



Rijksoverheid

# Beleidskompasformulier



 **Beleidskompas**

# Wie zijn belanghebbenden en waarom?

## Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Het wetsvoorstel richt zich primair op exploitanten van slachthuizen en verzamelcentra. Deze doelgroep is vertegenwoordigd in de volgende koepelorganisaties: Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV), Vereniging van Slachthuizen en Vleesverwerkende bedrijven (VSV), de vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie (Nepluvi) en Vee & Logistiek Nederland (VLN). De NVWA is als toezichthouder op slachthuizen en vee-verzamelcentra nauw betrokken bij het opstellen van dit wetsvoorstel. De inspecteurs en toezichthoudende dierenartsen van de NVWA houden toezicht op de wet- en regelgeving ten aanzien van dierenwelzijn, diergezondheid en voedselveiligheid op slachthuizen en verzamelcentra en treden op wanneer zij overtredingen van wet- en regelgeving constateren. Dierenwelzijnsorganisaties zoals de Dierenbescherming, Varkens in Nood, Eyes on Animals zijn indirect belanghebbenden. Deze organisaties kaarten geregeld misstanden aan met betrekking tot dierenwelzijn in slachthuizen en op verzamelcentra. Door cameratoezicht zullen ook beeldopnames worden gemaakt van personen, zoals personeel, inspecteurs en andere personen. Van deze personen dient de privacy zoveel mogelijk geborgd te worden, zij zijn indirect belanghebbenden.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Door de pilot cameratoezicht op vrijwillige basis beschikken de NVWA en grote en middelgrote slachthuizen over veel ervaring met het vraagstuk. Daarnaast is cameratoezicht gericht op dierenwelzijn in slachthuizen al geruime tijd in het VK en sinds kort ook in Spanje verplicht. Ook hier is reeds veel ervaring opgehaald.

- Op welke wijze ga je belanghebbenden in de verschillende fasen van het beleidstraject betrekken?

Het wetsvoorstel en de AmvB worden in samenwerking met de NVWA opgesteld. De brancheorganisaties en dierenwelzijnsorganisaties worden periodiek geïnformeerd over de voortgang. Een eerste, informele internetconsultatie van het wetsvoorstel heeft in 2022 meer dan 100 reacties opgeleverd. Daarnaast hebben in 2022 meerdere bedrijfsbezoeken plaatsgevonden bij slachthuizen en verzamelcentra. In het kader van de MKB-Agro toets zijn drie paneldiscussies gevoerd over het wetsvoorstel met MKB-ondernemers van verzamelcentra, middelgrote slachterijen en zelfslachtende slaggers.

# 1. Wat is het probleem?

## Hulpvragen

- a) Wat is vermoedelijk het probleem?

Ondanks het wettelijk voorgeschreven fysieke toezicht van de NVWA en het vrijwillig cameratoezicht in ca. 90 slachthuizen komen er nog steeds teveel misstanden voor met betrekking tot dierenwelzijn in sommige slachthuizen en verzamelcentra. Het bedrijfsleven neemt momenteel door de hele keten heen onvoldoende zijn verantwoordelijkheid om dierenwelzijn te verzekeren.

- b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Voorschriften met betrekking tot dierenwelzijn worden niet goed nageleefd in slachthuizen en verzamelcentra en het toezicht van de NVWA kan effectiever worden ingericht.

- c) Wat is de omvang van het probleem?

In de eerste helft van 2022 zijn er door de NVWA 1.400 tekortkomingen vastgesteld<sup>2</sup> met betrekking tot dierenwelzijn in de 39 grootste Nederlandse roodvlees- en pluimveeslachthuizen. Daarnaast brengen dierenrechtenorganisaties regelmatig undercoveropnamen naar buiten waarop te zien is dat dieren in slachthuizen en verzamelcentra door heel Nederland worden mishandeld.<sup>3</sup>

- d) Wat is het huidige beleid en wat leren we van de evaluatie daarvan?

In de motie Ouwehand van 12 april 2017<sup>4</sup> werd de regering verzocht in te zetten op cameratoezicht in belang van het dierenwelzijn in alle Nederlandse slachthuizen en verplichting daartoe niet uit te sluiten. In opvolging van deze motie zijn afspraken gemaakt met de slachterijsector en de NVWA om op vrijwillige basis camerabeelden te kunnen gebruiken bij het toezicht door de NVWA voor middelgrote en grote slachthuizen. Bij circa 90 pluimvee- en roodvleesslachthuizen vindt op dit moment cameratoezicht plaats op vrijwillige basis. De NVWA gebruikt de camerabeelden als aanvullend toezichtsinstrument, naast het reguliere fysieke toezicht. Het huidige vrijwillige cameratoezicht is in het voorjaar van 2021 door de NVWA geëvalueerd<sup>5</sup> en als waardevolle aanvulling op het reguliere toezicht ervaren. Uit de evaluatie van de NVWA blijkt echter ook dat een aantal verbeteringen in het systeem van cameratoezicht wenselijk is. De NVWA doet de volgende aanbevelingen:

1. Controlepunten waarop een camera staat vastleggen in regelgeving. De huidige opzet van cameratoezicht op vrijwillige basis maakt dat over de controlepunten waar camera's moeten staan sector en overheid overeenstemming moeten bereiken. Dat wringt als voor het toezicht cameraposities wenselijk zijn waar de sector niet mee instemt.
2. Het is noodzakelijk dat er interventiemogelijkheden voor de overheid komen wanneer een slachthuis zich niet houdt aan waar het zich in het kader van cameratoezicht vrijwillig aan heeft gebonden.
3. Wegnemen van de vrijblijvendheid van cameratoezicht die nu eenmaal

verbonden is aan het vrijwillige karakter, omdat die op gespannen voet staat met de verantwoordelijkheid van bedrijven. Zo doet de NVWA de aanbeveling dat het bedrijfsleven cameratoezicht opneemt in de formele kwaliteitssystemen. 4. De mogelijkheid voor de NVWA om op eenvoudige wijze beelden ten behoeve van toezichtdoeleinden op te vragen. De NVWA heeft momenteel geen vrije beschikking over de camerabeelden die als bewijsmateriaal kunnen dienen en ondersteunend zijn aan rapporten van bevindingen. 5. Meer mogelijkheden voor de NVWA om beelden van slachthuizen in te zien dan alleen op locatie. 6. Een mogelijkheid voor de overheid om op termijn te sturen op innovaties die het mogelijk maken om camerabeelden efficiënter uit te lezen (bijvoorbeeld door middel van kunstmatige intelligentie en sensortechnologie).

De NVWA adviseert in haar evaluatie om cameratoezicht ook toe te passen op verzamelcentra voor levend vee. De handelingen in de aanvoerhallen van slachthuizen en in verzamelcentra zijn namelijk op veel vlakken gelijk. Er worden grote aantallen dieren aangevoerd, ondergebracht, gegroepeerd en afgevoerd. Ook worden dieren gedood, bijvoorbeeld als zij niet geschikt zijn voor verder transport. Hierdoor kunnen dezelfde welzijnsproblemen ontstaan als in slachthuizen en is het wenselijk om het toezicht ook op verzamelcentra te versterken.

De NVWA geeft tegen deze achtergrond in haar evaluatie het advies om cameratoezicht in slachthuizen en verzamelcentra wettelijk te verplichten.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet? (Nuloptie) Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Dan blijft de huidige situatie voortbestaan, waarin regelmatig overtredingen plaatsvinden van dierenwelzijnsvoorschriften. Overheidsinterventie is noodzakelijk omdat de belangen groot zijn. Dierenwelzijn is als publiek belang geborgen in Europese regelgeving en in de Wet dieren. Het belang van dierenwelzijn rechtvaardigt dat aan bedrijven een verplichting wordt opgelegd. In slachthuizen en verzamelcentra worden handelingen met dieren uitgevoerd die risico's kunnen vormen voor het dierenwelzijn. Vrijwillige initiatieven zijn onvoldoende gebleken om deze risico's te beheersen. Vrijwillige afspraken zijn onvoldoende gebleken om cameratoezicht efficiënt en eenduidig te implementeren.

## Checkvraag kennisgedreven beleid

- Hoe weet je dit? Ga naar de pagina over kennisgedreven beleid maken voor hulp om je antwoorden zo goed mogelijk te baseren op actuele en betrouwbare kennis.

## Checkvragen betrek je omgeving

- Voor wie is de huidige/verwachte situatie een probleem?  
 Verschilt de probleemdefinitie per actor?

- Wie is hier al mee bezig? Zijn er bij andere departementen of bestuurslagen collega's met aanpalend beleid bezig?

## 2. Wat is het beoogde doel?

### Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het doel van het wetsvoorstel is het toezicht in slachthuizen en verzamelcentra efficiënter te maken om zo betere naleving van wet en regelgeving ten aanzien van dierenwelzijn te bewerkstelligen. Nog steeds komen er te veel misstanden voor met betrekking tot dierenwelzijn in sommige slachthuizen en verzamelcentra. Het bedrijfsleven neemt momenteel door de hele keten heen onvoldoende zijn verantwoordelijkheid om dierenwelzijn te verzekeren.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Het verbeteren van dierenwelzijn hangt samen met SDG 15 (Leven op het land). Deze SDG gaat o.a. over bescherming van het leven op het land in al zijn vormen. Ook hangt het doel indirect samen met SDG 12 (Verantwoorde consumptie en productie).

- c) Zijn er specifieke randvoorwaarden en criteria die volgen uit de probleemanalyse of die te maken hebben met budgettaire of andere beperkingen?

nvt

### Hulpvragen vanuit gedagsperspectief

Neem voor het beantwoorden van deze vragen contact op met een gedragskundige binnen je ministerie.

- a) Van wie wil je gedragsverandering gegeven het doel? (breng de doelgroepen in kaart)

- b) Welk gewenst gedrag wil je zien per doelgroep?

- c) Wat is het huidige c.q. verwachte gedrag per doelgroep?

- d) Wat zijn gedragsbepalende factoren die het huidige gedrag verklaren (in stand houden) en het gewenste gedrag belemmeren of juist (kunnen) stimuleren?

### Checkvraag kennisgedreven beleid

- Hoe weet je dit? Ga naar de pagina in het Beleidskompas over [kennisgedreven beleid maken](#) voor hulp om je antwoorden zo goed mogelijk te baseren op actuele en betrouwbare kennis.

## Checkvragen betrek je omgeving

- Verschillen de doelstellingen per belanghebbende?

## 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

### Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten voor beleid gegeven de probleem- en oorzakenanalyse, doelenboom en gedragsanalyse en overige informatiebronnen, zoals evaluaties van eerder beleid?

#### Versterken toezicht NVWA

Uit de ervaringen van de afgelopen jaren met het vrijwillige cameratoezicht blijkt dat cameratoezicht een waardevol instrument is om het toezicht van de NVWA op een effectieve en efficiënte manier te versterken en de naleving van dierenwelzijnsvoorschriften te verbeteren. Daarnaast is de verwachting dat de aanwezigheid van camera's ook een positieve, preventieve werking heeft op het gedrag van medewerkers in slachthuizen en verzamelcentra. Deze verwachting wordt ondersteund door de eerste resultaten van het vrijwillig cameratoezicht en de ervaringen uit Engeland, waar met een vergelijkbaar systeem van cameratoezicht op dierenwelzijn wordt gewerkt en waar een duidelijke afname van het aantal overtredingen is waargenomen.

#### Toezicht effectiever inrichten

Door het gebruik van camera's kan het toezicht van de NVWA veel effectiever plaatsvinden dan door fysieke controles alleen. Er wordt immers de mogelijkheid gecreëerd om op alle relevante processen toezicht te houden ook op tijdstippen waar geen inspecteur aanwezig kan zijn of op plaatsen waar een inspecteur minder makkelijk kan komen. Door toevoeging van de mogelijkheid om beelden op afstand te kunnen beoordelen wordt deze effectiviteit nog versterkt. In de toekomst biedt de inzet van nieuwe technologieën, zoals sensortechnologie en kunstmatige intelligentie (AI), mogelijkheden om het toezicht op dierenwelzijn nog efficiënter en effectiever in te richten.

#### Eigen verantwoordelijkheid bedrijven stimuleren

Exploitanten van slachthuizen en verzamelcentra zijn primair verantwoordelijk voor de naleving van de regelgeving op hun bedrijf omtrent de omgang met dieren. Bedrijven moeten scherper zelfregulerend zijn en hun eigen werkvoorschriften beter naleven.

- b) Wat zijn kansrijke beleidsopties voor de aangrijpingspunten?

#### Wettelijke verplichting cameratoezicht slachthuizen en verzamelcentra

De vrijwillige afspraken zijn onvoldoende gebleken om cameratoezicht efficiënt en eenduidig te implementeren waardoor een wettelijke verplichting noodzakelijk is. Met een

verplichting voor exploitanten om ervoor te zorgen dat er in hun bedrijven permanent camera's aanwezig zijn om handelingen met dieren vast te leggen, kan het doel het beste worden gerealiseerd. De toezichthouder kan hierdoor toezicht op de naleving van de regels in het belang van dierenwelzijn zo effectief, efficiënt en risicogericht mogelijk uitvoeren. Daarnaast kan met regelgeving in de toekomst worden gestuurd op de inzet van innovatieve, digitale toezichtsystemen. Betreffende regelgeving geeft de toezichthouder aanvullende digitale mogelijkheden om toe te zien op de naleving van regelgeving naast het reeds bestaande fysieke toezicht. Afdwingen zal in voorkomend geval nodig zijn, om ervoor te zorgen dat alle marktpartijen aan dezelfde minimumeisen zullen voldoen. Met de interventie van de overheid wordt voorzien in algemeen geldende en afdwingbare normen ten aanzien van cameratoezicht en andere vormen van digitaal toezicht op slachthuizen en verzamelcentra.

Wettelijke verplichting gebruik camera's bedrijfsexploitanten

Aansluitend bij die eigenverantwoordelijkheid is het logisch als bedrijfsexploitanten de camerabeelden gebruiken voor een monitoring van de eigen processen en de eigen kwaliteitscontrole op de naleving van dierenwelzijnsvoorschriften. Met de informatie die de bedrijven verzamelen, krijgen zij meer grip op het proces en kunnen ze daarin verbetering aanbrengen.

- c) Wat is de beleidstheorie per kansrijke beleidsoptie?

## Hulpvragen vanuit gedagsperspectief

Neem voor het beantwoorden van deze vragen contact op met een gedragskundige binnen je ministerie.

- a) Hoe gaat de beleidsoptie het gewenste gedrag stimuleren? (Per kansrijke beleidsoptie, uitwerking van de beleidstheorie). Gebruik het antwoord op deze vraag ook om je beleidsopties eventueel aan te scherpen.

## Checkvraag kennisgedreven beleid

- Hoe weet je dit? Ga naar de pagina over [kennisgedreven beleid maken](#) voor hulp om je antwoorden zo goed mogelijk te baseren op actuele en betrouwbare kennis.

## Checkvragen 'betrek je omgeving'

- Heb je de belanghebbenden betrokken bij het samenstellen van de beleidsopties?



## 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

### Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen gegeven je beleidstheorie?

De wettelijk verplichting van cameratoezicht zal na verwachting leiden tot een verbeterde naleving van dierenwelzijnsvoorschriften in slachthuizen en verzamelcentra. Dit effect zal worden bereikt door effectiever toezicht van de NVWA en door verplicht gebruik van de camerabeelden voor eigen toezicht door de bedrijven. Daarnaast kan het toezicht op dierenwelzijn van de NVWA op termijn toekomstbestendiger worden ingericht door het gebruik van nieuwe technologieën.

- b) Welke verplichte toetsen zijn op jouw traject van toepassing?

Internetconsultatie (1e versie wetsvoorstel is geconsulteerd van 27 juli 2022 tot en met 15 september 2022). Uitkomsten zie MvT.

Wetgevingstoets (moet nog worden uitgevoerd)

MKB-Agro-toets (zie MvT)

BET (Bedrijfseffecten toets) (zie MvT)

ATR-regeldruk-toets (moet nog worden uitgevoerd)

HUF Toets (handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid)

(moet nog worden uitgevoerd door NVWA)

Impact op verwerking persoonsgegevens:

FG advies (zie MvT)

Autoriteit Persoonsgegevens (AP) (moet nog worden uitgevoerd)

- c) Wat is de beste analysemethode om systematisch je aannames te valideren?

## 5. Wat is de voorkeursoptie?

### Hulpvragen

a) Beschrijf je voorkeursoptie

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet dieren voorziet in regels over verplicht cameratoezicht op slachthuizen en verzamelcentra. Hiermee wil de regering de naleving van regels ter bescherming van het welzijn van dieren door exploitanten van slachthuizen en verzamelcentra en hun medewerkers verbeteren en het toezicht op de naleving van deze regels door de overheid versterken.

Met dit wetsvoorstel geeft de regering uitvoering aan de motie van het lid Ouwehand van 12 april 2017, waarin de regering is verzocht om in te zetten op cameratoezicht in belang van dierenwelzijn in alle Nederlandse slachthuizen en een verplichting daartoe niet uit te sluiten. Het voornemen tot invoering van verplicht cameratoezicht op slachthuizen is bij brief van 3 september 2021 door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) aan de Tweede Kamer aangekondigd. Bij brief van 22 april 2022 is door de minister van LNV gemeld dat het aangekondigde wetsvoorstel ook betrekking zal hebben op verzamelcentra.

Met het wetsvoorstel wordt de grondslag gecreëerd om exploitanten van slachthuizen en verzamelcentra te verplichten ervoor te zorgen dat er in hun inrichting permanent voorzieningen (camera's) aanwezig zijn om bewegend beeld en vast te leggen van activiteiten met betrekking tot dieren. De toezichthouder dient te allen tijde toegang te hebben tot de vastgelegde beelden. Tevens bevat het wetsvoorstel de grondslag om op termijn AI-algoritmen en sensortechnologie te kunnen toepassen met het doel om camerabeelden te selecteren en te analyseren.

Naast het toezicht door de NVWA verplicht het wetsvoorstel ook de exploitant zelf om de camerabeelden te gebruiken om de activiteiten met betrekking tot dierenwelzijn op zijn bedrijf te monitoren en te verbeteren.

In de nog op te stellen AMvB zullen regels worden gesteld over de plaatsing van de camera's, de technische eigenschappen, de vastlegging van de opgenomen beelden, het beschikbaar stellen van de beelden aan de toezichthouder, de bescherming van de authenticiteit van de beelden, de bescherming tegen het voortijdig verloren gaan en de bewaartermijn.

b) Hoe beoordeel je de gekozen optie in termen van:

- [Doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#)
- Uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#))
- Brede maatschappelijke impact

doeltreffendheid en doelmatigheid

Uit de evaluatie van de NVWA is gebleken dat cameratoezicht, in aanvulling op fysieke toezicht, een grote meerwaarde heeft voor het toezicht en de handhaving van

dierenwelzijnsovertredingen. Door het gebruik van camera's kan het toezicht van de NVWA veel effectiever plaatsvinden dan door fysieke controles alleen. Dit effectieve toezicht kan redelijkerwijs niet op een andere wijze door de NVWA worden uitgevoerd. Een dergelijke toezichtintensiteit zou (gedeeltelijk) ook kunnen worden bereikt door intensievere fysieke controles door de toezichthouder of veel verschillende plaatsen binnen de bedrijven. Hiervoor zou veel extra capaciteit nodig zijn bij de toezichthouder en de kosten voor de overheid en het bedrijfsleven zouden disproportioneel toenemen.

#### Regeldruk

Het wetsvoorstel heeft naar verwachting substantiële regeldrukgevolgen voor slachthuizen en verzamelcentra blijkt onder meer uit de uitgevoerde agrarische praktijktoets en de eerste, informele internetconsultatie. Dit zullen zowel ervaren regeldruk (privacy) en materiele regeldruk (kosten) zijn.

De uitvoeringskosten voor het inrichten van cameratoezicht is met incidentiele en structurele kosten verbonden voor de exploitant van het slachthuis of verzamelcentrum. Dat zijn o.a. de aanschaffingskosten van de camerasystemen en overige ict-uitgaven. Daarnaast moeten deze systemen structureel worden onderhouden. Slachthuizen die al met cameratoezicht werken zullen in een aantal gevallen de huidige camerasystemen moeten aanpassen om deze overeen te laten komen met de regelgeving. Bedrijven die nog niet over camerasystemen beschikken, zoals veel verzamelcentra, zullen deze systemen moeten aanschaffen en inrichten. Kleinschalige bedrijven met geringe capaciteit, zoals de zelfslachtende slagers, zullen uitgezonderd kunnen worden van de verplichting tot cameratoezicht omdat de investeringen en inspanningen niet in verhouding staan met de aantallen dieren die daar worden geslacht en de financiële draagkracht van deze bedrijven. Wat verstaan wordt onder geringe capaciteit wordt in lagere regelgeving vastgelegd.

Voorts heeft het wetsvoorstel gevolgen voor de ervaren regeldruk voor personen die aanwezig zijn op slachthuizen en verzamelcentra en waarvan cameraopnames zullen worden gemaakt. Hierbij is sprake van inbreuk op de privacy. Bij werknemers op slachthuizen en verzamelcentra is deze inbreuk het grootst, aangezien zij veel op die locaties aanwezig zijn. De regering acht deze inbreuk op de privacy evenredig aan het doel van efficiënter toezicht op dierenwelzijn. Wel zal gestreefd worden om door middel van mitigerende maatregelen de inbreuk zo gering mogelijk te houden.

#### Handhaving

Tot slot heeft het wetsvoorstel gevolgen voor de toezichthouder. De huidige werkwijze zal moeten worden aangepast en verfijnd en de naleving van de voorschriften moeten worden gecontroleerd en gehandhaafd.

Daarnaast zou de NVWA een infrastructuur moeten oprichten om de intensivering van het toezicht op de camerabeelden te realiseren en het toezicht op afstand mogelijk te maken.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden in dit voorstel?

Zoals boven genoemd:

- Privacy

- Lastendruk

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Handhavings- en uitvoerings- en fraudebestendigheidaspecten zullen nadrukkelijk onderdeel zijn van de nog te verrichten HUF-toets door de NVWA. Een evaluatie zal over een, nog nader te bepalen, aantal jaren plaatsvinden. Gelet op de Regeling periodiek evaluatieonderzoek wordt gedacht aan een evaluatie na 5 jaar.