Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Datum 10 november 2026
Betreft Dierenwelzijn in de vleesketen moet beter

Geachte Voorzitter,

Met deze brief bied ik u het rapport aan dat is opgesteld door de adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen, met de titel ‘Dierenwelzijn verdient beter’. Ik dank de adviescommissie hartelijk voor haar grondige analyse en de waardevolle en stevige aanbevelingen.

De adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen is ingesteld bij ministerieel besluit van 29 november 2024, door de toenmalig minister van Landbouw, Visserij, Voedselveiligheid en Natuur (LVVN). De adviescommissie had als taak de minister te adviseren over de werking en het functioneren van het stelsel in de vleesketen en zich daarbij te richten op de volgende elementen:

- Onafhankelijk inzicht verkrijgen in de werking van het stelsel, inclusief toezicht, handhaving, beleid en wetgeving.
- Beoordelen of betrokken actoren voldoende stappen zetten om voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn te borgen.
- Beoordelen of deze stappen bijdragen aan meer vertrouwen in het stelsel.
- Aanbevelingen doen voor verbetering van het stelsel.

De adviescommissie geeft aan dat het stelsel wat betreft de borging van de publieke belangen voedselveiligheid en diergezondheid in algemene zin goed functioneert. Daar ben ik blij mee. 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.

Over dierenwelzijn geeft de adviescommissie aan dat de aard en mate van de borging afwijkt van de publieke belangen voedselveiligheid en diergezondheid. Dit was aanleiding voor de adviescommissie om in het vervolg van het onderzoek te verdiepen op de borging van dierenwelzijn in de vleesketen.

De adviescommissie concludeert dat het stelsel faalt in de bescherming van dierenwelzijn in de vleesketen en wijst er daarbij op dat zowel de sector, als het ministerie van LVVN en de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) meer verantwoordelijkheid dienen te nemen. De adviescommissie benoemt daarbij dat de borging van dierenwelzijn afwijkt van die van diergezondheid en voedselveiligheid. Op het vlak van diergezondheid en voedselveiligheid is sprake van internationaal geaccepteerde normen, die vaak verplicht zijn gesteld. Daarmee is ook het gelijke speelveld en concurrentiepositie voor de sector geborgd. De borging van dierenwelzijn is volgens de adviescommissie via invulling van wettelijke normen, private systemen, publiek toezicht en interne en economische prikkels aanzienlijk minder stevig dan bij voedselveiligheid en diergezondheid. De adviescommissie doet enkele concrete aanbevelingen om dierenwelzijn te verbeteren en tot een integrale ketenbrede aanpak te komen.

De conclusies in het rapport zijn stevig en maken duidelijk dat het beter kan en moet. Dierenwelzijn moet in de hele vleesketen beter geborgd worden. Daarin heeft iedereen een verantwoordelijkheid: de sector, de NVWA en het ministerie van LVVN. Hier zijn we deze kabinetsperiode al mee aan de slag gedaan, en dit rapport bevestigt de noodzaak hiervan. Zoals de adviescommissie aangeeft, worden er al de nodige stappen gezet. Ik ga hier in deze brief kort op in. Ook licht ik toe wat we met de uitkomsten van dit rapport gaan doen.

Het leeuwendeel van de regels voor dierenwelzijn worden in Europa vastgesteld, aangezien dit de interne markt raakt. Daarom blijf ik mij inzetten voor betere Europese regels, bijvoorbeeld bij de herziening van de Transportverordening. Dat vraagt om draagvlak bij andere EU-lidstaten, en dat is niet vanzelfsprekend. Nederland is een voorloper op het gebied van dierenwelzijn en tegelijkertijd geeft ook dit rapport aan dat meer nodig is.

Dierwaardige veehouderij
Met de Algemene Maatregel van Bestuur Dierwaardige veehouderij wordt gewerkt aan een beter leven voor dieren op het veehouderijbedrijf. Ik ga daarbij uit van de zes leidende principes voor dierenwelzijn in de veehouderij zoals die in 2021 door de Raad voor dieraangelegenheden[1] zijn geformuleerd. Het Convenant ‘Stappen naar een dierwaardige veehouderij’ speelt hierin ook een belangrijke rol. De convenantpartijen dragen bij aan een stapsgewijze implementatie. De doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij is een proces van lange adem en moet in samenhang worden bezien met alle andere ontwikkelingen die relevant zijn voor het boerenerf. Die integraliteit borgt dat de AMvB bijdraagt aan het realiseren van zowel een dierwaardige als een toekomstbestendige veehouderij. Uw Kamer is hierover geïnformeerd op 16 april 2026 met de brief ‘Naar een beter dierenwelzijn in de veehouderij’ (Kamerstuk 28 286, nr. 1433). De voorgestelde AMvB, welke met uw Kamer is gedeeld op 11 september 2026 (Kamerstuk 28 286, nr. 1481), ziet op pluimvee, kalveren, runderen en varkens en bevat maatregelen zoals gefaseerde invoering van het verbod op het couperen van varkensstaarten en het onthoornen van runderen, voorwaarden voor stalinrichting zoals vrije beweegruimte en verlagingen van aantal dieren per vierkante meter, gezond stalklimaat en stalverrijkingen die maken dat dieren natuurlijk gedrag kunnen vertonen. Ondertussen werk ik aan de voorbereidingen voor een dierwaardige houderij van

[1] https://www.rda.nl/publicaties/zienswijzen/2021/11/18/zienswijze-dierwaardige-veehouderij

andere landbouwhuisdieren (zoals de geiten, eenden, kalkoenen en konijnen). Zoals toegezegd in de Nota van Toelichting bij de AMvB Dierwaardige veehouderij (Kamerstuk 28 286, nr. 1481), informeer ik u voor het einde van dit jaar over de planning van een vervolg AMvB.

Hittestress
Hittestress is, zeker gezien de steeds hetere en drogere zomers, al jaren een belangrijk aandachtspunt van de overheid voor het verbeteren van dierenwelzijn, zo ook van het huidige kabinet. Sinds 2021 werkt LVVN met NVWA en sectorpartijen aan de acties van het plan van aanpak voor hittestress bij landbouwhuisdieren (Kamerstuk 28286, nr. 1296). Doel van dit plan is om hittestress tot een minimum te beperken in de hele keten. Dit plan van aanpak is een goed voorbeeld van een integrale aanpak door LVVN, de sector en de NVWA.
Door de jaren heen zijn veel acties afgerond, zoals een Kennis Op Maat-project voor het ontwikkelen van een stalkaart voor hittestress bij melkvee[2], en is dit jaar het Kennis Op Maat-project afgerond voor 'Beschutting voor dieren in de weide', die onder andere twee handreikingen heeft opgeleverd, één voor veehouders en één voor gemeenten om beschutting in de wei te helpen realiseren[3]. In april 2026 heb ik uw Kamer geïnformeerd (Kamerstuk 28286, nr. 1430) over de acties van het plan van aanpak hittestress bij landbouwhuisdieren. Hierin heb ik aangegeven dat er geen aanleiding was om dit plan op dit moment te actualiseren maar dat ik de Kamer zal blijven informeren over de voortgang van de ingezette acties, zoals de aankomende wijziging van de Beleidsregel diertransport bij hoge temperaturen, waarbij de maximumtemperatuur voor diertransporten vanaf 1 april 2027 wordt verlaagd naar 30 graden Celsius.

Beleidsregel maximumtemperatuur
Met de beleidsregel maximumtemperatuur voor diertransport wordt de maximumtemperatuur voor diertransport verlaagd naar 30°C. De beleidsregel treedt 1 april 2027 in werking. Vanaf die datum is het voor alle transporteurs duidelijk dat het transport van landbouwhuisdieren binnen, naar en vanuit Nederland niet is toegestaan zodra de buitentemperatuur op de route 30 graden of hoger bereikt, tenzij gebruik gemaakt wordt van een koelsysteem waarmee de binnentemperatuur aantoonbaar onder de kritieke grens gehouden kan worden. Vanaf een buitentemperatuur van 27 graden Celsius voert de NVWA extra controles uit.

Wetsvoorstel cameratoezicht in slachthuizen
Zoals aangegeven in mijn brief van 16 april heb ik het ontwerpwetsvoorstel verplicht cameratoezicht op slachthuizen en verzamelcentra in voorbereiding (Kamerstuk 28 286, nr. 1433). Met verplicht cameratoezicht in slachthuizen beoog ik dierenwelzijn beter te borgen en dierenmishandeling en overtredingen tijdens het slachtproces te voorkomen. Omdat toezichthouders van de NVWA (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit) niet op elk moment op iedere plek in een slachthuis aanwezig kunnen zijn, dienen de camera's als een extra, continu oog op de werkvloer.
Het is de bedoeling de camera's te plaatsen op plekken waar het risico op welzijnsproblemen het grootst is, zoals bij de aankomst en het lossen van de dieren, in de wachtruimtes (stallen), tijdens het opdrijven en bij het fixeren, bedwelmen en doden van de dieren. Inspecteurs van de NVWA kunnen beelden live bekijken of achteraf

[2] 'Stalkaart Hittestress Melkvee' (https://groenkennisnet.nl/project/stalkaart-hittestress-melkvee-kom22016)
[3] 'Wegwijzer beschuttingsbeleid voor dieren in het buitengebied: voor gemeenten en provincies' (https://groenkennisnet.nl/zoeken/resultaat/wegwijzer-beschuttingsbeleid-voor-dieren-in-het-buitengebied-:-voor-gemeenten-en-provincies?id=1514905), 'Praktijkgids beschutting voor dieren in het buitengebied' (https://groenkennisnet.nl/zoeken/resultaat/praktijkgids-beschutting-voor-dieren-in-het-buitengebied-:-voor-dierhouders-en-beleidsmakers?id=1514933)

terugkijken na een incident. Dit maakt het makkelijker om overtredingen juridisch hard te bewijzen en passende boetes of maatregelen op te leggen. Naar verwachting zal de aanwezigheid van camera's medewerkers in het slachthuis stimuleren om zich strikt aan de welzijnsprotocollen te houden.
Slachthuizen kunnen de beelden ook zelf gebruiken om hun eigen personeel te trainen, processen te evalueren en direct in te grijpen als een medewerker de regels overtreedt. Het verplichte toezicht moet het vertrouwen van de politiek, de consument en maatschappelijke organisaties in de vleessector herstellen na eerdere incidenten en undercoverbeelden van misstanden.

Verbod elektrische veedrijfmiddelen
Sinds 1 januari 2026 geldt een verbod op het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen (zoals de veeprikker of stroomstootapparatuur) op primaire veehouderijbedrijven en tijdens nationaal transport. Overtreding van dit verbod wordt sindsdien juridisch aangemerkt als dierenmishandeling. Vanwege Europese wetgeving (de EU Transportverordening) mag Nederland niet in álle gevallen een totaalverbod opleggen. Daarom gelden er enkele uitzonderingen, zoals bij grensoverschrijdend transport en binnen slachthuizen.
Voor deze uitzonderingen heeft de NVWA in haar handhaafbaarheids- uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets aangegeven dat een beleidsregel, die nadere invulling geeft aan de open norm ‘zoveel mogelijk vermijden’, de handhaafbaarheid zou verbeteren. Daarom is in 2025 gestart met het opstellen van een beleidsregel voor slachthuizen om de open normen uit de Europese Verordeningen aangaande het gebruik van de elektrische veedrijfmiddel, te verduidelijken. Het ontwerp van deze beleidsregel wordt binnenkort voor agro-toetsen en internetconsultatie voorgelegd.

Brandveiligheidsplannen
Een belangrijk onderdeel van mijn aanpak om dierenwelzijn in de veehouderij te verbeteren, is de verbetering van brandveiligheid van stallen. Zoals ik u op 16 april 2026 heb geïnformeerd (Kamerstuk 28 286, nr. 1433), zet ik naast de communicatiecampagne “Voorkom Stalbrand” in op twee keuringen. Deze keuringen zijn gericht op het voorkomen van brand. Het betreft de elektrakeuring (brandveiligheid van technische installaties en zonnestroominstallaties op het) en de brandveiligheidskeuring (brandveiligheids-management en bewustwording van brandrisico's). Nadat begin 2024 een ontwerp van de algemene maatregel van bestuur die dit regelt, is voorgehangen bij het parlement, is op basis van voortschrijdend inzicht verder gewerkt aan dit ontwerp. Dit heeft erin geresulteerd dat de regelgeving wordt gesplitst, waarbij eerst zal worden voorzien in de invoering van een plicht tot elektrakeuring. Ik streef ernaar dat ontwerp zo spoedig mogelijk in procedure te brengen en in te voeren, waarbij ik wel oog heb voor de uitvoerbaarheid, effectiviteit en proportionaliteit van deze nieuwe maatregelen. De brandveiligheidskeuring wordt begin 2027 in praktijk getoetst op effectiviteit, lastendruk en risicogerichtheid, op basis van de uitkomsten zal ik een besluit nemen over het vervolg hierop.

Eerste reflectie NVWA op rapport adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen

De NVWA herkent zich in de hoofdconclusie van de adviescommissie. De NVWA gaat er vanuit dat de ondernemers in de vleesketen op een fatsoenlijke wijze omgaan met dieren. Toch constateert de NVWA nog te vaak dat dierenwelzijn niet de zorg van de ondernemer krijgt die het verdient. De NVWA onderschrijft het appel van de adviescommissie om samen met LVVN en de sector meer verantwoordelijkheid te nemen. Het kan beter.

De NVWA herkent zich in de oproep van de adviescommissie om te zorgen voor daadkrachtig publiek toezicht. Zacht waar het kan, hard waar het moet. Dit past ook binnen de ontwikkeling naar modern toezicht die de NVWA heeft ingezet en waar u in de Kamerbrief Modern toezicht van 18 juni 2026 (Kamerstuk 33835 nr. 262) over bent geïnformeerd. Hierin is aangegeven dat bij de vertaling van de principes van modern toezicht specifiek voor de vleessector de conclusies uit dit rapport van de adviescommissie mee worden genomen. De ambitie is om van intensief toezicht op bedrijven toe te groeien naar toezicht op het hele systeem. Om dit te kunnen realiseren moet het vermogen tot en de aantoonbare werking van zelfregulering bij organisaties die deel uitmaken van de vleesketen van voldoende niveau zijn. De reflecties op beleid en wetgeving en signalen uit de praktijk van het toezicht zullen actief door de NVWA worden gemeld, zodat het ministerie van LVVN ze in de beleidscylus mee kan nemen. Gericht op duidelijke wet- en regelgeving en normen die uit te leggen zijn aan ondertoezichtgestelden en handhaafbaar zijn voor de NVWA als toezichthouder. Zo creëren we een systeem waarin beleid, uitvoering en toezicht gezamenlijk verbeteringen doorvoeren gericht op dierenwelzijn. Om het toezicht van de NVWA te versterken, moet er bovendien meer en beter gebruik worden gemaakt van data. Cameratoezicht in de slachthuizen is daarvoor een goede eerste stap, maar er is meer nodig. Zo is inzet nodig op ruimere mogelijkheden voor de NVWA om ook ten behoeve van monitoring te kunnen beschikken over de data van derden. Om zo te kunnen beoordelen of en zo ja in welke mate er (intensiever) toezicht nodig is om dierenwelzijn te waarborgen.
De NVWA toetst nieuwe wet- en regelgeving op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Dat is reflectie vooraf. De NVWA heeft ook een signalerende en reflectieve rol over de effectiviteit en de impact van het toezicht. Zowel over normen, die nadere invulling behoeven, als ook over hoe binnen een stelsel effectief toezicht kan worden gehouden. In het kader van deze reflectieve rol zal de NVWA de mogelijkheden die zij ziet om open normen te concretiseren expliciet maken. Daar waar het gaat om dierenwelzijn is de NVWA samen met het ministerie van LVVN al bezig met het in kaart brengen van de normen waar het knelt. De NVWA reflecteert bovendien op het functioneren van het stelsel, zoals in de risicobeoordeling over de roodvlees- en grofwildketen. De reflectieve rol gaat de NVWA nadrukkelijker invullen zeker daar waar het gaat om dierenwelzijn.

Het rapport van de adviescommissie Stelseltoezicht Vleesketen maakt duidelijk dat er nog een schep bovenop moet en dat we de zaken meer in geheel moeten bekijken. De aanbevelingen van de adviescommissie voor verdere verbeteringen neem ik daarom heel serieus.

Directoraat-generaal Agro

Ik zie het adviescommissierapport 'Dierenwelzijn verdient beter' als een krachtige oproep om samen, als overheid, sector en NVWA, te werken aan een vleesketen die niet alleen veilig en gezond is, maar ook dierwaardig. Tot nu toe zijn zaken te ad hoc aangepakt en is te weinig gekeken naar de keten als geheel, van boerderij tot slachthuis. Ik wil bezien hoe we het dierenwelzijn in bestaande verbetertrajecten integraal in de hele vleesketen kunnen samenbrengen in een ketenbreed verbeterprogramma, met extra aandacht voor de slachtsector. Daarbij moeten verantwoordelijkheden duidelijk zijn, regels in de praktijk goed worden nageleefd en moet er meer vertrouwen komen tussen de sector, de NVWA en het ministerie. Dit past ook binnen de ontwikkeling naar modern toezicht die de NVWA heeft ingezet waar ik u in de Kamerbrief Modern toezicht van 18 juni 2026 (Kamerstuk 33835 nr. 262) over heb geïnformeerd. Dat vraagt om zowel daadkrachtige als zorgvuldige aanpak. Daarvoor ga ik met alle betrokkenen om tafel om afspraken hierover te maken.

Ik zal de Kamer begin 2027 informeren over de verdere uitwerking van de integrale ketenbrede aanpak en aangeven hoe we invulling geven aan de verschillende aanbevelingen van de adviescommissie om het dierenwelzijn te verbeteren en borgen.

Hoogachtend,

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