel de openbare inspectieresultaten van de NVWA geen volledig beeld geven van de naleving in de vleesketen, laten zij wel zien dat in verschillende schakels en bij verschillende diersoorten overtredingen worden geconstateerd.[105] Het beeld is divers over verschillende schakels en diersoorten, maar ook bij de controles en deelsectoren waar de nalevingspercentages hoog zijn, gaan overtredingen nog altijd om enorme dieraantallen.[106] Daarnaast laat de risicobeoordeling van BuRO van de roodvlees- en grofwildketen[107] zien dat belangrijke welzijnsrisico's niet uitsluitend gaan over overtredingen, incidenten of misstanden, maar dat deze ook voortkomen uit een gebrek aan concrete en handhaafbare normen en structurele kenmerken van de reguliere productie, waarbij de sterke focus op productie-efficiëntie deze risico's vergroot. Daarmee kan dierenwelzijn op grote schaal worden aangetast, ook wanneer de geldende regels worden nageleefd.

5.1.2 Huidige economische randvoorwaarden bepalen in grote mate het welzijnsniveau

Bedrijven in de vleesketen opereren in een sterk concurrerende en internationaal georiënteerde markt, waarin prijs, efficiëntie en continuïteit zwaar wegen. Uit de gesprekken van de commissie blijkt dat investeringen in dierenwelzijn vaak worden beoordeeld vanuit de vraag of deze binnen het bestaande productiemodel en de bestaande bedrijfsvoering kunnen worden terugverdiend. De inrichting van de markt versterkt dit: het wettelijke minimumniveau geldt als de algemene standaard, terwijl verdergaande dierenwelzijnseisen vooral vorm krijgen via nichemarkten, met keurmerken (met name Beter Leven keurmerk), via individuele bedrijven als koplopers en afzonderlijke marktconcepten waarvoor een specifieke vraag en vaak een meerprijs nodig zijn. Het grootste deel van de dieren wordt echter nog steeds regulier gehouden.[108]

Economische haalbaarheid is echter geen vaststaand gegeven. Zij wordt mede bepaald door collectieve keuzes in het stelsel, zoals wettelijke normen, assortimentseisen van afnemers en afspraken in de sector. De omschakeling naar vleeskuikens met één ster van het Beter Leven keurmerk is een voorbeeld hoe de afnemers (retail) dit in gang hebben gezet. Nadat Nederlandse supermarkten besloten hun volledige versassortiment aan te passen, schakelde een groot deel van de vleeskuikenhouderij binnen enkele jaren om. Wageningen Livestock

105 Zie hoofdstuk 4 met de beschrijving van inspectiecijfers

106 Ter illustratie: als overtredingen plaatsvinden bij 0,1 procent van de ruim 500 miljoen jaarlijks geslachte pluimveedieren komt dit overeen met ruim 500.000 dieren.

107 BuRO Risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen 2024

108 BuRO Risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen 2024

Research concludeerde dat de hogere opbrengstprijs de hogere investerings- en exploitatiekosten voor veehouders kon compenseren en dat de omschakeling tot stabielere relaties en prijzen in de keten leidde.[109] In 2024 bestond volgens de Stichting Beter Leven keurmerk 93 procent van het kipassortiment in Nederlandse supermarkten uit kip met minimaal één ster.[110] Een vergelijkbaar mechanisme, maar dan afgedwongen vanuit normstelling, was zichtbaar bij afschaffing van de legbatterij. Het Europese verbod op niet-verrijkte kooien werd in 1999 vastgesteld en trad, na een lange overgangstermijn, in 2012 in werking, waarna de aanpassing van houderijsystemen en marktverhoudingen volgde.[111]

De ontwikkeling rond eendagshaantjes laat de andere kant van deze dynamiek zien. Technieken voor geslachtsbepaling in het ei zijn beschikbaar en Nederlandse broederijen beschikken over de benodigde apparatuur, maar brede toepassing is geen algemene norm. De eind 2024 vastgestelde roadmap beoogt dat in 2026 geen eendagshaantjes meer worden gedood voor in Nederland geproduceerde tafeleieren voor de Nederlandse en Duitse markt.[112] Dit doel blijft echter afhankelijk van voldoende vraag naar deze eieren en de bereidheid van afnemers om de meerkosten te betalen. Een wettelijk verbod wordt pas na monitoring van deze vrijwillige aanpak bezien. Daarmee blijft een beschikbare welzijnsverbetering in eerste instantie en voor langere tijd afhankelijk van de vraag of zij via de markt kan worden terugverdiend.

De voorbeelden laten verschillende kanten van dezelfde dynamiek zien. Wanneer een wettelijke norm of collectieve marktvraag voor de gehele keten verschuift, kunnen productiesystemen, kosten en verdienmodellen daaraan worden aangepast. Dat betekent niet dat de transitie zonder kosten of andere knelpunten verloopt, maar wel dat aanpassing mogelijk is. Wanneer zo'n collectieve verschuiving uitblijft en toepassing afhankelijk blijft van een grotere marktvraag, bestaat het risico dat welzijnsverbetering slechts gedeeltelijk of vertraagd de algemene standaard wordt.

5.1.3 Grote exportgerichtheid beperkt het bereik van verbeteringen

De Nederlandse vleessector is sterk internationaal georiënteerd. Onderzoek van Wageningen University & Research laat zien dat de totale exportwaarde van vlees in 2025 €12,1 miljard bedroeg, waarvan circa 70 procent afkomstig was van Nederlandse makelij.[113] Nederlandse bedrijven concurreren daardoor niet alleen op de binnenlandse markt, maar ook met bedrijven uit andere EU-lidstaten en derde landen, waar welzijnsnormen, productiekosten en marktvraag verschillen.[114]

De exportgerichtheid heeft ook invloed op de borging van dierenwelzijn. Op dit moment krijgen hogere welzijnseisen vooral vorm in specifieke marktconcepten en keurmerken voor de Nederlandse consumentenmarkt. Een aanzienlijk deel van de Nederlandse productie is echter bestemd voor buitenlandse markten. Uit gesprekken met de sector blijkt dat het heersende beeld is dat bij buitenlandse markten vaak geen hogere betalingsbereidheid is voor investeringen in dierenwelzijn. Dit leidt ertoe dat dieren die bestemd zijn voor export vaker in de reguliere sector worden gehouden, waar geen bovenwettelijke eisen gelden. Onderzoek in bijvoorbeeld de varkenssector laat zien dat er hogere eisen aan welzijn worden gesteld voor varkens gehouden voor binnenlandse productie dan voor varkens gehouden voor export (die twee derde van de totale Nederlandse productie uitmaken).[115, 116] Daardoor bereiken verbeteringen op de binnenlandse markt slechts een deel van de dieren die in Nederland gehouden worden en blijft voor een groot deel van de productie het wettelijke Europese minimumniveau de feitelijke standaard.

5.1.4 Actieve verbetering en zelfcorrectie door de sector komen onvoldoende tot stand

Het stelsel gaat ervan uit dat bedrijven en sectororganisaties zelf kwaliteit bewaken, problemen signaleren en tekortkomingen aanpakken. Daarvoor bestaan private (ketenbrede) kwaliteitssystemen, zoals IKB. Uit de analyse van de commissie blijkt dat deze systemen voor dierenwelzijn minder ver ontwikkeld zijn en minder vergaande, concrete eisen stellen dan voor voedselveiligheid en diergezondheid (waar die samenhangt met de volksgezondheid). Er zijn keurmerken die verdergaande eisen aan dierenwelzijn stellen (zoals BLk), maar die gelden niet voor de gehele vleesketen.

De commissie ziet daarnaast dat belangrijke en ketenbrede verbeteringen vaak op gang komen door eisen van afnemers, wetgeving of druk van maatschappelijke

109 Bos A.P., Jebbink S. & Van Harn J., *Gevolgen van de omslag naar Beter Leven keurmerk 1 ster vleeskuikens in de Nederlandse retail*, Wageningen Livestock Research, Rapport 1407, 2023

110 Stichting Beter Leven keurmerk, Jaarbericht 2024

111 Europees Parlement, *End the Cage Age: Looking for Alternatives*, 2020, met name pp. 18–19. Het onderzoek beschrijft de wettelijke omschakeling en de ontwikkeling van kooihuisvesting in Nederland

112 *Roadmap Uitfaseren van het doden van eendagshaantjes van legrassen* | Rijksoverheid.nl

113 Jukema G., Ramaekers P. en Woltjer J., *De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband*, Wageningen University & Research 2026

114 Eerder onderzoek van CBS (2021) liet zien dat ongeveer 60 procent van de Nederlandse verdiensten aan vleesafzet met export gerealiseerd, tegenover 40 procent met binnenlandse afzet, zie: Nederland grootste vleesexporteur van de EU | CBS.

115 Zie BuRO Risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen 2024

116 Voogt A.M., Ursinus W.W., Sijm D.T.H.M. & Bongers J.H., 2023, *From the Five Freedoms to a more holistic perspective on animal welfare in the Dutch Animals Act.* Frontiers in Animal Science, 4. https://doi.org/10.3389/fanim.2023.1026224

organisaties en media. Er zijn bedrijven en sectorpartijen die zelf stappen zetten en vooroplopen, maar deze initiatieven leiden nu beperkt tot verbetering in de hele keten.

Brancheorganisaties kunnen bijdragen aan ketenbrede verbeteringen door gezamenlijke normen te ontwikkelen, transparantie te bevorderen en leden aan te spreken op gedrag bij ernstige of herhaalde tekortkomingen. De commissie constateert echter op basis van analyse en gesprekken dat brancheorganisaties deze rol op het gebied van dierenwelzijn beperkt oppakken. Sectorpartijen treden beperkt op in het aanspreken of royeren van leden. Zij zien hun rol primair in het eenzijdig vertegenwoordigen van de belangen van hun leden en weinig in het realiseren van sectorbrede verandering op het gebied van dierenwelzijn.

5.1.5 Ontbreken ketenaansprakelijkheid

Het wettelijke uitgangspunt is dat iedere ondernemer verantwoordelijk is voor het welzijn van de dieren binnen het eigen bedrijf. Er is echter geen wettelijke integrale ketenverantwoordelijkheid voor dierenwelzijn geregeld. In de praktijk ontstaan risico's voor dierenwelzijn juist regelmatig in en tussen de verschillende schakels. Schade aan dieren kan het gevolg zijn van handelingen eerder in de keten, terwijl deze pas later zichtbaar wordt. De casus van vangletsel bij vleeskuikens illustreert dit duidelijk.[117, 118] Dit letsel wordt vaak pas zichtbaar in het slachthuis (als de vleeskuikens geen veren meer hebben), maar kan zijn ontstaan op verschillende momenten in de keten, zoals op het primaire bedrijf, bij het vangen, laden of transport. In dit voorbeeld kon niet worden vastgesteld in welke schakel het letsel is ontstaan, waardoor de rechter heeft geoordeeld[119] dat er geen boete kon worden uitgedeeld, terwijl er wel letsel aan het dier was.

Er zijn wel interventies ontwikkeld die ingrijpen op deze ketenverantwoordelijkheid (zoals via het IKB), maar deze zijn met name gefocust op voedselveiligheid of diergezondheid (in relatie tot voedselveiligheid en volksgezondheid). Voor dierenwelzijn wordt ketenverantwoordelijkheid wel gestimuleerd door het Beter Leven keurmerk waar wordt gewerkt met 'ketenregisseurs', maar dit is enkel gericht op dit keurmerk en zorgt niet voor een brede verbetering.

117 https://www.rechtspraak.nl/organisatie-en-contact/organisatie/college-van-beroep-voor-het-bedrijfsleven/nieuws/2025/04/controlemethode-nvwa-voldoet-niet-als-bewijs-voor-vangletsel

118 https://www.nrc.nl/nieuws/2025/05/01/nvwa-mag-geen-boete-geven-voor-verwonde-kippen-a4891796?t=1775208253

119 https://www.nvwa.nl/actueel/nieuws/2025/05/01/nvwa-zorgen-over-welzijn-pluimvee-beboeten-van-letsel-niet-meer-mogelijk

5.1.6 Risico's rond naleving van wetgeving worden deels een bedrijfseconomische afweging

Uit de beschikbare cijfers[120] blijkt dat overtredingen bij grote aantallen dieren voorkomen. Deels komt dit voort uit incidenten, gebrek aan kennis of fouten in de uitvoering. Uit gesprekken van de commissie komt echter naar voren dat dit deels óók een resultaat is van bedrijfseconomische afwegingen. In gesprekken met (vertegenwoordigers van) het bedrijfsleven zijn voorbeelden genoemd waarin bedrijven de (soms hoge) structurele kosten van het verbeteren van naleving afwegen tegen de verwachte kosten van boetes. Zolang de verwachte kosten van boetes lager of beter beheersbaar zijn dan de investering die het vraagt om naleving te verbeteren, lijkt niet-naleving bedrijfseconomisch rationeel. Dit kan bedrijven ertoe aanzetten dicht tegen de wettelijke grens te opereren om marges te maximaliseren, met een groter risico dat die grens wordt overschreden.[121]

5.1.7 Rol van de retail

Diverse voorbeelden laten zien dat de retail een belangrijke invloed kan uitoefenen op productie- en consumptiepatronen in de vleesketen. Grote retailers kunnen via productspecificaties, leveranciersvoorwaarden, assortiment, prijsstelling en keurmerken sturen op bovenwettelijke normen voor dierenwelzijn. De brede omschakeling naar vleeskuikens met minimaal één ster van het Beter Leven keurmerk is een goed voorbeeld dat laat zien dat retailkeuzes in korte tijd tot substantiële veranderingen kunnen leiden.[122] Door het besluit van supermarkten om het versschap voor vleeskuikenvlees om te schakelen naar minimaal één ster Beter Leven, hebben pluimveehouders zich aangepast, onder meer in ruimte per dier en de inzet van trager groeiende rassen. Tegelijkertijd constateert de commissie ook dat de rol van de retail ambivalent is. Retailers opereren zelf in een concurrerende markt, waarin prijs, beschikbaarheid, continuïteit en consumentenvoorkeuren zwaar wegen. Er zijn beperkte (externe) prikkels voor retail om deze verandering teweeg te brengen. Uit voorbeelden blijkt dat dierenwelzijn vooral wordt opgepakt wanneer dit past binnen commerciële afwegingen.

120 Zie hoofdstuk 4

121 De staatssecretaris kondigt in de Kamerbrief van 18 juni 2026 aan het boetestelsel te herzien, met hogere en omzetgerelateerde boetes omdat *"het overtreden van de wet niet mag lonen." Kamerstukken II*, 2025/26, 33 835, nr. 262

122 De inzet van Nederlandse supermarkten leidde ertoe dat het marktaandeel in de Nederlandse supermarkten van BLk-kip 1 ster is gegroeid van 20 procent in 2022 naar 93 procent in 2024. Zie ook Bos, A.P., Jebbink S., en Van Harn J., 2023, Gevolgen van de omslag naar Beter Leven keurmerk 1 ster vleeskuikens in de Nederlandse retail. Wageningen Livestock Research, Rapport 1407 en Jaarbericht Stichting BLk 2024: SBLk_jaarbericht2024_DEF.pdf

5.1.8 Invloed van menselijk handelen op dierenwelzijn

Menselijk handelen in de vleesketen is op verschillende momenten direct bepalend voor het welzijn van dieren. Dat geldt bijvoorbeeld bij het houden, vangen, laden, uitladen, vervoeren, opdrijven en doden van dieren. Vakbekwaamheid en ervaring van personeel zijn belangrijke voorwaarden voor het zorgvuldig behandelen van dieren. BuRO[123] concludeert bijvoorbeeld dat menselijk handelen bij veel dierwelzijnsrisico's in belangrijke mate bijdraagt aan de aard en ernst van verminderd dierenwelzijn en dat voldoende kennis en kunde in alle schakels essentieel zijn. Mensen die werken met dieren moeten signalen van stress, pijn, verwonding of afwijkend gedrag kunnen herkennen en daar tijdig naar kunnen handelen.

Wet- en regelgeving stellen daarom eisen aan de vakbekwaamheid van personeel bij transport en slacht en de verplichte aanwezigheid van een *Animal Welfare Officer*.[124] Hoewel daarmee een wettelijke basis voor vakbekwaamheid bestaat, is de duur van de dierenwelzijnsspecifieke opleiding beperkt en waarborgt een certificaat (en soms eenmalige opleiding) op zichzelf niet dat kennis en vaardigheden in de praktijk op peil blijven.[125] Hoewel de *Animal Welfare Officer* in verbinding staat met het management van slachthuizen om suggesties voor verbetering te doen, biedt dit geen garantie voor daadwerkelijke verbetering van dierenwelzijn binnen de organisatie.

Het werk en de omgang met dieren wordt veelal uitgevoerd onder omstandigheden waarin snelheid, grote volumes, efficiëntie en kostenbeheersing zwaar wegen. BuRO[126] constateert dat door de focus op efficiëntie, strakke planning en hoge slachtsnelheden onvoldoende rekening kan worden gehouden met de behoeften van dieren. Bij een hogere slachtsnelheid neemt de druk toe om dieren snel te laten doorstromen en op te jagen. Daarmee ligt het risico niet alleen bij de individuele vakbekwaamheid van medewerkers, maar ook bij de omstandigheden waaronder zij hun werk moeten uitvoeren. Onderzoek[127] naar slachthuiswerk beschrijft daarnaast hoe hoge werkdruk, routinematig en sterk opgedeeld werk kan leiden tot emotionele afstand tot dieren of ervoor kan zorgen dat dieren niet meer als levende wezens worden gezien. Dit is met name een risico in schakels waarin dieren voor korte periode van hun leven zijn (zoals transport, broederijen of bij de slacht).

In delen van de keten wordt veel gewerkt met flexibele contracten, uitzendkrachten en arbeidsmigranten. Diverse onderzoeken van de afgelopen jaren tonen aan dat deze arbeidskrachten zich vaker in een kwetsbare positie bevinden en onder meer afhankelijk zijn van hun werkgever voor onder meer huisvesting.[128] Die afhankelijkheid vormt een drempel om knelpunten, fouten of misstanden aan te kaarten.[129] Onderzoek laat daarnaast zien dat uitzendkrachten vaak maar een korte periode bij hetzelfde vleesbedrijf werken en door wisselingen minder binding opbouwen met het bedrijf. Dit belemmert ook het opbouwen van goede werkmethodes, vakmanschap en opleiding van mensen op het gebied van dierenwelzijn.[130, 131]

5.1.9 Consumenten hechten belang aan dierenwelzijn, maar betaalbaarheid blijft belangrijk

Onderzoek in Nederland en andere Europese landen laat zien dat de meeste mensen vlees eten. In een enquête in acht EU-landen van BEUC (the European Consumer Organisation),[132] gaf 95 procent van de respondenten aan weleens vlees te eten en 18 procent zei dit dagelijks te doen.[133] In de Nederlandse publieks-enquête van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) gaf 6 procent aan nooit

123 BuRO, Risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen 2024

124 Verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden, artikel 17

125 Voor veetransport is een getuigschrift vereist, waarvoor een cursus moet worden gevolgd en een theorie-examen moet worden afgelegd dat vijf jaar geldig is en er is een verplichting tot nascholing (35 uur in 5 jaar, waarvan een deel ingevuld met dierwelzijn). Voor medewerkers die slachthandelingen uitvoeren, kan het vereiste getuigschrift in het huidige opleidingsaanbod worden behaald met een training van zes uur. De opleiding tot *Animal Welfare Officer* (waarvan aanwezigheid op het slachthuis veelal wettelijk verplicht is) bestaat uit een 2-daagse cursus die 3 jaar geldig is. Zie onder meer de websites van CBR en SVO

126 Advies van BuRO over de Risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen 2024, p. 8

127 Zie bijvoorbeeld Hamilton, L., & McCabe, D. (2016). *'It's just a job': Understanding emotion work, de-animalization and the compartmentalization of organized animal slaughter.* Organization, 23(3), 330-350 en Sebastian, M., Professional emotional neutrality and the role of background emotion work in the slaughterhouse. Agric Hum Values 42, 1707–1721 (2025)

128 Op basis van onderzoek van SEO en de Argumentenfabriek (2025) wordt geschat dat ruim 37 procent van alle werkenden in de vleessector in 2020 in dienst was van een uitzendbureau (13.100 van de 37.400 werkenden). Bij roodvleesslachterijen zijn dit 3.300 van de 7.400 werkenden (ca. 45 procent) en bij witvleesslachterijen 3.900 van de 7.700 werkenden (ca. 50 procent). Ook laat dit onderzoek zien dat ca. 37 procent van de totale populatie werkenden in de roodvlees en pluimveesector arbeidsmigrant is, en dat zij relatief vaker in slachterijen werken (voor witvleesslachterijen is ca. 54 procent van de medewerkers arbeidsmigrant en voor roodvleesslachterijen 49 procent). Ca. 85 procent van de uitzendkrachten in de witvleesslachterijen en 80 procent van de uitzendkrachten in de rood vleesslachterijen is arbeidsmigrant. Zie: SEO Economisch Onderzoek en de Argumentenfabriek (2025) *Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleessector?* en SEO Economisch Onderzoek (2022): *Aantal werkenden in de slachthuizen en overige vleessector; Kwantitatieve verkenning van de sector*

129 Zie bijvoorbeeld: SEO en de Argumentenfabriek (2025), *Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleessector, en onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie* (Misbruik van ontslag op staande voet door uitzendbureaus | Nederlandse Arbeidsinspectie) uit 2024.

130 Zie SEO Economisch Onderzoek (2022), Aantal werkenden in de slachthuizen en overige vleessector; Kwantitatieve verkenning van de sector

131 In dit kader is de aankondiging van het kabinet Jetten interessant: op 3 juli 2026 kondigde het kabinet aan dat het in- en uitlenen van arbeidskrachten bij bedrijven die vlees slachten, verwerken, koelen of invriezen per 1 maart 2028 wordt verboden. Aanleiding vormen de aanhoudende misstanden bij de inzet van uitzendkrachten, die volgens het kabinet ondanks herhaalde signalen en verbetertrajecten onvoldoende zijn teruggedrongen. Kleine bedrijven met minder dan twintig arbeidskrachten zijn uitgezonderd. Zie: Rijksoverheid, 'Verbod op werken met uitzendkrachten in vleesindustrie', 3 juli 2026.

132 BEUC is de Europese koepel van consumentenorganisaties.

133 BEUC. Farm Animal Welfare (2024), *What consumers want: a survey of Europeans understanding and expectations*

vlees bij de warme maaltijd te eten en 15 procent dit zeven dagen per week te doen.[134]

Tegelijkertijd hechten veel mensen (steeds meer) belang aan dierenwelzijn. In de BEUC-enquête vond 89 procent van de respondenten nieuwe regels ter verbetering van het welzijn van landbouwhuisdieren belangrijk. Ook de RDA ziet een grotere betrokkenheid bij dierenwelzijn. Het aandeel respondenten dat vindt dat dierenwelzijn in de huidige vorm van veehouderij niet kan worden gewaarborgd, steeg van 30 procent in 2018 naar 39 procent in 2022. Daarnaast vond 69 procent in 2022 dat het welzijn van productiedieren in de volgende tien jaar moet verbeteren.

In de BEUC-enquête zei ongeveer zeven op de tien respondenten bereid te zijn meer te betalen voor producten met hogere dierenwelzijnsnormen. Die bereidheid is echter niet onbeperkt. Van alle respondenten wilde 35 procent hooguit 5 procent meer betalen en 31 procent helemaal niets extra. Betaalbaarheid blijft een belangrijke drijfveer in afwegingen die consumenten maken. Er bestaat bovendien een verschil tussen uitgesproken overtuigingen en hun koopgedrag (de *attitude-behaviour gap*).

Bovendien is het welzijnsniveau van dieren in de vleesketen voor consumenten vaak moeilijk zelfstandig te beoordelen. Zij zijn afhankelijk van informatie van aanbieders en van keurmerken. In de BEUC-enquête bleek de kennis van respondenten over gangbare praktijken in de veehouderij beperkt. Ook was het vertrouwen in dierenwelzijnsclaims laag en wilde een ruime meerderheid meer informatie over de productiewijze op dierlijke producten. Keurmerken kunnen verschillen zichtbaar maken, maar hun betekenis moet voor consumenten wel duidelijk zijn: welke eisen gelden, hoe verschillen de niveaus en welke aspecten van dierenwelzijn zijn erin meegenomen? Daardoor kan informatie over dierenwelzijn wel beschikbaar zijn, maar nog steeds beperkt begrijpelijk of van invloed op het handelen van consumenten zijn.

5.2 De rol van de minister van LVVN

De minister van LVVN is verantwoordelijk voor het publieke belang van dierenwelzijn en draagt als normsteller en stelselverantwoordelijke de verantwoordelijkheid voor de borging ervan.

134 Raad voor Dieraangelegenheden, *Staat van het dier* (2024)

5.2.1 Wettelijk kader onvoldoende voor een dierwaardige vleesketen

Ernstige aantastingen van dierenwelzijn komen frequent voor bij miljoenen dieren in de vleesketen, zelfs wanneer voldaan wordt aan wet- en regelgeving.[135] Dat betekent dat er niet alleen sprake is van een probleem in naleving of in het functioneren van het toezicht, maar ook van een tekortkoming in de normstelling. Dit is ook de aanleiding dat er momenteel stappen worden gezet om normen te verhogen, met name in het kader van het traject Dierwaardige veehouderij.

Over het traject Dierwaardige Veehouderij

De RDA formuleerde in 2021 zes leidende principes voor een dierwaardige veehouderij.[136] Met de wijziging van de Wet dieren in 2024 kreeg de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij een verdere wettelijke grondslag: de wet noemt onder meer goede voeding, een geschikte omgeving, gezondheid, mogelijkheden voor natuurlijk gedrag en een positieve emotionele toestand.[137] Deze principes geven het wettelijke referentiepunt. Ook biedt zij de basis om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) regels te stellen die gericht zijn op een dierwaardige wijze van houden van productiedieren, in beginsel uiterlijk in 2040.[138]

Voor de uitwerking liepen een convenanttraject en de voorbereiding van de AMvB naast elkaar. Overheid, sectorpartijen en de Dierenbescherming bereikten op 9 april 2025 overeenstemming over het Convenant *'Stappen naar een dierwaardige veehouderij'*, dat op 24 juni 2025 werd ondertekend.[139] Met het convenant onderschrijven de partijen het belang van een versnelde ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij volgens de zes principes van de RDA. Daarnaast worden randvoorwaarden op het gebied van praktische uitvoerbaarheid en economische haalbaarheid afgesproken.

Onder meer wordt afgesproken een onafhankelijke Autoriteit Dierwaardige Veehouderij op te richten, die de voortgang en de randvoorwaarden moet monitoren en daarover moet rapporteren. In het convenant is beschreven dat deze

135 Zie ook het advies van BuRO over de Risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen 2024. De IG-NVWA stelt in de reactie op het rapport: *"Het voldoen aan wet- en regelgeving op zichzelf voorkomt op dit moment onvoldoende dat het welzijn van dieren wordt aangetast. Hierdoor lijden veel dieren, bijvoorbeeld vanwege huisvesting en voeding op veehouderijbedrijven, tijdens transport en slacht."*

136 RDA: Zienswijze Dierwaardige Veehouderij (2021)

137 Wet Dieren 2024 artikel 1.3

138 Wet Dieren 2024, artikel 2.3a: de krachtens het eerste en derde lid vast te stellen regels zijn gericht op het uiterlijk in 2040 bewerkstelligen van een dierwaardige wijze van het houden van dieren, tenzij en voor zover noodzakelijk voor bepaalde situaties bij die in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur een langere termijn wordt gesteld met het oog op een redelijke overgangstermijn gericht op het door houders van dieren kunnen terugverdienen van investeringen die noodzakelijk zijn om aan die regels te voldoen

139 *Kamerstukken II* 2024/25, 28 286 en 28 973, nr. 1394

Autoriteit een publiek-private rechtsvorm krijgt en de taak heeft om voorgenomen stappen en resultaten van ontwikkelingen te monitoren en de onderlinge samenhang te toetsen.[140] De Autoriteit moet onafhankelijk opereren en partijen overstijgen, naar voorbeeld van de Autoriteit Diergeneesmiddelen. Ze krijgt de taak om transparantie te bieden over *"de mate waarop de doorontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij gelijk oploopt met de realisatie van de voorwaarden"*.[141] In de gesprekken die de commissie voerde, kwam regelmatig naar voren dat deze Autoriteit door veel (sector)partijen wordt gezien als een belangrijke voorwaarde, om zo onafhankelijk te laten beoordelen of aan de randvoorwaarden op gebied van onder meer vergunningverlening en een positieve *businesscase* wordt voldaan om stappen te zetten in de uitvoering.

Op dezelfde dag als de ondertekening ging een eerste concept-AMvB Dierwaardige Veehouderij in internetconsultatie.[142] De reacties op deze consultatieversie uit 2025 liepen uiteen. De Dierenbescherming, Caring Farmers en andere dierenwelzijnsorganisaties vonden de voorgestelde normen onvoldoende om in 2040 een dierwaardige veehouderij te realiseren.[143] Een wetenschappelijke onderzoekersgroep concludeerde eveneens in een wetenschappelijke toets op de concept-AMvB van 2025 dat de eisen voor 2040 volgens haar onvoldoende waren om volledige dierwaardigheid te garanderen.[144] Deze toets wees onder meer op de vele uitzonderingen en afhankelijkheid van evaluaties, de te weinig concrete normen en het gebrek aan uitwerking van handelingsvrijheid en een positieve emotionele toestand voor dieren (het zesde leidende principe van de RDA). Sectorpartijen wezen anderzijds juist vooral op het belang van de afspraken in het convenant en benadrukten randvoorwaarden als haalbaarheid, betaalbaarheid, vergunningverlening, marktvraag en een gelijk Europees speelveld.[145]

Op 11 september 2026 werd een aangepaste ontwerp-AMvB naar beide Kamers gestuurd waarin diverse aanpassingen zijn gedaan.[146] De inwerkingtreding van een deel van de maatregelen blijft afhankelijk van latere evaluaties en andere

140 Convenant: *'Stappen naar een dierwaardige veehouderij'* (2025), zie o.a. artikel 7 Autoriteit Dierwaardige Veehouderij en artikel 8 (randvoorwaarden)

141 Convenant *'Stappen naar een dierwaardige veehouderij'* (2025), artikel 8 (randvoorwaarden)

142 Na de consultatie besloot LVVN ook regels voor vleesvee op te nemen. Deze zijn in het voorjaar van 2026 afzonderlijk geconsulteerd.

143 Zie de consultatiereactie van de Dierenbescherming van 4 augustus 2025, van Stichting Caring Farmers, *AMvB Dierwaardige Veehouderij – Reactie Caring Farmers*, 31 juli 2025.

144 Wetenschappelijke toets AMvB Dierwaardige Veehouderij (2025). Bij de nieuwe ontwerp-AMvB is geen nieuwe toets bijgevoegd.

145 Zie onder andere LTO Nederland, *Reactie van LTO op consultatie AMvB Dierwaardige veehouderij*, 25 juli 2025, Producenten Organisatie Varkenshouderij, *Vraag & Antwoord: Convenant 'Stappen naar een dierwaardige veehouderij'* (via website) en NEPLUVI, *Inbreng op consultatie AMvB Dierwaardige Veehouderij*, 29 juli 2025.

146 *Kamerstukken II* 2025/26, 28 286 en 28 973, nr. 1481

besluitvorming waarbij de haalbaarheid (gekoppeld aan economische voorwaarden en bijvoorbeeld vergunningverlening) opnieuw wordt beoordeeld. Voor de invulling van aanwezige open normen is de invulling afhankelijk van gidsen voor goede praktijken die nog moeten worden opgesteld. De staatssecretaris benoemt dat in sommige gevallen is gekozen voor een minder vergaande norm dan vanuit wetenschappelijke inzichten over dierenwelzijn wenselijk zou zijn, voor een latere invoering of om een maatregel voorlopig niet op te nemen.

Een groot deel van de normen in de aangepaste ontwerp-AMvB zijn weinig concreet. De NVWA beoordeelde deze versie op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid via een HUF-toets.[147] Volgens de NVWA is slechts 36 procent van de voorschriften concreet en handhaafbaar, de overige 64 procent bestaat uit kwalitatieve voorschriften die vooralsnog onvoldoende concreet zijn om handhavend op te treden. Voor een deel daarvan zijn gidsen voor goede praktijken voorzien, die nog moeten worden opgesteld. De NVWA noemt de ontwerp-AMvB een stap naar een dierwaardige veehouderij, maar stelt dat verdere invulling nodig is om de voorgestelde normen effectief te kunnen handhaven en stelt voor een deel van de voorschriften nog niet handhavend op te kunnen treden.

Ten slotte is dit traject gericht op de veehouderij, ofwel de eerste schakel van de vleesketen. Het bevat ook een maatregel over de minimumleeftijd voor het vervoer van kalveren, maar biedt geen brede, integrale aanpak voor de gehele keten en normering voor alle welzijnsrisico's tijdens transport en slacht.

5.2.2 Proces van invulling open normen leidt onvoldoende tot heldere en concrete normen

Veel wettelijke eisen voor dierenwelzijn (ook in de nieuwe AMvB dierwaardige veehouderij, zie hierboven) zijn geformuleerd als doelvoorschriften of open normen, deels vanwege hun oorsprong in Europese regelgeving. Zij schrijven voor welk resultaat moet worden bereikt, maar laten ruimte voor de manier waarop daaraan wordt voldaan. Zo is het mogelijk om rekening te houden met uiteenlopende praktijksituaties en nieuwe wetenschappelijke inzichten, zonder dat de wetgeving steeds hoeft te worden aangepast. Tegelijkertijd bestaat het risico dat deze lange tijd onvoldoende concreet blijven of de invulling voortdurend ter discussie wordt gesteld.

In het onderzoek is de commissie veel voorbeelden tegengekomen waar dit het geval was.

147 HUF-toets NVWA 2026 AMvB Dierwaardige Veehouderij

Zo ook de procedure bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven over handhaving van een open norm betreffende eendagskuikens:

Eendagskuikens

Illustratief is het twaalf jaar durende juridische proces over het handhavend optreden vanwege het onthouden van voedsel en water aan kuikens na de uitkomst uit het ei. Sinds 2013 verzoekt Wakker Dier de minister van LVVN om handhavend op te treden tegen broederijen die eendagskuikens geen water en voer geven. De kuikens krijgen pas bij het opfokbedrijf toegang tot voer en water en moeten tot die tijd teren op hun dooierzak.

Jaar uitspraak	Handelwijze minister	Oordeel/reactie College van Beroep voor het bedrijfsleven
2013 ECLI:NL: CBB:2013:219	Wijst handhavingsverzoek van Wakker Dier af: geen sprake van overtreding; verzoek niet concreet en gericht op wijziging van regelgeving. Niet duidelijk welke handhavende actie precies wordt verlangd.	Het College kan de minister hierin niet volgen. Duidelijk is op welke gevallen het verzoek om handhaving betrekking heeft; er kan geen misverstand bestaan over het gevraagde handhavingsbesluit.
2016 ECLI:NL: CBB:2016:170	Baseert "geen overtreding" op aanname dat kuikens na uitkomst ei 72 uur kunnen teren op de dooierzak. Aanname is gebaseerd op een rapport van de WUR; NVWA-controles zijn gebaseerd op die aanname.	College kan de minister niet volgen in zijn opvatting dat situatie waarin kuikens kunnen teren op de dooierzak, valt binnen het toepassingsbereik van de wet. De norm sluit naar het oordeel van het College uit dat de in de dooierzak van de kuikens aanwezige reserves kunnen worden aangemerkt als voer in de zin van de wettelijke bepaling. Het betreffende rapport is in strijd met het zorgvuldigheidsvereiste; toezichtrapporten NVWA kunnen niet dienen als basis voor conclusie minister dat de handelwijze van broederijen niet in strijd is met de wet. Minister moet kritiek op het rapport bespreken. Nader wetenschappelijk onderzoek is nodig over in welke conditie kuikens bij broederij verkeren tussen uitkomen ei en afvoer naar opfokbedrijf, bezien vanuit voeding en drenken.
2018 ECLI:NL: CBB:2018:309	Stelt dat eerst vanaf 60 uur voer- en waterdeprivatie sprake is van een overtreding.	College acht dit niet in overeenstemming met actuele kennis; welzijn komt in het geding bij voer- en waterdeprivatie langer dan 36 uur na uitkomst ei. Mortaliteit is de enige indicator voor een welzijnsbenadeling door deprivatie.
2019 ECLI:NL: CBB:2019:37	Stelt dat onduidelijk is hoe de grens van 36 uur moet worden toegepast in de handhavingspraktijk. Onduidelijk is wanneer broederijen hun gedrag zullen afstemmen op uitspraak van College 2018, pas dan inspecties bij broederijen. Laat initiatief bij de sector.	College kan zich niet aan beeld onttrekken dat niet van meet af aan sprake is geweest van voorbereiding nieuw besluit door minister. College wijst minister op eigen sturende verantwoordelijkheid om de open norm in te vullen. Dit kan niet eenzijdig aan de sector worden gelaten.
2021 ECLI:NL: CBB:2021: 1037/1038	Legt aan broederijen last onder dwangsom op met begunstigingstermijn van vijf jaar, mede op basis van sectorbrede overwegingen.	College vindt termijn op geen enkele wijze onderbouwd en te lang; systeem is in twee jaar te implementeren. Minister moet nieuwe termijn vaststellen. Vrees voor vertrek van hele sector naar buitenland kan geen rol spelen en bovendien niet inzichtelijk gemaakt. Minister had ook rekening moeten houden met feit dat al sinds 2018 verwacht had mogen worden dat broederijen bedrijfsvoering aanpassen aan norm van 36 uur en dat niet aanpassen structureel overtreden norm is.
2022 ECLI:NL: CBB:2022:122	Weigert opnieuw te handhaven; voert voor het eerst aan dat de 36-uursnorm niet geldt voor legkuikens. Legkuikens zouden misschien langer zonder voedsel en water kunnen. Om die reden kon minister niet vaststellen dat sprake is van een overtreding.	College komt tot oordeel dat nog steeds onduidelijk is welke norm in dit concrete geval gehanteerd moet worden. Minister moet die concreet invullen. Het College geeft aan wat de minister moet onderzoeken.
2023	Stemt in met onderzoeksvoorstel 2.0 van WUR naar deprivatie bij legkuikens.	—
2025 ECLI:NL: CBB:2025:79	Uit informatie blijkt dat niet precies te bepalen is wanneer het eerste kuiken uit het ei komt en daarom ook niet vanaf welk moment handhavend kan worden opgetreden. Een marge van 6 uur wordt gehanteerd bij handhaving.	Het College kan de minister volgen in zijn uitleg. Er zijn op dit moment geen reële alternatieven om te bepalen wanneer het eerste kuiken uit het ei komt. College handhaaft de 36-uurs norm in combinatie met een praktische handhavingsmarge van 6 uur (vleeskuikens)
2026	Voor legkuikens geldt een andere norm. De NVWA betrekt de conclusies uit het WUR onderzoek "Effect van het tijdstip van voer- en waterverstrekking na uitkomst op het welzijn van jonge leghennen" in haar handhavingsbeleid: "Wanneer kuikens worden gedepriveerd van voer en water voor meer dan 12 uur na uitkomst, zijn er negatieve effecten zichtbaar op jonge leeftijd (0-2 weken) op indicatoren voor honger, dorst, en voeropnamemotivatie. Vanaf 48 uur na deprivatie is er tevens een significant effect op de plasmacorticosteronrespons op een stressor zichtbaar, waardoor geconcludeerd mag worden dat er sprake is van een welzijnsaantasting." Deze norm is in 2026 toegepast in de zaak van de legkuikenbroederij die in het handhavingsverzoek van 2013 genoemd werd. Tegen die beslissing is beroep aangetekend door de indiener van het handhavingsverzoek. Deze rechtszaak volgt nog.	

In het bovenstaande is een patroon in het handelen van het ministerie van LVVN te lezen:

- Het niet nemen van sturingsverantwoordelijkheid. Open normen worden niet ingevuld en initiatief hiertoe wordt eenzijdig bij de sector gelaten;
- Het economische belang wordt zwaarder gewogen dan het welzijnsbelang en speelt een rol bij concrete handhaving;
- Onvoldoende gebruik maken van (actuele) wetenschappelijke inzichten en normering niet baseren op wetenschappelijke inzichten;
- Traagheid en uitstel van besluitvorming;
- De NVWA lange tijd in het ongewisse laten wat effectieve handhaving en handhavingsmiddelen traineert.

Uit de gesprekken van de commissie blijkt ook dat het proces van invulling en actualisatie van open normen onvoldoende helder en bekend is. Dit draagt niet bij aan het creëren van een gezaghebbende normering. Voor betrokken partijen is niet altijd duidelijk hoe en wanneer open normen nader worden ingevuld, wie daarbij welke rol heeft en hoe wetenschappelijke kennis, praktijkkennis en verschillende belangen worden gewogen. Daardoor ontstaan uiteenlopende beelden over de legitimiteit van de gekozen invulling, bijvoorbeeld het beeld dat de NVWA bij het ontwikkelen van handhavingsprotocollen te veel op de stoel van beleid gaat zitten.

Het ontbreken van een gezaghebbend mechanisme voor concretisering van open normen leidt tot juridisering. Regelmatig worden de door de NVWA gehanteerde invulling en meetmethode via rechtszaken getoetst. Normontwikkeling gebeurt dan in grote mate via de rechter, wat leidt tot traagheid en een reactieve wijze van norminvulling.

De Wet dieren biedt met gidsen voor goede praktijken een instrument waarmee sectoren zelf kunnen beschrijven hoe aan doelvoorschriften kan worden voldaan.[148] Dit kan bijdragen aan draagvlak en aan een praktisch toepasbare invulling. Het instrument is voor het dierenwelzijn van landbouwhuisdieren echter nauwelijks tot ontwikkeling gekomen. Op het openbare overzicht van RVO staan slechts twee beoordeelde gidsen en ontbreekt een algemene gids waarin dierenwelzijnsnormen voor runderen, varkens of pluimvee zijn geconcretiseerd. Wel heeft de melkveesector in februari 2026 een gids over het transport van melkvee aangeboden aan de minister.

148 Artikel 8.44 Wet dieren

5.2.3 Weinig sturende verantwoordelijkheid voor dierenwelzijn door de minister van LVVN

In de gesprekken die de commissie voerde met sectorpartijen, toezichthouders en maatschappelijke organisaties, geven gesprekspartners vanuit de breedte van de sector aan dat de minister van LVVN de afgelopen jaren weinig richtinggevend was op het gebied van dierenwelzijn en de toekomst van de agrarische sector in brede zin. Gesprekspartners wijzen op inhoudelijke vraagstukken die lange tijd blijven liggen of onduidelijkheid over op welke basis van informatie en belangen keuzes werden gemaakt. Dit heeft ertoe geleid dat verschillende vraagstukken niet vooruit zijn gekomen en normen te beperkt werden geconcretiseerd.

De staatssecretaris van LVVN heeft recent een aantal maatregelen aangekondigd, zoals het verlagen van de maximumtemperatuur voor diertransport van 35°C naar 30°C per 1 april 2027, verplicht cameratoezicht in slachthuizen en herziening van het toezicht- en boetestelsel.[149] Ook het traject rond de AMvB en het convenant laat eerste stappen zien, hoewel het nog niet duidelijk is in hoeverre dit tot daadwerkelijke verbetering gaat leiden (zie eerder).

Deze stappen vormen echter nog geen integrale visie op dierwaardigheid in de vleesketen met een concrete en ketenbrede vertaling van de zes leidende principes. Er is geen integrale, ketenbrede langetermijnstrategie waarin dierenwelzijn in samenhang wordt gebracht met de andere opgaven voor de vleesketen. Normstelling voor dierenwelzijn raakt aan bredere keuzes over de toekomst van de vleesketen. Eisen op gebied van dierwaardigheid hebben gevolgen voor onder meer huisvesting, schaalgrootte, verdienmodellen, vergunningverlening, ruimtelijke ordening, stikstof, arbeid, voedselprijzen en internationale handel. Deze doelen kunnen elkaar versterken, maar ook met elkaar op gespannen voet staan. Uit gesprekken met de sector blijkt dat het ontbreken daarvan onzekerheid veroorzaakt over welke investeringen toekomstbestendig zijn.

De commissie constateert bovendien dat in gezette stappen dierenwelzijn telkens als ondergeschikt belang wordt neergezet ten opzichte van praktische of economische voorwaarden of menselijke belangen. Zie ook het voorbeeld in het kader hierna. Het perspectief van het dier is in beperkte mate institutioneel verankerd in het stelsel. De minister van LVVN is verantwoordelijk om het belang van dierenwelzijn mee te wegen, maar weegt ook andere belangen (zoals diergezondheid, voedselveiligheid en de economische belangen van de sector). Dit is op zichzelf niet direct problematisch en gebeurt uiteraard op veel plekken binnen de overheid. De commissie constateert echter wel dat dierenwelzijn een

149 *Kamerstukken II* 2025/26, 33 835, nr. 262

inherent kwetsbare positie heeft in deze afweging: dieren kunnen niet zelf voor hun belang opkomen en dit belang wordt minder stevig en direct vertegenwoordigd dan belangen rondom volksgezondheid en economische en sectorale belangen. De vertegenwoordiging van dit belang is in grote mate afhankelijk van maatschappelijke organisaties.

Illustratie: boetes voor dierenwelzijn als zelfstandig belang versus volksgezondheid

Hoe dierenwelzijn anders wordt gewogen dan dierenwelzijn in relatie tot volksgezondheid, is ook te zien in de recente herziening van het boetestelsel zoals aangekondigd in de Kamerbrief van de staatssecretaris van LVVN van 18 juni 2026. Overtredingen van regels die het welzijn of de gezondheid van gehouden dieren beschermen, vallen in beginsel in categorie 1 (€700) of 2 (€2.100), of als het gaat om regels rond het doden van dieren ook categorie 3 (€3.500). Overtredingen van regels die vooral de volksgezondheid beschermen, vallen veelal in categorie 3 (€ 3.500) of hoger; voor bepaalde regels over diergeneesmiddelen, zoönosen, antibiotica en groeibevorderende stoffen gelden categorieën 4 (€ 7.000) en 5 (€14.000 of 10 procent van de jaaromzet).[150] Dit laat zien dat de aantasting van dierenwelzijn zonder direct risico voor de volksgezondheid doorgaans lager wordt beboet. De staatssecretaris schrijft in deze Kamerbrief wel: *"Om de boetes afschrikwekkender te maken, streef ik er in de tussentijd naar om overtredingen van ernstige welzijnsschendingen in een hogere boetecategorie te plaatsen."*
De precieze invulling en of dit leidt tot een gelijkwaardige weging, is niet duidelijk.

5.2.4 Europese normen functioneren in de praktijk als bovengrens

Een groot deel van de wetgeving rond dierenwelzijn wordt op Europees niveau bepaald, onder meer vanuit het idee een gelijk speelveld te creëren op de Europese markt. De commissie constateert dat de ruimte voor nationale aanscherping terughoudend wordt benut. Wanneer strengere Nederlandse normen worden overwogen, worden deze stevig afgewogen tegen de internationale concurrentiepositie van Nederland binnen de Europese markt. Hierdoor ontstaat het risico dat het Europees overeengekomen basisniveau in de praktijk als bovengrens functioneert. Niet het welzijnsniveau dat voor dieren noodzakelijk wordt geacht, maar de vraag wat binnen de bestaande internationale concurrentieverhoudingen haalbaar is, wordt dan bepalend voor de nationale normstelling.

150 Hogere boetes voor bedrijven die dieren mishandelen | Rijksoverheid.nl

5.2.5 Afwezigheid van integrale strategie voor toezicht en handhaving vanuit LVVN

De aanpak op gebied van toezicht en handhaving op dierenwelzijn krijgt momenteel vooral vorm in afzonderlijke plannen en interventies van de NVWA en in beleidsmaatregelen voor specifieke onderwerpen. Er is geen overkoepelende handhavingsvisie en -strategie van LVVN, die de doelen en het gewenste nalevingsniveau uitwerkt en afweegt tegen de risico's, en dat vastlegt hoe verschillende instrumenten hieraan bijdragen en de beoordeling eruitziet. Daarmee ontbreekt het aan een samenhangend beeld van hoe normstelling, preventie, private borging en andere handhavingsinstrumenten bijdragen aan de borging van publieke belangen en hoe signalen uit het toezicht worden teruggebracht naar het beleid en de effecten van de aanpak worden gemeten. In verschillende plannen zijn onderdelen hiervan terug te vinden, maar deze zijn voor dierenwelzijn in de vleesketen nog niet samengebracht in één samenhangende strategie.

5.3 Rol van publiek toezicht

Het publieke toezicht op de vleesketen is grotendeels belegd bij de NVWA. Zij is de belangrijkste publieke toezichthouder op voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn. Ook andere toezichthouders spelen een rol, zoals het COKZ bij handelsnormen voor pluimvee, Skal in de biologische keten en de Nederlandse Arbeidsinspectie en de ILT op aanpalende terreinen. Deze paragraaf richt zich op de NVWA, de uitdagingen in het bredere stelsel waarbinnen zij opereert, de rolverdeling met het ministerie van LVVN en de manier waarop zij haar eigen rol invult.

5.3.1 Wijze van rolinvulling ministerie van LVVN en NVWA

De wijze waarop het ministerie van LVVN en de NVWA hun rol invullen, veroorzaakt belemmeringen voor het functioneren van het toezicht. De commissie constateert dat de minister van LVVN onvoldoende duidelijkheid en richting biedt voor de toezichthouder om op te acteren, doordat normen onvoldoende handhaafbaar zijn en het ontbreekt aan een richtinggevende, brede handhavingsstrategie.

De commissie constateert daarnaast dat de NVWA regelmatig in dit 'gat' springt door vanuit de uitvoeringspraktijk te zoeken naar werkbare oplossingen, in plaats van knelpunten terug te leggen bij het departement. Dit is bijvoorbeeld te zien in discussies over de handhaafbaarheid van normen en over de hoogte van tarieven met de sector. Hierin speelt ook mee dat het ontbreekt aan een voldoende gezaghebbend mechanisme om de open normen in te vullen, waardoor vaak niet duidelijk is op welke manier de normen geconcretiseerd worden en welke rol de NVWA (en andere partijen) daarbij spelen. Dit beïnvloedt ook de relatie tussen NVWA en sector.

5.3.2 Complexe relatie tussen NVWA en sector

Uit gesprekken met sectorpartijen, de NVWA, maatschappelijke organisaties en het departement blijkt dat de relatie tussen sector en toezichthouder ingewikkeld en diffuus is. Verschillende partijen in de sector ervaren het toezicht als onvoorspelbaar of missen ruimte om met de NVWA in gesprek te gaan over verbetering. Bij de NVWA bestaat juist het beeld dat (een deel van) de sector zich vooral richt op minimale naleving en te weinig initiatief neemt om dierenwelzijn te verbeteren. Vooral wanneer normen te weinig concreet zijn en ruimte laten voor verschillende interpretaties, leidt dit tot terugkerende discussies over handhaving. De huidige verhouding wordt sterk bepaald door juridische geschillen en rechtszaken en er is weinig sprake van vertrouwen en wederkerigheid. Dat belemmert het ontwikkelen van een lerende dynamiek, waarin er ruimte is om over en weer signalen (vroegtijdig) te delen en gezamenlijk van incidenten te leren.

De verschillende rollen van de NVWA kleuren ook de relatie tussen sector en toezichthouder. Zo zijn slachthuizen voor keuringen afhankelijk van de aanwezigheid en besluiten van de NVWA en betaalt de sector retributies voor een deel van de werkzaamheden van de NVWA. Volgens diverse gesprekspartners draagt dit eraan bij dat sommige bedrijven zich als 'klant' opstellen en de NVWA als 'dienstverlener' benaderen in plaats van als toezichthouder. De integratie van Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector heeft bovendien de keuringswerkzaamheden nog steviger binnen de NVWA verankerd. Zo komen de rol van (een voorheen private) keurder en die van toezichthouder voor bedrijven samen in één organisatie.

5.3.3 Beperkingen in risicogericht toezicht

De NVWA zet haar beschikbare toezichtcapaciteit risicogericht in: zij richt zich op de plekken waar de risico's voor publieke belangen het grootst zijn. Voor dierenwelzijn vraagt dit om toezicht dat aansluit bij de aard, omvang en duur van welzijnsrisico's binnen de vleesketen. BuRO brengt deze risico's periodiek in kaart. Daarnaast gebruikt de NVWA beschikbare gegevens om te bepalen waar inspecties het meest nodig zijn.

De commissie constateert dat risicogericht toezicht op dierenwelzijn in de praktijk nog maar beperkt tot stand komt. Dat hangt samen met de inrichting van het stelsel én met keuzes die de NVWA zelf maakt.

Fysieke aanwezigheid van dierenartsen bij slacht

Een substantieel deel van de toezichtcapaciteit is gericht op slachthuizen. Dat komt mede doordat Europese regelgeving voorschrijft dat dieren vóór en na de slacht worden gekeurd onder verantwoordelijkheid van een dierenarts.[151] Bij grotere slachthuizen leidt dit tot vrijwel permanente fysieke aanwezigheid van NVWA-dierenartsen. Tegelijkertijd is de toezichtsintensiteit in eerdere schakels van de keten aanzienlijk lager, met name bij primaire bedrijven en bij transport. Dat is relevant omdat juist in die schakels belangrijke risico's voor dierenwelzijn kunnen ontstaan, bijvoorbeeld bij huisvesting, verzorging, vangen, laden en vervoer en omdat gelet op de levensduur van dieren, dieren hier ook lange tijd van hun leven doorbrengen (met name bij de dierhouders). De verdeling van toezichtcapaciteit sluit daarmee niet goed aan bij de plekken waar welzijnsrisico's ontstaan of langdurig aanwezig zijn. De NVWA voert hierover gesprekken met o.a. LVVN en de EU, maar dit heeft beperkt tot verandering geleid. De staatssecretaris heeft recent aangekondigd[152] verder te willen kijken of de inzet van capaciteit slimmer en innovatiever kan en dit ook in Brussel te willen agenderen.

Samenwerking publiek en privaat toezicht beperkt

In de vleesketen bestaan verschillende private kwaliteitssystemen en keurmerken die eisen stellen aan bedrijven en controles uitvoeren. Hoewel de eisen van beide systemen kunnen verschillen, leveren zij in potentie relevante informatie op voor het publieke toezicht, bijvoorbeeld over naleving, bedrijfsvoering, incidenten of structurele risico's. Rond voedselveiligheid en levensmiddelen accepteert de NVWA private kwaliteitssystemen als toezicht-ondersteunend. Voor dierenwelzijn echter is de inzet van private data en kwaliteitssystemen als basis voor risicogericht toezicht nog zeer beperkt. Ook zijn er nog weinig voordelen voor bedrijven, bijvoorbeeld door aangepast toezicht voor bedrijven die eigen kwaliteitssystemen op orde hebben. Hierdoor blijven privaat en publiek toezicht gescheiden werelden, in plaats van dat het elkaar versterkt.

Voor bedrijven kan dit bovendien onzekerheid of onduidelijkheid opleveren. Bijvoorbeeld wanneer een bedrijf binnen een privaat kwaliteitssysteem aan bepaalde eisen voldoet, maar de NVWA bij controle tot een andere beoordeling komt. Voor de NVWA betekent het dat informatie uit private controlesystemen beperkt kan worden gebruikt om toezichtcapaciteit gerichter en doelmatiger in te zetten. Uit de gesprekken blijkt dat de terughoudendheid in het delen van data voornamelijk lijkt voort te komen uit een wederzijds gebrek aan vertrouwen en goede afspraken. De NVWA geeft aan dat ze te beperkt ziet dat de sector haar verantwoordelijkheid neemt. Vanuit de sector bestaat de zorg dat zij hun eigen boetes organiseren door meer inzicht te geven en dat het delen van data hen onvoldoende oplevert.

De staatssecretaris heeft aangekondigd[153] breder te willen kijken of aantoonbaar

151 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02017R0625-20220128

152 *Kamerstukken II* 2025/26, 33 835, nr. 262

153 *Kamerstukken II* 2025/26, 33 835, nr. 262

goed gedrag kan worden beloond met lichter toezicht en minder toezichtlast. Er wordt via projecten gekeken of er meer ingezet kan worden op datadeling (zoals via Slachtlog) en systeemtoezicht.

Beperkte beschikbaarheid van data bij NVWA

Risicogericht toezicht vraagt om betrouwbare, actuele en vergelijkbare data over dierenwelzijnsrisico's in de verschillende schakels van de keten. De commissie constateert, in navolging van het onderzoek van BuRO,[154] dat de datapositie van de NVWA verbeterd is in de afgelopen jaren, maar nog steeds tekortschiet. Informatie over dierenwelzijn is verspreid over verschillende databases, wordt niet altijd gekoppeld of is niet altijd volledig, juist of representatief. Dit belemmert de duiding van risico's en het uitvoeren van risicogericht toezicht. Dit is extra relevant omdat dierenwelzijnsrisico's niet altijd eenvoudig zichtbaar of meetbaar zijn.

Anders dan bij sommige voedselveiligheids- of diergezondheidsrisico's is dierenwelzijn niet altijd direct meetbaar in één duidelijke parameter. Dat maakt het des te belangrijker om verschillende soorten informatie te combineren en hierin te blijven investeren. BuRO wijst erop dat betere systematische registratie van toezichtsdata, ook op basis van gegevens van de sector, nodig is om het toezicht te verstevigen. Ook vernam de commissie dat signalen van inspecteurs, dierenartsen en andere professionals in het veld niet altijd systematisch benut worden, in het toezicht en in de organisatiebrede sturing en verbetering. Gesprekspartners wezen op een grote afstand tussen werkvloer en top van de organisatie van de NVWA, en dat vertaling van signalen tussen lagen niet altijd goed verloopt.

5.3.4 Onduidelijk in hoeverre interventiebeleid bijdraagt aan structurele verbetering

De NVWA zet verschillende maatregelen in om overtredingen te beëindigen en herhaling te voorkomen. Boetes kunnen een afschrikwekkend effect hebben, maar zijn voor grote bedrijven relatief licht en worden door bedrijven soms ingecalculeerd als bedrijfsrisico. Het kabinet werkt daarom aan hogere boetes en een bredere toepassing van omzetgerelateerde boetes.[155]

Bij herhaalde overtredingen kan de NVWA een bedrijf onder verscherpt toezicht plaatsen, bijvoorbeeld door vaker te controleren of een verbeterplan te verlangen. Voor specifieke, ernstige dierenwelzijnsovertredingen in roodvleesslachthuizen kan zij daarnaast de 3-strikes-out-methodiek toepassen. In 2024 en 2025 zijn elf strikes toegekend, telkens aan een ander slachthuis.[156] De NVWA ontwikkelt deze methodiek ook voor pluimveeslachthuizen. Het is onduidelijk in hoeverre verschillende interventies van de NVWA leiden tot blijvend herstel en herhaling voorkomen en uiteindelijk leiden tot het verbeteren van dierenwelzijn. Dit hangt samen met dat het toezicht van de NVWA onvoldoende wordt geplaatst in een bredere handhavingsstrategie vanuit het ministerie van LVVN (zie paragraaf 5.2.5).

5.3.5 Samenwerking tussen toezichthouders beperkt strategisch

Uit de gesprekken van de commissie blijkt dat de toezichthouders die actief zijn in de vleesketen elkaar weten te vinden, maar dat de intensiteit en vorm van de samenwerking verschillen. Tussen de NVWA, COKZ en Skal bestaan afspraken over onder meer informatie-uitwisseling en het doorgeven van signalen. Ook de Nederlandse Arbeidsinspectie werkt in de vleessector samen met de NVWA,[157] vooral als het gaat om het delen van kennis en signalen en afstemming in concrete situaties. Zo informeert de Nederlandse Arbeidsinspectie de NVWA wanneer een stillegging gevolgen kan hebben voor voedselveiligheid of dierenwelzijn. Met de ILT is geen structurele samenwerking op gebied van transport van levende dieren.

De samenwerking lijkt echter voornamelijk bilateraal en operationeel. De commissie ziet geen structurele, overstijgende strategische aanpak waarin toezichthouders gezamenlijk risico's in de vleesketen analyseren, informatie systematisch combineren en hun prioriteiten en interventies daarop afstemmen. Iedere toezichthouder opereert hoofdzakelijk vanuit het eigen wettelijke mandaat en de eigen informatiepositie.

154 Advies van BuRO over de Risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen 2024
155 *Kamerstukken II* 2025/26, 33 835, nr. 262
156 *Kamerstukken II* 2025/26, 36 915 XIV, nr. 6, antwoord op vraag 133
157 Nederlandse Arbeidsinspectie, juni 2026: Themarapportage vlees

6. Conclusies

Hoofdconclusie

Het stelsel faalt in de bescherming van dierenwelzijn: overheid en sector schieten tekort. Dierenwelzijn is bij de vleesproductie van ondergeschikt belang

Aantasting van dierenwelzijn komt in de vleesketen op grote schaal voor. Dit doet zich niet alleen voor bij overtredingen, maar zelfs wanneer bedrijven aan wet- en regelgeving voldoen. Overheid en sector zetten stappen om dit te verbeteren, maar die zijn onvoldoende om ketenbreed en binnen afzienbare termijn aan de leidende principes van dierwaardigheid te voldoen zoals deze zijn opgenomen in het wettelijk kader.

De commissie ziet een fundamenteel verschil tussen de borging van dierenwelzijn en de borging van voedselveiligheid en diergezondheid (waar dit raakt aan volksgezondheid). De commissie concludeerde in de eerste fase van het onderzoek dat het stelsel voldoende functioneert om deze laatste twee belangen te borgen. Er is weinig discussie over de noodzaak om aan normen te voldoen en over de normen zelf, ook als dit veel vraagt van het productiesysteem. Voedselveiligheid en diergezondheid worden gezien als noodzakelijke randvoorwaarden voor vleesproductie. Het stelsel kent voldoende prikkels en waarborgen om deze belangen op het beoogde niveau te beschermen.

Voor dierenwelzijn geldt dat niet. De intrinsieke waarde van het dier en de leidende principes voor dierwaardigheid zijn erkend in de Wet dieren, maar dat heeft er niet toe geleid dat het welzijn van dieren een vergelijkbare randvoorwaarde voor productie in de vleesketen is geworden. Bij het opstellen van normen en verbeterstappen vormen de bestaande productiewijzen en economische voorwaarden het vertrekpunt. Dierenwelzijn wordt behandeld als een belang waarmee rekening wordt gehouden, zolang de gevolgen voor kosten, productiviteit en uitvoerbaarheid aanvaardbaar worden gevonden. Deze factoren bepalen daardoor in belangrijke mate welk niveau van bescherming wordt nagestreefd en hoe snel verbeteringen worden ingevoerd.

Dit staat in scherp contrast met wat wetenschappelijk bekend is over de behoeften van dieren en met de groeiende maatschappelijke verwachtingen op het gebied van dierenwelzijn. Onderzoek van onder meer de Raad voor Dierenaangelegenheden laat zien dat steeds meer mensen belang hechten aan dierenwelzijn, vinden dat het welzijn van productiedieren moet verbeteren en dat de overheid hiervoor te weinig doet.

Het traject rond de AMvB Dierwaardige Veehouderij en het Convenant *'Stappen naar een dierwaardige veehouderij'* is hier een sprekend voorbeeld van. Dit traject is bedoeld om de leidende principes te vertalen naar toereikende, concrete en handhaafbare normen. De AMvB doet dit echter onvoldoende. De AMvB gaat in grote mate uit van het huidige productiesysteem en de bestaande mogelijkheden, in plaats van dierwaardigheid als harde randvoorwaarde te stellen, te vertalen naar concrete normen en het systeem daarop aan te passen. Uiteraard zijn afspraken over randvoorwaarden van belang voor een uitvoerbare transitie, maar nu geeft de overheid geen richting aan de verdere ontwikkeling van de keten en blijft het niveau van dierenwelzijn in hoge mate afhankelijk van wat de vleesketen haalbaar en betaalbaar acht. Ook bij de voorgenomen oprichting van de Autoriteit Dierwaardige Veehouderij ligt de focus in grote mate op de randvoorwaarden in plaats van op de gestelde doelen. Wanneer de monitoring erop gericht is om te meten of dierenwelzijn voldoende wordt verbeterd moet de voornaamste vraag echter niet zijn of aan de randvoorwaarden wordt voldaan en daarmee of er vervolgstappen kunnen worden gezet om de doelen te bereiken, maar andersom: of de doelen worden behaald en zo nee, wat er nodig is om daar versnelling in aan te brengen.

De commissie is tot deze hoofdconclusie gekomen door de volgende deel-conclusies. Deze laten zien hoe het falen van het stelsel het gevolg is van het handelen van de sector, LVVN en de NVWA en hoe het gebrek aan vertrouwen tussen partijen structurele verbetering belemmert.

Deelconclusie 1

De sector maakt haar verantwoordelijkheid voor verbetering van dierenwelzijn onvoldoende waar

Dierenwelzijn wordt structureel ondergeschikt gemaakt aan bedrijfseconomische en financiële overwegingen.

Het stelsel legt de eerste verantwoordelijkheid voor dierenwelzijn bij bedrijven zelf. Dat vraagt meer dan naleving van wettelijke minimumeisen: het vraagt een actieve invulling van deze verantwoordelijkheid om het welzijn van dieren te beschermen en werkwijzen te verbeteren wanneer nieuwe inzichten dit vragen. De commissie concludeert dat de sector deze verantwoordelijkheid onvoldoende waarmaakt.

Veel dierhouders willen goed voor hun dieren zorgen, maar hun handelingsruimte wordt beperkt door de omstandigheden waaronder zij produceren. Deels worden zij daarin belemmerd door vergunningverlening of door een gebrek aan kennis over het verbeteren van dierenwelzijn. De belangrijkste beperkende factor echter is de financiële druk vanuit de keten en grote bedrijven die dierhouders ervaren. De druk op prijzen en marges bevordert een focus op minimale naleving in plaats van

op structurele verbetering. Hieruit volgen factoren als hoge productiesnelheden, grote volumes, wisselende personeelsbezetting en kwetsbare arbeidsverhoudingen die leiden tot grote risico's voor een verminderd dierenwelzijn. Ook de sterke exportgerichtheid maakt dat voor een groot deel van de dieren in Nederland enkel de minimale wettelijke eisen gelden.

Partijen die invloed hebben op prijs en volumes (zoals retail en grote bedrijven) hebben ook mogelijkheden om te sturen op verbeteren van dierenwelzijn. Hun rol in het verbeteren van dierenwelzijn is in potentie zeer belangrijk te noemen, initiatieven zoals de omslag naar het BLk 1-ster bij pluimvee, laten dit duidelijk zien. Verandering binnen de bestaande randvoorwaarden is mogelijk, vooroplopende bedrijven en marktinitiatieven zoals keurmerken laten dat zien. Dit gaat echter om een beperkt deel van de sector en daarmee een beperkt deel van de dieren in de vleesketen. Het duurt vaak lang voordat initiatieven vertaald worden naar bredere gangbare praktijken en dit wordt in sterke mate afhankelijk gemaakt van wat haalbaar en betaalbaar wordt geacht.

Het vermogen van de sector om problemen zelf te signaleren en te corrigeren is beperkt ontwikkeld. Brancheorganisaties treden weinig normerend en sanctionerend op tegen leden die dierenwelzijn ernstig of herhaaldelijk aantasten. Voor welzijnsschade die in de ene schakel ontstaat en pas in een volgende schakel zichtbaar wordt, neemt niemand verantwoordelijkheid. De keten neemt onvoldoende gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het voorkomen en aanpakken van welzijnsschade.

Deelconclusie 2

De minister van LVVN neemt te weinig sturende verantwoordelijkheid en is onvoldoende daadkrachtig

De minister van LVVN neemt te weinig verantwoordelijkheid om de bescherming van dierenwelzijn op voldoende niveau te borgen in de vleesketen. Het departement normeert de sector onvoldoende en stelt de NVWA onvoldoende in staat om haar rol als toezichthouder goed in te vullen. Bekende risico's worden te langzaam aangepakt en onvoldoende vertaald naar toereikende, duidelijke en handhaafbare normen voor de hele keten. Het ontbreekt aan een integrale, ketenbrede aanpak voor de verbetering van dierenwelzijn binnen de vleesketen en een gezaghebbend proces voor de invulling van open normen. Ook is er geen brede toezicht- en handhavingsstrategie uitgewerkt, waardoor beleidsmatige keuzes te vaak bij de NVWA terechtkomen.

De minister van LVVN is als stelselverantwoordelijke verantwoordelijk voor het stellen van duidelijke en handhaafbare normen en voor de beleidsmatige voorwaarden waaronder bedrijven en NVWA hun rol kunnen vervullen. De commissie concludeert dat de minister hierin te weinig richting geeft.

De bestaande normen zijn al lange tijd niet voldoende om aantasting van dierenwelzijn te voorkomen, zoals geconcludeerd door BuRO. Verschillende risico's en aantastingen van dierenwelzijn zijn al lange tijd bekend, terwijl de aanpak ervan en de vertaling naar normen traag verloopt. Dat geldt bijvoorbeeld voor het beperken van langeafstand transporten, het verbieden of beperken van onbedwelmd slachten (zoals al in andere landen het geval is) of het verplichten van geslachtsbepaling in eieren vóór een bepaald moment (waar de techniek voor beschikbaar is). In brede zin constateert de commissie dat het ontbreekt aan een ketenbrede langetermijnvisie op de vleesketen. Het ontbreken van een langetermijnperspectief op de verdere ontwikkeling van de veehouderij maakt investeringen van bedrijven onzeker en maakt het moeilijk om consequent op verbetering te sturen.

De recent ingezette maatregelen voor een dierwaardige veehouderij zijn belangrijk, maar bieden geen samenhangende aanpak voor de gehele vleesketen. De voorgestelde normen en gemaakte afspraken bieden volgens de commissie onvoldoende uitzicht op een dierwaardige veehouderij op afzienbare termijn. Het gebrek aan concrete normen belemmert een effectieve handhaving door de NVWA.

Een tekortkoming is het proces rond de invulling van open normen. De commissie ziet dat open normen op zichzelf niet problematisch zijn: deze bieden zeker bij een veranderende opgave ruimte voor aanpassing aan nieuwe wetenschappelijke inzichten en voor maatwerk. Daarvoor moet wel duidelijk zijn wie de norm nader invult, op basis van welke kennis en afwegingen dat gebeurt en wanneer de invulling wordt herzien. Het wordt kwetsbaar wanneer de norm niet voldoende concreet, gezaghebbend en actueel wordt ingevuld. Dat is nu het geval. Hierdoor ontstaan uiteenlopende beelden over de legitimiteit van de gekozen invulling. Resultaat is een grote mate van juridisering waarbij de NVWA te maken krijgt met jarenlange rechtszaken en normen uiteindelijk regelmatig door de rechter in plaats van door de wetgever worden vastgesteld.

Net als bij voedselveiligheid is normstelling op het terrein van dierenwelzijn het resultaat van een politiek proces waarin verschillende belangen afgewogen worden. LVVN is verantwoordelijk voor het publieke belang dierenwelzijn en weegt dit af tegen andere publieke (menselijke) en economische belangen. De commissie constateert dat het belang van het dier in het proces van belangenafweging institutioneel niet goed verankerd is.

Een evenwichtige afweging van belangen bij de normstelling is onvoldoende gewaarborgd. Noch heeft het departement gezorgd voor stevige *checks and balances* in het stelsel zelf.

LVVN heeft verzuimd een overkoepelende handhavingsvisie en -strategie op te stellen waarin de beoogde doelen en het gewenste nalevingsniveau worden uitgewerkt. Een beschrijving ontbreekt hoe verschillende instrumenten (zoals normering, preventie, private borging, publiek toezicht) hieraan bijdragen en hoe wordt beoordeeld of de maatregelen gezamenlijk voldoende effectief zijn in het verbeteren van dierenwelzijn. Hierdoor komt de verantwoordelijkheid voor doelstellingen en prioritering te veel bij de NVWA te liggen. Dit terwijl het publieke toezicht slechts één onderdeel vormt van een breder handhavingsarrangement.

Deelconclusie 3

Effectief toezicht door de NVWA wordt belemmerd door een gebrekkige normstelling. Ook maakt de NVWA onvoldoende gebruik van haar mogelijkheden

Ontoereikende of moeilijk handhaafbare normen en verplichte toezichttaken zorgen voor belemmeringen voor de NVWA om effectief publiek toezicht te houden. Ook legt zij onvoldoende scherp bij LVVN neer welke risico's zij met toezicht niet kan oplossen en dat beleidskeuzes daarvoor nodig zijn. De NVWA benut de mogelijkheden voor datagedreven toezicht, informatie-uitwisseling en samenwerking onvoldoende.

De commissie concludeert dat het publieke toezicht vanuit de NVWA op dit moment beperkt effectief is. Dit komt deels omdat de NVWA opereert binnen een stelsel met beperkingen. De NVWA kan niet met toezicht ondervangen dat wettelijke normen onvoldoende bescherming bieden of goed handhaven wanneer normen onvoldoende concreet zijn. Binnen de beperkte middelen die voor het toezicht beschikbaar worden gesteld leggen verplichte toezichttaken een groot beslag op haar capaciteit, met name door fysieke aanwezigheid bij de slacht.

De commissie constateert tegelijkertijd dat de NVWA zelf ook daadkrachtiger kan optreden en de ruimte die zij heeft beter kan benutten. Ook is de relatie tussen sector en NVWA complex. Deels wordt dit veroorzaakt doordat bedrijven zich regelmatig opstellen als 'klant' en de NVWA zien als 'dienstverlener', mede omdat zij meebetalen via retributies. Het gezag van de NVWA als autoriteit moet vanzelfsprekend zijn.

Datagedreven toezicht, samenwerking met andere toezichthouders en met maatschappelijke organisaties en een goede uitwisseling van informatie met private systemen, staan in de beginfase en zijn onvoldoende ontwikkeld.

De commissie concludeert dat de NVWA haar signalerende en reflectieve rol richting departement onvoldoende invult. De NVWA moet scherper aangeven waar de grenzen van haar opdracht liggen. Wanneer normen onvoldoende duidelijk of handhaafbaar zijn, of wanneer toezicht de onderliggende risico's niet kan oplossen, moet zij dat expliciet signaleren en bij LVVN neerleggen. Nu probeert zij zulke problemen te vaak binnen het toezicht zelf op te vangen. Dat maakt haar optreden minder effectief en vertroebelt de verantwoordelijkheid van de minister voor de inrichting van het stelsel.

Deelconclusie 4

Wantrouwen tussen sector, overheid en maatschappelijke organisaties belemmert de verbetering van dierenwelzijn

Partijen verschillen van mening over de invulling en het gewicht van dierenwelzijn en twijfelen aan elkaars intenties. Gegevens over welzijnsrisico's worden minder gemakkelijk gedeeld. Kansen voor samenwerking tussen private borging en publiek toezicht zijn onderbenut. Juridisering van geschillen vraagt veel aandacht en capaciteit en leidt tot langdurig uitstel van verbeteringen van dierenwelzijn.

De commissie constateert dat er een grote mate van wantrouwen is binnen het stelsel. Bedrijven ervaren overheid en toezichthouder als onvoorspelbaar en onvoldoende gericht op verbetering, terwijl departement en toezichthouder vinden dat sectorpartijen te veel sturen op minimale naleving en overtredingen eerder juridisch betwisten dan structureel aanpakken. Maatschappelijke organisaties vinden dat sector en overheid onvoldoende voortvarend of transparant zijn. Omgekeerd zijn sectorpartijen en soms ook overheid en toezichthouder van mening dat maatschappelijke organisaties te sterk incidentgericht zijn of te sterk confronterend. Verschillende opvattingen over de invulling en het gewicht van dierenwelzijn versterken dit.

Dat wantrouwen heeft praktische gevolgen. Het bemoeilijkt het delen van gegevens over welzijnsrisico's, de aansluiting tussen private borging en publiek toezicht en het gezamenlijk ontwikkelen en piloten van nieuwe innovaties. Veel aandacht en capaciteit gaan uit naar incidenten, juridische procedures en Woo- en handhavingsverzoeken.

7. Aanbevelingen

De commissie concludeert dat overheid en sector tekortschieten in de bescherming van dierenwelzijn in de vleesketen. Het publieke belang dierenwelzijn wordt in de afweging met andere belangen als ondergeschikt behandeld, overheid en sector doen onvoldoende om dit te verbeteren en de toezichthouder functioneert binnen dit speelveld onvoldoende daadkrachtig. Tegelijkertijd stellen wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke verwachtingen (steeds) hogere eisen waardoor het behandelen van dierenwelzijn als ondergeschikt belang niet toekomstbestendig is. De minister van LVVN dient als hoeder van het publiek belang dierenwelzijn het voortouw te nemen om de voortdurende achterstelling van dierenwelzijn bij de belangenafweging te doorbreken.

De maatschappelijke en politieke discussie over het welzijn van dieren in de voedselproductie resulteerde in 2024 in een aanpassing van de Wet dieren. Daarin werden maatschappelijk geaccepteerde principes over een dierwaardige omgang gecodificeerd. Zij dienen als vertrek- en referentiepunt maar moeten nader worden geconcretiseerd en vertaald worden in heldere, handhaafbare normen.

Ketenbrede aanpak noodzakelijk

Voor een effectieve verbetering van het beschermingsniveau van dierenwelzijn is een ketenbrede aanpak noodzakelijk.
Daarbij zijn zowel overheid als sector verantwoordelijk om dierenwelzijn, net als voedselveiligheid en diergezondheid, een volwaardige en daarmee randvoorwaardelijke positie te geven in de productie.
Om dit te bereiken is een aanpak nodig met maatregelen gericht op de gehele keten en op verschillende niveaus: op stevige en daadkrachtige beleidsregie en normering vanuit overheid, op een ketenbrede verantwoordelijkheid, cultuur- en kwaliteitsverbetering op het gebied van dierenwelzijn door de sector, en op effectief publiek toezicht.

De Commissie Stelseltoezicht Vleesketen doet de volgende aanbevelingen als onderdeel van deze ketenbrede aanpak:

De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur dient als stelselverantwoordelijke het voortouw te nemen voor een duidelijkere invulling van alle in de Wet dieren genoemde leidende principes voor dierwaardigheid

1. Ontwikkel heldere en handhaafbare normen voor dierwelzijn voor álle schakels in de keten en op basis van álle zes leidende principes van dierwaardigheid

Met het convenant en de AMvB Dierwaardige Veehouderij zijn eerste stappen gezet voor met name de veehouderij (schakel primair bedrijf). De commissie acht het noodzakelijk om de normen verder aan te scherpen en te verbreden naar een stevig traject dat dierwaardige normen stelt voor de gehele keten en invulling geeft aan alle zes leidende principes.

De commissie concludeert dat de huidige uitwerking van de AMvB onvoldoende waarborgt dat in 2040 daadwerkelijk sprake is van een dierwaardige veehouderij. Om in 2040 te komen tot een dierwaardige veehouderij moeten de normen op vele onderdelen ambitieuzer en concreter worden ingevuld. Daarbij is speciale aandacht nodig voor het voldoen aan in de Wet dieren opgenomen principes vijf (het kunnen uiten van gedragsbehoeften) en zes (positieve emotionele toestand). Dit laatste principe (positieve emotionele toestand) dient eigenstandig verder te worden uitgewerkt en geconcretiseerd in normen die daadwerkelijk in de behoeften van het dier voorzien. Ook dient de ingangsdatum, waar deze ontbreekt, te worden ingevuld en moet de ingangsdatum zo ambitieus mogelijk worden gemaakt om onnodige vertraging te voorkomen. De normen dienen in lijn te zijn met de meest recente wetenschappelijke inzichten en ze dienen concreet en handhaafbaar te zijn.

De commissie ziet nog te veel mogelijkheden tot vertraging, uitzonderingen of het niet uitvoeren van maatregelen zoals beschreven in de AMvB. Om vertraging te voorkomen dient de realisatie van doelen op het gebied van dierwaardigheid regelmatig te worden gemonitord. Daarbij moet de focus liggen op het bereiken van het doel en als dat niet bereikt wordt, wat nodig is voor realisatie. Dat is een wezenlijk ander uitgangspunt dan een concentratie op voorwaarden en de daarvan afgeleide vraag of de doelen bereikt kunnen worden.

Om inzichtelijk te maken of de doelen behaald worden moet een monitorings-instituut beschikken over een onafhankelijke positie, een stevige wetenschappelijke basis op gebied van dierwaardigheid en een mandaat om de nodige data op te halen om de voortgang te kunnen monitoren. De commissie doet de aanbeveling om de Autoriteit Dierwaardige Veehouderij zo in te richten dat zij aan deze opdrachten en taken kan voldoen.

2. Zorg ervoor dat een transparante methode wordt gehanteerd bij invulling van open normen, die leidt tot concrete, handhaafbare normen gebaseerd op de stand van de wetenschap. Stel een dierwelzijnstoets verplicht

Het huidige proces waarmee open normen worden ingevuld, is onvoldoende transparant en bekend bij betrokken partijen. Zorg dat voor alle betrokkenen helder is hoe de invulling van open normen tot stand komt, wie welke verant-

woordelijkheid heeft en hoe wetenschappelijke inzichten en belangen van verschillende partijen worden gewogen. Publiceer een periodiek overzicht van de open normen die moeten worden geconcretiseerd (gebaseerd op de stand van de wetenschap en op basis van analyse), met prioriteiten en beslistermijnen. Hanteer bij de invulling van open normen een vaste werkwijze met bij *alle* instrumenten die worden gebruikt als vast onderdeel de inbreng van onafhankelijk wetenschappelijk advies, advies van praktijk- en dierenwelzijnsorganisaties, en een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets door de NVWA. De minister van LVVN is verantwoordelijk voor de uiteindelijke formele vaststelling van de norm.

Om de wetenschappelijke inbreng voldoende te waarborgen dient door de minister een onafhankelijke wetenschappelijke adviescommissie ingesteld te worden. Deze adviescommissie dient bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving en alle instrumentaria die worden gebruikt bij de invulling van open normen te worden geraadpleegd. Bij de uiteindelijke afweging dient gemotiveerd te worden gereageerd op het door de wetenschapscommissie uitgebrachte advies.

Bij de ontwikkeling van nieuw beleid en regelgeving op alle relevante beleidsterreinen die raken aan dierenwelzijn, dient ook een dierwelzijnstoets te worden uitgevoerd. De dierwelzijnstoets brengt de gevolgen van nieuw beleid en wetgeving voor de dierwaardigheid in kaart en geeft aan welke minder belastende alternatieven bestaan.

3. Veranker ketenaansprakelijkheid en persoonlijke aansprakelijkheid wettelijk
Iedere schakel en partij binnen de vleesketen heeft een eigen zorgplicht die aansluit bij de invloed die zij op het dierenwelzijn kan uitoefenen. Partijen moeten zich er echter van kunnen vergewissen dat ook eerdere partijen in de schakels dierenwelzijn voldoende borgen, en dat die kunnen worden aangesproken wanneer zij bekende of voorzienbare tekortkomingen onvoldoende voorkomen. Daartoe dient ketenaansprakelijkheid voor dierenwelzijn wettelijk te worden verankerd en zelfs door te lopen tot en met de laatste schakel (retail). Bestaande ketenkwaliteitssystemen die nu voorzien in de ketenverantwoordelijkheid voor andere publieke belangen kunnen hiervoor als basis dienen.

Binnen de schakel slacht is het van belang dat persoonlijke aansprakelijkheid voor ernstige overtredingen voor dierenwelzijn op topniveau (bijvoorbeeld de Raad van Bestuur) wettelijk wordt vastgelegd. Ook is het van belang dat de positie van de *Animal Welfare Officer* in slachthuizen sterker wordt ingebed. De *Animal Welfare Officer* moet onafhankelijk van economische prikkels kunnen opereren, rechtstreeks toegang hebben tot het hoogste management en over voldoende bevoegdheden beschikken om bij welzijnsrisico's in te grijpen. De bedrijfsleiding blijft eindverantwoordelijk en moet aantoonbaar opvolging geven aan de bevindingen van de *Animal Welfare Officer*.

4. Formuleer een Europese strategie die de positie van direnwelzijn in Europees beleid verstevigt
Nederland heeft een stevige positie in de internationale handel en kan optreden als voorloper en aanjager in dierenwelzijn binnen de Europese en internationale markt, zoals Nederland internationaal gezien vaker vooroploopt in ontwikkelingen in de landbouw. Daarbij kan onder andere worden ingezet op het verhogen van de normen over dierenwelzijn op Europees niveau en ingevoerde producten, en op bijvoorbeeld het beperken van de fysieke aanwezigheid bij de slacht bij de toepassing van slimmer en innovatiever toezicht zodat toezicht meer op die plekken kan worden ingezet waar dat het meest effectief is.

De sector dient aantoonbaar haar verantwoordelijkheid voor dierenwelzijn te nemen

5. Ontwikkel samen met het departement voor de schakels transport en slacht een meerjarig verbeterprogramma voor de bescherming van dierenwelzijn
Dit bestaat uit een samenhangend programma voor versterking van professioneel handelen, risicobeheersing, interne tegenspraak, transparantie en een aanspreekcultuur rond dierenwelzijn. Maak voor de gehele keten duidelijk welke resultaten worden verwacht, wie waarvoor verantwoordelijk is en op welke momenten de voortgang wordt beoordeeld. Benut daarbij lessen uit verander- en cultuurprogramma's uit onder meer de financiële sector. Bouw voort op aantoonbaar werkende sectorinitiatieven en kwaliteitssystemen, maar leg de noodzakelijke ondergrens en deelname publiekrechtelijk vast. In het verbeterprogramma worden in ieder geval de hierna beschreven onderdelen 6, 7 en 8 opgenomen.

6. Verplicht externe visitatie specifiek voor dierenwelzijn voor de schakels transport en slacht. Binnen bestaande kwaliteitssystemen dient de sector het onderdeel dierenwelzijn daartoe uit te breiden
Binnen de schakel slacht zijn bedrijven reeds verplicht om middels een intern welzijnsplan, dat bestaat uit werkinstructies en protocollen, aandacht te besteden aan het welzijn tijdens het slachtproces. De commissie acht het van belang dat voor de schakels slacht en transport dergelijke onderdelen worden uitgebreid, normen en indicatoren concreter en beter meetbaar worden gemaakt en dat hieraan standaard een vorm van externe visitatie, door de minister te verplichten, wordt toegevoegd. Bij deze externe visitaties horen onderdelen als zelfevaluaties, verbeterplannen, nascholing van medewerkers, periodieke bedrijfsbezoeken van externe experts en het opvolgen van praktijkkennis. Door de inzet van externe experts kunnen voorlopers worden ondersteund en kan praktijkkennis verder worden gedeeld en vergroot.

In het kader van efficiëntie en om administratieve lasten te beperken, verdient het aanbeveling om de inhoud van het visitatiesysteem te koppelen aan reeds bestaande (interne) borgingssystemen. Daartoe zal het onderwerp dierenwelzijn in bestaande systemen moeten worden uitgebreid. Daarbij wordt dierenwelzijn behandeld vanuit het dier, wordt geanalyseerd waar zaken niet goed gaan, worden *critical control points* bepaald en gemonitord, en worden verbeterstappen geïdentificeerd en opgevolgd. Begin bij de schakels transport en slacht, en analyseer daarna in welke vorm een dergelijk systeem zou kunnen worden ingebed bij de schakel primaire bedrijven.

Aantoonbaar goede interne borging van dierenwelzijn en een positief resultaat bij visitatie moeten bruikbaar zijn voor toezicht door de NVWA en op den duur worden meegewogen in gerichter toezicht vanuit de NVWA, of kan via keurmerken of waardering door retail en consumenten worden beloond.

7. Maak data vanuit private kwaliteitssystemen rondom dierenwelzijn bruikbaar en beschikbaar voor effectiever toezicht

Ontwikkel als sector eenduidige indicatoren waarmee bedrijven en ketenpartijen inzicht geven in dierwelzijnsrisico's, incidenten, herhaalde tekortkomingen en getroffen verbetermaatregelen. Data die voortkomen uit bovenstaande visitatiesysteem dienen daarbij tevens benut te worden. De minister dient ervoor te zorgen dat deze resultaten op een betekenisvolle en juridisch zorgvuldige manier (bijvoorbeeld geaggregeerd) kenbaar kunnen worden gemaakt aan toezichthouders, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen incidentele tekortkomingen die adequaat worden hersteld en structurele achterblijvers. Dit kan worden gebruikt om het toezicht meer risicogericht in te vullen en om aangepast toezicht toe te passen bij die bedrijven die aan kunnen tonen goed te scoren op dierwelzijnsindicatoren (zie ook aanbeveling 11).

8. Investeer aantoonbaar meer in vakbekwaamheid

De minister onderzoekt in samenwerking met de sector hoe periodieke nascholing met betrekking tot dierenwelzijn verplicht kan worden gesteld voor alle dierhouders en andere personen die beroepsmatig dieren verzorgen, vervoeren of slachten. Daarbij worden minimale eisen gesteld aan de uren die specifiek betrekking hebben op dierenwelzijn en de geldigheid van de nascholing (waarbij eenmalige nascholing niet toereikend zou moeten zijn). Sluit aan bij bestaande opleidingen, kwaliteitssystemen, studiegroepen en intervisie. Betrek ook dierenartsen, voervoorlichters en andere erfbetreders, vanwege de reeds bestaande vertrouwensband en daarmee hun invloed op de bedrijfsvoering en omgang met dieren.

De minister van LVVN en de NVWA dienen zorg te dragen voor daadkrachtig publiek toezicht

9. Wees rolzuiver en consequent in de rolverdeling tussen het ministerie en de NVWA

Het ministerie is verantwoordelijk voor doelen, normstelling, en beleidskeuzes. Door hier heldere, eenduidige en uitvoerbare keuzes te maken dient het departement de ruimte en randvoorwaarden te scheppen waarin de NVWA gezaghebbend en onafhankelijk toezicht op dierenwelzijn kan houden. Aan de huidige vermenging van verantwoordelijkheden waarbij de NVWA, omwille van het kunnen uitvoeren van haar toezichtstaak gedwongen wordt normen zelf in te vullen, moet een einde komen.

10. Hanteer een overkoepelende handhavingsstrategie voor het publiek belang dierenwelzijn

Minister en NVWA stellen deze strategie samen op. Hierin moet onder andere worden vastgelegd welke doelen en nalevingspercentages worden nagestreefd, welke combinatie van instrumenten wordt ingezet (waaronder publiek toezicht) en hoe duurzame verbetering wordt gemeten. Ontwikkel in samenwerking met de wetenschap naast nalevingsindicatoren ook betere indicatoren die een beeld geven van het feitelijk effect: het welzijn van dieren. Alleen tellen hoeveel controles en overtredingen plaatsvinden, maakt nog niet zichtbaar of het stelsel daadwerkelijk beter functioneert.

11. Bouw een ketenbrede informatiepositie op voor het toezicht en versnel technische innovatie

Verbind publieke en private (geaggregeerde) gegevens over bedrijven, dierstromen, camerabeelden, incidenten, overtredingen en herstelmaatregelen. Hiervoor dient de minister wettelijke eisen te ontwikkelen voor gegevensdeling door bedrijven en private kwaliteitssystemen, terwijl de NVWA uniforme definities en indicatoren dient te concretiseren. Maak daarbij ook gebruik van mogelijk betere uitwisseling van data en kennis met andere publieke toezichthouders. De gegevens kunnen vervolgens worden ingezet om ketenbrede risicoprofielen te ontwikkelen en toezichtcapaciteit aantoonbaar te richten op die partijen waar de grootste risico's bestaan voor dierenwelzijn.

Versnel de inzet van slim cameratoezicht en andere toezichtinnovaties. Zet de wettelijke en praktische ontwikkeling van permanent cameratoezicht door, met duidelijke waarborgen voor privacy, toegang en gebruik van beelden, zoals door het onherkenbaar maken van personen. Onderzoek ook toepassingen bij risicovolle handelingen (zoals bij het laden van dieren, bij verzamelcentra of tijdens transport).

Stel voor de implementatie van de ketenbrede aanpak een concrete uitvoeringsagenda vast, en benoem een onafhankelijke partij die de voortgang aanjaagt en monitort om tijdig tot de gestelde doelen te komen

12. Benoem een onafhankelijk aanjager Dierwaardige Vleesketen

De aanbevolen ketenbrede aanpak om het publiek belang dierenwelzijn sterk te verankeren vraagt om een intensieve samenwerking met sector, wetenschap en maatschappelijke organisaties

Vanuit de stelselverantwoordelijkheid van de minister past een regierol om deze verankering in de praktijk daadwerkelijk vorm te geven. De commissie acht het wenselijk het belang dierenwelzijn ook op deze wijze institutioneel sterk te verankeren. Een door de minister benoemde aanjager krijgt de opdracht de betrokken partijen aan te sporen en te verbinden, knelpunten te signaleren, de voortgang te monitoren en, wanneer de voortgang achterblijft, oplossingen voor te stellen. De aanjager spreekt overheid, sector en marktpartijen aan wanneer het belang van dierenwelzijn onvoldoende wordt meegewogen. De aanjager kan gevraagd en ongevraagd adviseren aan de minister van LVVN en op verzoek van de Tweede Kamer rechtstreeks aan de Kamer rapporteren. De commissie benadrukt dat dit nadrukkelijk een andere rol is dan de rol die is voorzien voor de Autoriteit Dierwaardige Veehouderij, of de rol van de RDA. De Autoriteit Dierwaardige Veehouderij is een publiek-private partij met de taak om van het convenant en de AMvB de voortgang en de randvoorwaarden te monitoren. De RDA vervult nu primair een adviserende rol bij vraagstukken over dierenwelzijn in de volle breedte van het dierbeleid, maar heeft geen direct activerende rol. Met de benoeming van de aanjager krijgt het belang van het dier een herkenbare, institutioneel verankerde plaats binnen het stelsel.

Bijlagen

I. Instellingsbesluit 86
II. Lijst geïnterviewden, deelnemers Werkconferentie en werkbezoeken 91
III. Literatuurlijst 95

STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 40134
3 december 2024

Besluit van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van 29 november 2024, nr. WJZ/ 89741558, houdende instelling van de Adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur;

Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:
a. *minister:* Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur;
b. *adviescommissie:* adviescommissie, bedoeld in artikel 2.

Artikel 2. Instelling

Er is een Adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen.

Artikel 3. Taak

1. De adviescommissie heeft als taak de minister te adviseren over de werking en het functioneren van het stelsel in de vleesketen.

2. De adviescommissie richt zich in het bijzonder op:
   a. het op onafhankelijke wijze verkrijgen van inzicht in de werking en het functioneren van het stelsel, met oog voor toezicht en handhaving, beleid, huidige wet- en regelgeving en de sector;
   b. de vraag of de nodige stappen door betrokken actoren worden gezet om de publieke belangen voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn te borgen;
   c. de vraag of deze stappen het gewenste effect hebben op het vergroten van het vertrouwen in het stelsel;
   d. het doen van aanbevelingen op de werking van het stelsel.

Artikel 4. Samenstelling, benoeming en ontslag

1. De adviescommissie bestaat uit een voorzitter en ten hoogste twee andere leden.

2. De voorzitter en de op voordracht van de voorzitter andere leden worden door de minister benoemd. De voorzitter en de andere leden kunnen door de minister worden geschorst en ontslagen.

3. De voorzitter en de andere leden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.

4. De adviescommissie kan zich door gastdeskundigen op het gebied van voedselveiligheid, dierenwelzijn en diergezondheid doen bijstaan.

Artikel 5. Opheffing adviescommissie

1. De adviescommissie wordt ingesteld vanaf 1 november 2024 tot 1 juli 2026.

2. De adviescommissie wordt opgeheven vier weken nadat het eindrapport is uitgebracht en uiterlijk op 1 juli 2026.

3. Na de opheffing van de adviescommissie kan de voorzitter nog worden verzocht om namens de adviescommissie een toelichting te geven op het eindrapport.

Artikel 6. Benoeming voorzitter

Ter gelegenheid van de instelling van de adviescommissie wordt tot lid, tevens voorzitter, benoemd:

a. de heer mr. J. van den Bos, te Rotterdam.

Artikel 7. Werkwijze

1. De adviescommissie stelt haar eigen werkwijze schriftelijk vast.

2. De minister voorziet, in overeenstemming met de voorzitter, in het secretariaat van de adviescommissie.

3. Het secretariaat is voor de uitvoering van haar taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de voorzitter van de adviescommissie.

4. De minister draagt, op verzoek van de voorzitter, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de adviescommissie.

5. Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van de adviescommissie geschiedt op overeenkomstige wijze als bij het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. De bescheiden worden na beëindiging van de werkzaamheden van de adviescommissie bewaard in het archief van dat ministerie.

Artikel 8. Inwinnen van inlichtingen; medewerkingsplicht ambtenaren

1. De adviescommissie is bevoegd zich, voor het inwinnen van inlichtingen, te wenden tot personen en instanties en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor het uitvoeren van het onderzoek.

2. Het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, verlenen de adviescommissie de verlangde medewerking en toegang tot informatie die zij redelijkerwijs nodig heeft voor het uitvoeren van haar taken.

3. Ambtenaren van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn verplicht om de adviescommissie de verlangde medewerking te verlenen, voor zover deze samenhangt met hun ambtelijke taak.

4. De adviescommissie zal zich over de aan haar aangeboden medewerking verantwoorden in haar eindrapport.

5. De adviescommissie verstrekt desgevraagd aan de minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen. De minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

Artikel 9. Vergoeding

1. Aan de voorzitter wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op schaal 18, trede 10, van paragraaf 6.3 van de CAO Rijk en de arbeidsduurfactor op 0,2.

2. Aan de andere leden wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op schaal 16, trede 10, van paragraaf 6.3 van de CAO Rijk en de arbeidsduurfactor op 0,2.

3. De voorzitter en de andere leden ontvangen een vergoeding voor reiskosten gebaseerd op de voet van de regeling, bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies.

Artikel 10. Kosten van de ondersteuning van de commissie

1. De kosten van de ondersteuning van de adviescommissie komen voor rekening van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
   a. de kosten voor het secretariaat van de commissie;
   b. de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen;
   c. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek; en
   d. de kosten voor oplevering van het rapport.

2. De adviescommissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een kostenraming aan de minister aan.

Artikel 11. Eindrapport

1. De adviescommissie legt haar bevindingen vast in eventuele tussenrapportages en een eindrapport welke worden aangeboden aan de minister.

2. De minister biedt de eventuele tussenrapportages en het eindrapport aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer aan.

Artikel 12. Archiefbescheiden

De adviescommissie draagt uiterlijk zes weken na oplevering van het rapport, het archief over aan het archief van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. De adviescommissie bepaalt welke stukken deel uitmaken van het archief.

Artikel 13. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot 1 november 2024.

Artikel 14. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

's-Gravenhage, 29 november 2024

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma

TOELICHTING

Het toezicht dat de NVWA houdt op de vleesketen is gebaat bij een transparant ingericht, onafhankelijk en adequaat geëquipeerd stelsel van keuring en toezicht, waarin de publieke belangen dierenwelzijn, voedselveiligheid en diergezondheid geborgd zijn. Gezien de spanningen in het stelsel en het maatschappelijk debat over genoemde publieke belangen, is de Tweede Kamer door de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur geïnformeerd over het beleggen van een vorm van stelseltoezicht buiten de NVWA, gericht op het verkrijgen van een onafhankelijke blik op het huidige functioneren van het gehele stelsel (TK 28286, nr. 12580 en TK 33 835, nr. 216). Deze constructie moet een belangrijke bijdrage leveren aan het (herstel van) vertrouwen in het stelsel. Een belangrijke ontwikkeling hierbij is het initiatief dat het kabinet neemt om te komen tot de Kaderwet Rijksinspecties, om daarmee de onafhankelijkheid van de rijksinspecties beter te borgen. In dat opzicht is het waardevol om te kijken of in dat traject ontwikkelingen zijn die raken aan het stelseltoezicht en een periodieke controle daarop.

In afwachting van duidelijkheid omtrent de impact van de Kaderwet Rijksinspecties wordt daarom een tijdelijke commissie ingesteld die zorgt voor een review van de werking van het stelsel. Dit is de Adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen. Die neemt de vleesketen in beschouwing van de boerderijfase tot en met de uitsnijderijen (incl. koel en vrieshuizen). Deze commissie maakt maximaal gebruik van alle informatie op toezichtsgebied die er al beschikbaar is (inclusief die bij het bedrijfsleven) en zij moet met een multidisciplinaire blik kijken naar het huidige functioneren van het gehele stelsel. Die informatie haalt zij op bij medewerkers van de betrokken departementen en de NVWA, alsook bij het bedrijfsleven. De adviescommissie verantwoordt zich over de aan haar aangeboden medewerking en ontvangen informatie in haar eindrapport.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma

STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 20303

9 juni 2026

Besluit van de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, van 1 juni 2026, kenmerk WJZ/106096734, houdende wijziging van het Instellingsbesluit Adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen in verband met de verlenging van de Adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen en benoeming van leden van de Adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur;

Gelet op artikel 2 van het Instellingsbesluit Adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen, en artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluit:

ARTIKEL I

Het Instellingsbesluit Adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen wordt als volgt gewijzigd:

A

1. In artikel 5, eerste lid, wordt '1 juli 2026' vervangen door '1 oktober 2026'.

2. Artikel 5, tweede lid, vervalt.

ARTIKEL II

1. Met ingang van 1 juli 2026 tot 1 oktober 2026 wordt de heer mr. J. van den Bos, te Rotterdam, benoemd tot lid, tevens voorzitter, van de Adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen.

2. Met ingang van 1 juli 2026 tot 1 oktober 2026 wordt de heer mr. drs. ing. D. Duijzer, te Ede, benoemd tot lid van de Adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen en aan de Adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
S.P.A. Erkens

II. Lijst geïnterviewden

SECTOR

Albert Heijn - *Vice President External Relations & Public Affairs*
Ahold Delhaize - *Vice President Quality, Health & Sustainability*
Avined - *Secretaris*
Avined - *Lid vanuit Nepluvi*
Broederij - *Directeur*
CBL - *Directeur*
COKZ - *Voorzitter*
COV - *Voormalig waarnemend-voorzitter en Directeur Corporate Affairs and Quality VanDrie Group*
Kalverhouderij - *Eigenaar*
LTO Noord - *Waarnemend Portefeuillehouder Gezonde Dieren*
LTO Vakgroep Kalverhouderij - *Voorzitter*
LTO Vakgroep Pluimveehouderij - *Voorzitter*
Nepluvi - *Voorzitter*
POV Producenten Organisatie Varkenshouderij - *Voorzitter*
POV Producenten Organisatie Varkenshouderij - *Directeur*
RDA - *Secretaris-directeur*
RDA - *Voorzitter*
RDA - *Commissiesecretaris*
SKAL - *Algemeen Directeur*
SKAL - *Specialist Toezicht en Ontwikkeling*
Stichting Agri Facts - *Lid en oud-hoogleraar Agrarisch recht Radboud Universiteit*
Storteboom Food Group B.V - *Directeur Sustainability & Technical*
Vee & Logistiek - *Voorzitter*
Veemarkt Leeuwarden - *Voorzitter*
VION - *Directeur Public Affairs*
VION - *Directeur Quality Assurance*
Vlees.nl (voormalig COV) - *Voorzitter*
Vlees.nl (voormalig COV) - *Secretaris*

NGO'S

Dierenbescherming - *MT-lid Externe Relaties en Dierinhoud, Corporate Strategisch Advies*
Dierenbescherming - *voormalig Programmamanager*
Eyes on Animals - *Directeur*
Eyes on Animals - *Inspector/trainer*
Foodwatch - *Directeur*
Stichting Beter Leven Keurmerk - *Directeur-bestuurder*
Wakker Dier - *Manager Team Campagnes*
Wakker Dier - *Campagne- en beleidsmedewerker*

WETENSCHAP

Faculteit diergeneeskunde UU - *Hoogleraar Diergeneeskunde*
Faculteit diergeneeskunde UU - *Hoogleraar Sustainable Animal Stewardship*
WUR - *Bijzonder Hoogleraar Coöperatief Ondernemerschap*

NVWA

Afdeling Politiek-bestuurlijke zaken - *Hoofd*
Bureau Risicobeoordeling & onderzoek - *Directeur*
Chief Veterinary Inspector
Cluster Beleid, Planvorming en Instrumentenontwikkeling - *Coördinerend/specialistisch adviseur*
Cluster Borging en Monitoring PCS - *Cluster coördinator*
Coördinerend Specialistisch Inspecteur
Dierengezondheid en Dierenwelzijn - *Strategisch adviseur*
Directie Handelstoezicht - *Directeur*
Directie Handelstoezicht, Team Levend Vee, Dierenwelzijn - *Coördinerend/specialistisch adviseur*
Directie Handhaven - *Directeur*
Directie Slachttoezicht - *Coördinerend Specialistisch Adviseur*
Directie Slachttoezicht - *Voormalig Directeur*
Directie Strategie - *Directeur*
Inspecteur
Inspecteur-Generaal
Raad van Advies - *Voorzitter en Leden*
Strategisch adviseur
Team Bezwaar en Beroep - *Senior jurist en coördinator*
Toezicht Vleessector en Dierenwelzijn - *Directeur*

LVVN

Aansturing uitvoerende diensten, eigenaarsadvisering - *Bestuursadviseur*
Beleidsinhoudelijk Slachthuizen en Transport - *MT-lid*
Dierenwelzijn - *Beleidsadviseur*
Diergeneesmiddelen - *Beleidsmedewerker*
Directeur - *Generaal Agro*
Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn - *Directeur*
Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn en coördinatie NVWA - *MT-lid*
Dossier Dierproeven en alternatieven - *Senior Beleidsmedewerker*
Team Dierenwelzijn - *Beleidsmedewerker*
Team Dierenwelzijn - *Coördinerend Beleidsmedewerker*
Team Diergezondheid & Antibioticabeleid - *Coördinator*
Team Coördinerend Opdrachtgever NVWA/RVO - *Coördinator*
Voedselveiligheid - *Beleidsadviseur*
Voedselveiligheid in de vleesketen - *Beleidsmedewerker*

OVERIGE DEPARTEMENTEN

Inspectieraad - *Senior Strategisch Adviseur & Programmamanager*
Ministerie SZW - *Inspecteur-Generaal Arbeidsinspectie*
Ministerie SZW - *Plv. Hoofd / Clustercoördinator eerlijk werk*
Ministerie VWS - *Directeur Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie*

WERKBEZOEKEN

Broederij
Inspectie NVWA op varkenshouderij
Inspectie NVWA op melkveehouderij
Kalverhouderij
Pluimveeslachterij
Varkensslachterij
Verzamelcentrum

Deelnemers Werkconferentie

Avined - *Secretaris*
Stichting Beter Leven keurmerk - *Teamleider Kwaliteitsborging Veehouderij*
COKZ - *Manager Exportcertificaten en Gegevensverwerking*
COV - *Public affairs officer/senior lobbyist*
Dierenbescherming - *Senior Beleidsmedewerker Veehouderij*
Van Drie Group - *Directeur Corporate Affairs and Quality*
Faculteit diergeneeskunde UU - *Hoogleraar Dierenwelzijn*
Faculteit diergeneeskunde UU - *Professor of Sustainable Animal Stewardship*
LTO-Vakgroep Kalverhouderij - *Voorzitter*
Ministerie LVVN - *Coördinator team voedselveiligheid*
Ministerie LVVN - *Clustercoördinator team Dierenwelzijn Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn*
Ministerie LVVN - *MT Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit*
Ministerie VWS - *Directeur Directie voeding, gezondheidsbescherming en preventie*
Nepluvi - *Voorzitter*
NVWA - *Chief Veterinary Inspector*
NVWA - *Coördinerend/Specialistisch inspecteur Vleesketen & Voedselveiligheid*
NVWA - *Coördinerend/specialistisch adviseur Beleid, Planvorming en Instrumentenontwikkeling*
NVWA - *Directeur BuRO*
NVWA - *Directeur Handelstoezicht*
NVWA - *Directeur Slachttoezicht*
NVWA - *Plv. Directeur Strategie*
NVWA - *Strategisch adviseur*
Producenten Organisatie Varkenshouderij - *Directeur*
Producenten Organisatie Varkenshouderij - *Voorzitter*
RDA - *Secretaris-directeur*
SKAL - *Algemeen Directeur*
Vee & Logistiek Nederland - *Voorzitter*
VION - *Director Public Affairs*

III. Literatuurlijst

1. **2Solve Investigations. (2019).** *Feitenonderzoek toezichtsketen en tekortkomingen hierin: Kleine en middelgrote slachthuizen Noord-Nederland.* **Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.**
2. **ABDTOPConsult. (2018, december).** *Positionering van de Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS): Voor- en nadelen van vijf scenario's.*
3. **Algemene Rekenkamer. (z.d.).** *NVWA randvoorwaarden toezicht slachthuizen.* **Nota van bevindingen.**
4. **Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek. (2018, 9 februari).** *Advies over de risico's van de pluimveevleesketen.* **Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Referentie NVWA/BuRO/2017/10801.**
5. **Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek. (2020, 5 augustus).** *Advies over het transport van vleesvarkens en vleeskuikens bij (extreem) hoge temperaturen.* **Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Referentie TRCVWA/2020/4161.**
6. **Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek. (2022, 15 juni).** *De transportwaardigheid van afgemolken melkkoeien.* **Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Referentie TRCVWA/2022/5101.**
7. **Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek. (2024).** *Dierenwelzijn slachthuis. In Risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen 2024 (hoofdstuk 10).* **Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Referentienummer 2024-010064695.**
8. **Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek. (2024, 26 september).** *Advies risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen.* **Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Referentie 2024-010064695.**
9. **Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek. (2025, 5 maart).** *Aanbieding Eindrapport Projectplan Peilstations: Dierenwelzijn op melkveehouderijen, melkschapen- en melkgeitenbedrijven.* **Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Referentie 2025-010016595.**
10. **Commissie onderzoek fipronil in eieren. (2018, juni).** *Onderzoek fipronil in eieren.*
11. **De Heus, R., & Pruijn, B. (2019, 9 juli).** *Rapportage onderzoek toezichtketen roodvlees: Van boer tot en met slachthuis.* **Interne Auditdienst, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.**
12. **Deloitte. (2020, 20 maart).** *Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket.* **Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.**
13. **Grimmelikhuijsen, S., Aleksovska, M., Van Erp, J., Gilad, S., Maman, L., Bach, T., Kappler, M., Van Dooren, W., Schomaker, R. M., & Salomonsen, H. H. (2025).** *Does enforcement style influence citizens' trust in regulatory agencies? An experiment in six countries.* **Journal of Public Administration Research and**

Theory, 35, 29–44. https://doi.org/10.1093/jopart/muae018
14. Havinga, T., & Van Waarden, F. (2013, maart). *Veilig voedsel: Toezicht toevertrouwen?* Sectorschets toezicht in de voedselsector. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Webpublicatie nr. 70.
15. Hoorweg, F. A., Kater, J. C. A., De Bruijn, B. G. C., Van Riel, J. W., & Gerritzen, M. A. (2024, juli). *Vang- en ketenletsel bij vleeskuikens op verschillende momenten in de keten.* Wageningen Livestock Research. Rapport 1491. https://doi.org/10.18174/661584
16. Hopster, H., & Komen, H. (2007, april). *Waardering van dierenwelzijn: Naar een maatschappelijk geaccepteerde en economisch vitale dierhouderij.* Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek.
17. KPMG Advisory N.V. (2020, oktober). *Brede analyse keuringslandschap LNV.* Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Referentie 20.A2000020024.
18. KPMG Advisory N.V. (2023, 5 mei). *Impactanalyse integratie KDS binnen de NVWA.* Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Referentie A2200027857.
19. Meijdam, H. (2026, 13 februari). *Dierwaardige veehouderij: Verkenning naar oprichting en inrichting van een autoriteit.*
20. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2023). *Plan van aanpak voor hittestress bij bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdieren.*
21. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2024, 2 juli). *Nationaal plan voor veetransport bij extreme temperaturen.* Versie 04, code K-LV-WLZVL-05.
22. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2025). *De waarde van toezicht binnen een samenleving in beweging: Aandachtspunten voor krachtig toezicht in een veranderende wereld.*
23. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2021, september). *Cameratoezicht dierenwelzijn in slachthuizen: Werkbare maar complexe aanpak met meerwaarde.* Factsheet evaluatie cameratoezicht slachthuizen dierenwelzijn.
24. PricewaterhouseCoopers. (2016, 29 september). *Internationale vergelijking kosten keuring en toezicht NVWA en toets aan Maat Houden.* Ministerie van Economische Zaken.
25. PricewaterhouseCoopers. (2024, februari). *Agentschapsdoorlichting NVWA.* Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
26. Programma Herziening Stelsel Keuren en Toezicht. (2022, 14 juni). *Houtskoolschets Herziening Stelsel Keuren en Toezicht.* Versie 2.0.
27. Raad van Advies Herbezinning NVWA. (2021, 27 augustus). *Het stelsel van keuren en toezicht in de (rood)vleessector: Advisering door de Raad van Advies Herbezinning NVWA.*
28. Raad voor Dierenaangelegenheden. (2024). *Staat van het Dier 2024: Beschouwingen en opinies over de verschuivende relatie tussen mens en dier in Nederland.*
29. Rodenburg, T. B., Giersberg, M. F., & Goerlich, V. C. (2022, december). *Quickscan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij.* Universiteit Utrecht.
30. Secretariaat Convenant Dierwaardige Veehouderij. (2023, 25 april). *Bijlage G: Dierinhoudelijke toets en keurmerkentoets.* Bijlage bij Verslag van de voorzitter van het convenanttraject dierwaardige veehouderij.
31. Steeneveld, W., Arndt, S. S., Goerlich, V. C., Groenevelt, M., Jorritsma, R., Rodenburg, T. B., & Verweij, S. M. G. (2024, 4 december). *Projectplan Peilstations dierenwelzijn op melkveehouderijen, melkschapen- en melkgeitenbedrijven: Eindrapport.* Universiteit Utrecht.
32. TKI Agri & Food. (2025, november). *Bouwen aan een sterk Nederlands voedselsysteem: Nederland moet uit de impasse en haar voedseltoekomst beter inrichten.* Manifest.
33. Van de Goorbergh, P., Gerritse, J., Vervliet, T., & Heyma, A. (2025). *Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleessector?* Taskforce vleessector; SEO Economisch Onderzoek; De Argumentenfabriek.
34. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang.* Sdu Uitgevers.
35. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2013). *Toezien op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht.* Amsterdam University Press.
36. Zest Marketing. (2024, 9 oktober). *Het Nationaal Vleesonderzoek: Onderzoek naar de opinies en percepties van de Nederlandse bevolking.* Nederland Vleesland.

Colofon

Uitgave

Commissie Stelseltoezicht Vleesketen
Oktober 2026

Vormgeving

Yowza!