Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

33 835 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

Nr. 262

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2026

Met deze brief informeer ik uw Kamer over mijn visie op toezicht door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) op het terrein van LVVN. Daarmee los ik de toezegging in die ik deed in mijn brief over dierenwelzijn van 16 april 2026 (Kamerstuk 28 286, nr. 1433).

De maatschappelijke taak van de NVWA omvat zeven publieke belangen: voedselveiligheid, productveiligheid, dierenwelzijn, diergezondheid, plantgezondheid, natuur, en het ontmoedigen van tabaks- en alcoholgebruik.

Ik ben met de Minister van LVVN beleidsverantwoordelijk voor toezicht op dier- en plantgezondheid, dierenwelzijn, mest, natuur en de voedselveiligheid in de slacht- en uitsnijdfase. De Minister van VWS is beleidsverantwoordelijk voor het toezicht op de voedselveiligheid van vlees ná de slacht- en uitsnijdfase, overige levensmiddelen (waaronder melk, eieren en visserijproducten), productveiligheid en het toezicht op de Tabaks- en rookwarenwet en Alcoholwet. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op voedselveiligheid is daarmee gedeeld. De Minister van VWS en ik, als eigenaar van de NVWA, informeren de Kamer separaat over het toezicht van de NVWA in relatie tot de onderwerpen die onder haar beleidsverantwoordelijkheid vallen. Deze voorliggende Kamerbrief betreft dus alleen het toezicht op de onderwerpen die vallen onder de beleidsverantwoordelijkheid van LVVN.

De NVWA opereert in een context die voortdurend verandert: geopolitieke onzekerheid, toenemende (internationale) handel die steeds vaker online plaatsvindt, een groeiend aantal eisen vanuit Brussel en een krappe arbeidsmarkt. Dit betekent dat de NVWA geëquipeerd moet zijn om mee te bewegen in een veranderende wereld en dat haar toezicht wendbaar en toekomstbestendig is en blijft. Ik bouw met deze visie voort op de

kst-33835-262
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

strategische koers van de NVWA. De NVWA werkt aan zichtbaar maatschappelijk resultaat voor mens, dier en natuur. Daarbij toont de NVWA publiek ondernemerschap: zij pakt problemen in dialoog met maatschappelijke en handhavingspartners aan vanuit een onafhankelijke positie, en signaleert risico's en knelpunten aan beleid en politiek. Dat vraagt om risicogericht en kennisgedreven toezicht, waarbij middelen worden ingezet waar ze het hardst nodig zijn, goed gedrag wordt gestimuleerd waar het kan en zichtbaar wordt gehandhaafd waar het moet. Daarbij hoort een heldere rolverdeling. De bedrijven zijn verantwoordelijk voor de naleving van de regels die voor hen gelden. De politiek bepaalt de koers, maatschappelijke doelen en publieke waarden – het «wat». De beleidsdepartementen vertalen deze koers naar samenhangend beleid en zorgen voor de verdere uitwerking en toepasbaar maken van deze keuzes in concrete maatregelen. De NVWA bepaalt als onafhankelijke autoriteit waar en met welke methoden en interventies er op de bedrijven wordt toegezien – het «hoe». Die ruimte is nodig om als autoriteit eigenstandig en op objectieve gronden te kunnen bepalen waar toezicht het meest nodig is en met welke methoden het gewenste maatschappelijk effect van toezicht bereikt kan worden.

Toezichthouders zijn de oren en ogen van de overheid; zij zien als geen ander waar regels in de praktijk knellen en waar de risico's het grootst zijn. Tegelijkertijd is het een illusie dat met toezicht alle risico's te mitigeren zijn. Keuzes maken is inherent aan toezicht: publieke middelen zijn niet onbeperkt. Dit past binnen de ambitie van dit kabinet te willen bouwen aan een slagvaardige overheid: een overheid die scherpe keuze maakt, de mogelijkheden van data en digitalisering benut en doet wat nodig is. Door scherper risicogericht te werken en ineffectief toezicht te verminderen draagt de NVWA bij aan een overheid die effectief én doelmatig is. Modern toezicht is daarmee geen sluitpost, maar een bouwsteen van een slagvaardige overheid. Goed en betrouwbaar toezicht versterkt bovendien het vertrouwen van landen binnen en buiten de EU dat bij de productie in Nederland wordt voldaan aan de gestelde eisen. Dat draagt bij aan een sterke Internationale handelspositie van Nederland. In deze brief werk ik dit langs drie lijnen uit: *high trust, high penalty*; innovatie van toezicht; en vereenvoudiging en deregulering.

High trust, high penalty

De meeste ondernemers nemen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid serieus. Aantoonbaar goed gedrag moet daar waar dat kan beloond worden met lichter toezicht en minder toezichtlast. Voor ondernemers zijn bovendien meer voordelen te behalen bij privaat geborgde kwaliteit. Denk naast minder controles en minder kosten en administratie voor opgelegde herstelmaatregelen en boetes ook aan preventie van incidenten en betere prestaties in de eigen bedrijfsvoering. Daar waar regels worden overtreden en maatschappelijke schade wordt veroorzaakt, treedt de NVWA juist hard op. Bedrijven die hun verantwoordelijkheid nemen en hun kwaliteitssystemen aantoonbaar op orde hebben, krijgen meer ruimte en ervaren minder toezichtlast. De mate van toezicht volgt zo de mate van naleving en zelfregulering van een sector. Dat betekent waar mogelijk minder toezicht voor goed presterende ondernemers en toezichtcapaciteit die ingezet kan worden waar de grootste risico's worden gesignaleerd. Dit kan onder meer via vormen van systeemtoezicht: steekproefsgewijze inspecties op de werking van door bedrijven ingerichte en vooraf goedgekeurde systemen, in plaats van fysieke aanwezigheid van een inspecteur of dierenarts.

Tegenover die ruimte staat een stevige aanpak van wie bewust overtreedt; dat borgt een gelijk en eerlijk speelveld. De NVWA zet daarbij nu al een

breed palet aan instrumenten in naast de boete, zoals het schorsen of intrekken van een erkenning, het verlagen van de bandsnelheid, het afdwingen van een *recall* en transparantie over prestaties (*naming, shaming* en *faming*). Een stevige koers vraagt om een rijker bestuursrechtelijk instrumentarium. Dit is temeer van belang nu de strafrechtelijke keten zwaar belast is. Omdat het overtreden van de wet niet mag lonen zet ik in op herziening van het boetestelsel, met onder meer hogere en omzetgerelateerde boetes, gericht op notoire overtreders.

Ik kies in het vertalen van mijn principe van high trust, high penalty voor een gedifferentieerde aanpak per sector/domein, passend bij het vermogen tot zelfregulering en vormgegeven in dialoog met de verschillende sectoren. Daarbij houd ik ook rekening met verschillen binnen sectoren – ook in een sector waar veel misgaat zijn er ondernemers die het juist goed doen. Dit betekent dat op dit moment nog niet iedere sector zich leent voor lichter toezicht: het vermogen tot en de aantoonbare werking van zelfregulering moet eerst van voldoende niveau zijn om volgende stappen te kunnen zetten. Ik informeer uw Kamer over hoe deze vertaling er per sector en per domein precies uit komt te zien via Kamerbrieven die deze kabinetsperiode nog zullen volgen. Hierbij zal ik specifiek voor het domein van de vleesketen gebruik maken van de adviezen die de Adviescommissie stelseltoezicht op de vleesketen uiterlijk het derde kwartaal van 2026 met mij zal delen. Hieronder ga ik nu al – zoals toegezegd aan uw Kamer – specifiek in op de manier waarop ik het «Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren» en specifiek de bestuurlijke boete wil herzien.

Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren

De wet overtreden mag niet lonen en waar de rechten van het dier worden geschonden, moet het boete-instrumentarium stevig en afschrikwekkend zijn. In mijn brief van 16 april 2026 (Kamerstuk 28 286, nr. 1433) heb ik aangegeven dat ik een aanpassing van het «Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren» voorbereid met als doel om de doeltreffendheid van het instrument bestuurlijke boete Wet dieren te verhogen. Op dit moment zijn in het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren de volgende 5 boetecategorieën voor bedrijven vastgelegd:

– Categorie 1 (500 €): voor overtreding van regels met geringe gevolgen voor dierenwelzijn, diergezondheid of volksgezondheid. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan voorschriften die bijvoorbeeld te maken hebben met stamboeken.
– Categorie 2 (1.500 €): overtredingen door de houder van een dier van bepalingen ter bescherming van onder andere de gezondheid of het welzijn van de dieren.
– Categorie 3 (2.500 €): overtreding van regels over het doden van dieren in een slachthuis, bepalingen, gericht tot de houder van een dier, die vooral dienen ter bescherming van de volksgezondheid, regels over de productie en handel in dierlijke (bij)producten ter bescherming van de dier- en volksgezondheid, regels over de productie van vlees en regels over de bestrijding van dierziekten en zoönosen door houders, handelaren en slachthuizen.
– Categorie 4 (5.000 €): overtreding van regels over onder andere de productie en handel in diervoeders en diergeneesmiddelen, ziekteverwekkers, het verwerken van dierlijke bijproducten, de bestrijding van dierziekten en zoönosen door verwerkers van dierlijke bijproducten.
– Categorie 5 (10.000 €, of als dat meer is, 10% van de jaaromzet): overtreding van bepalingen over groeibevorderende stoffen en het gebruik van antibiotica.

Daarnaast geldt dat nu, als het economisch voordeel dat behaald is door een overtreding de hoogte van een van de boetecategorieën aanmerkelijk overschrijdt, de bevoegde autoriteit een bestuurlijke boete kan opleggen van ten hoogste de categorie 5. In het Besluit worden omstandigheden gespecificeerd die aanleiding kunnen geven om deze genoemde basisbedragen te verhogen of te verlagen. Zo kan de boete, als risico's of gevolgen van een overtreding voor de volksgezondheid, dierenwelzijn, diergezondheid of natuur gering zijn of ontbreken, worden gehalveerd; bij ernstige risico's of gevolgen kan het bedrag worden verdubbeld.

Recidive is een andere boeteverhogende omstandigheid: als een overtreder binnen vijf jaar nadat voor een overtreding een bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden opnieuw die overtreding begaat, wordt het boetegedrag verhoogd met het bedrag van de eerder opgelegde bestuurlijke boete. Dat betekent dat een overtreder aan wie een boete van € 2.500 is opgelegd en die binnen vijf jaar nadat die boete onherroepelijk is geworden eenzelfde overtreding begaat, een boete krijgt van € 5.000, de boete voor de derde overtreding is € 7.500 enzovoorts. In de praktijk kunnen met name partijen die onder permanent toezicht staan, zoals slachterijen, met de toepassing van de recidivebepaling te maken krijgen. Mijn voorganger Minister Adema heeft in 2022 een onderzoek laten uitvoeren naar de effecten van de bestuurlijke boete. Uit het onderzoeksrapport van Berenschot blijkt dat de bestuurlijke boete een afschrikwekkend effect heeft. Het rapport signaleert ook dat boetes zwaar kunnen uitvallen voor kleine bedrijven en relatief licht zijn voor grote bedrijven. Naar aanleiding van dit onderzoek wil ik ontwerpregelgeving in procedure brengen die voorziet in de volgende verbeteringen van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren.

Inflatiecorrectie

Ten eerste wil ik een inflatiecorrectie toepassen op de hoogte van boetecategorieën voor bedrijven. Hiertoe zal ik een wijzigingsbesluit in procedure brengen. De inflatie is in de periode van 2013 (het jaar waarop het Besluit in werking is getreden) tot en met 2025 met 40% gestegen. Dat betekent dat de huidige boete van 2.500 € voor overtreding van onder meer regels voor het doden van dieren in een slachthuis, na correctie voor inflatie, 3.500 € bedraagt voor een enkele overtreding. Ik wil deze correctie doorvoeren voor alle boetecategorieën.

Betere en bredere toepassing omzetgerelateerde boete

Ik vind echter dat enkel een inflatiecorrectie onvoldoende is. Om ervoor te zorgen dat boetes ook voor grotere bedrijven voldoende afschrikwekkend zijn, wil ik de mogelijkheid creëren om aan deze grote bedrijven, zoals bijvoorbeeld de grote slachthuizen, hogere boetes op te leggen. Daarvoor onderzoek ik op welke wijze de omzetgerelateerde boete in de boeteregelgeving beter uitvoerbaar kan worden gemaakt. Het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren biedt de mogelijkheid om een omzetgerelateerde boete op te leggen als het economisch voordeel dat behaald is door een overtreding aanmerkelijk hoger is dan de aangewezen boetecategorie. Door betere en bredere toepassingsmogelijkheden van de omzetgerelateerde boete maakt het wijzigingsbesluit het mogelijk om in ernstige situaties die niet door het Openbaar Ministerie afgedaan worden, een boete op te leggen die op kan lopen tot 10% van de omzet. Hiermee kan ook in die situaties een afschrikwekkende boete worden opgelegd.

Recidivebepaling

Met het oog op een goede uitvoerbaarheid van de bestuurlijke boete zal ik de termijn voor het toepassen van de hiervoor genoemde recidivebepaling aanpassen naar 3 jaar in plaats van de huidige 5 jaar. Dat betekent dat er een verhoging vanwege recidive wordt opgelegd als de herhaalde overtreding binnen 3 jaar plaatsvindt. De ervaring leert dat de huidige termijn van 5 jaar te lang is omdat de recidiveboetes dan zodanig hoog worden dat de betrokken bedrijven standaard bezwaar en beroep instellen tegen het boetebesluit. Deze aanpassing laat onverlet dat overtreders door middel van boetebesluiten, inclusief de hierboven gemelde aanpassingen, effectief zullen blijven worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid.

Ik streef ernaar om het aangepaste besluit met de voornoemde verbeteringen en de inflatiecorrectie op 1 juli 2027 in werking te laten treden. Het vergt enige tijd om de voor een dergelijk besluit noodzakelijke processtappen te doorlopen. Om de boetes afschrikwekkender te maken, streef ik er in de tussentijd naar om overtredingen van ernstige welzijnsschendingen in een hogere boetecategorie te plaatsen.

Innovatie van toezicht

Innovatie in het toezicht is geen keuze maar een noodzaak. Een sterk datafundament en nieuwe technologieën maken het toezicht doelmatiger en effectiever. De informatiepositie van de NVWA vormt daarbij de basis: met goede data weet de NVWA waar wel en niet wordt nageleefd, en kan gerichter gecontroleerd worden en effectiever worden ingegrepen. Het gaat zowel om technische innovatie (online toezicht, datascience, drones, cameratoezicht) als om sociale innovatie (allianties en handhavingscommunicatie, juist bij grensoverschrijdende problemen). Een voorbeeld van een nieuwe ontwikkeling is het project Slachtlog. Op een platform registreren slachthuizen de bevindingen van slim cameratoezicht en laten zij zien hoe zij daar opvolging aan geven. De NVWA krijgt zo meer inzicht in de werking van de (AI-)algoritmes en oefent met systeemtoezicht. Daarnaast benut de NVWA technologie om gerichter en, waar mogelijk, op afstand toezicht te houden.

Verder zet ik voor de toezichtspraktijk in op ruimere mogelijkheden om data te kunnen delen met handhavingspartners en derden, op ruimte in (Europese) wet- en regelgeving door waar mogelijk te sturen op heldere doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften, en op eenduidige normen die niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Ik besef dat dit een kwestie van lange adem is en niet van vandaag op morgen gerealiseerd is. Zo wil ik – bij voorkeur samen met andere lidstaten – onderzoeken of er ruimte is om de inspecties op identificatie en registratie (I&R) meer datagedreven en innovatiever uit te voeren. De EU verplicht nu jaarlijks fysieke inspecties bij ten minste 3% van de houders van runderen en van schapen en geiten, terwijl Nederland over een betrouwbare datastructuur en slimme dataselectie beschikt. Door (deels) administratieve controle of de inzet van drones ontstaat meer ruimte voor risicogericht toezicht. Daarnaast ga ik onderzoeken of alle wettelijke taken die voortvloeien uit EU-wetgeving op LVVN-terrein en die dierenartsen van de NVWA nu fysiek in slachthuizen moeten uitvoeren even impactvol zijn, of dit slimmer en innovatiever kan en of ik dit in Brussel kan agenderen. Zo kan ook hier het toezicht worden ingezet waar het meeste maatschappelijke effect wordt bereikt.

Vereenvoudiging en deregulering

Heldere, effectieve regels die ruimte bieden voor ondernemerschap zijn in het belang van beleid, toezichthouder, ondernemer en de samenleving. Regels zijn er om het publieke belang te dienen, maar zijn in sommige gevallen complex geworden of leiden tot onnodige regeldruk. Het aantal wetten en regels neemt daarnaast sterk toe.[1] Het vereenvoudigen en waar dat mogelijk is schrappen van regelgeving is dan ook een van de speerpunten van dit kabinet. Ik committeer mij aan deze ambitie. Inmiddels is een traject gestart om in kaart te brengen waar wet- en regelgeving eenvoudiger kan of geschrapt kan worden. De NVWA kan hierbij – vanuit haar eigen rol – een belangrijke rol spelen in het signaleren van regeldruk in de praktijk. Daarnaast kan ze bij nieuwe wet- en regelgeving aan de voorkant meedenken over eenduidige regelgeving die uitvoerbaar en handhaafbaar is. Eenvoud en handhaafbaarheid lopen niet altijd gelijk op. Toezicht is daarom naast uitvoering en beleid expliciet onderdeel van een Rijksbrede-aanpak om de regeldruk te verminderen. Onderdeel van deze aanpak is dat nieuwe wet- en regelgeving aan de voorkant nadrukkelijker ook op regeldruk wordt getoetst, via de Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) en het Beleidskompas. Zo wordt al bij het ontwerp zichtbaar waar regels zich opstapelen en onnodig complex worden of leiden tot te hoge regeldruk.

Tot slot

Deze brief bevat mijn richtinggevende principes en ambitie voor verdere modernisering van het toezicht van de NVWA op LVVN-terrein. Deze principes dienen als kapstok voor de nadere uitwerking en concretisering per domein. In de domeininhoudelijke brieven die deze kabinetsperiode nog volgen ga ik in op hoe ik de drie lijnen die ik hierboven heb uitgewerkt vertaal naar deze specifieke inhoudelijke dossiers. Op deze manier wil ik ervoor zorgen dat de NVWA toegerust is om zich ook op de lange termijn te richten op de publieke belangen die ze beschermt: voor mens, dier en natuur.

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

[1] Voor toezichthouders met 291% sinds 2005 (PwC, 2025) feiten-en-effecten-wet-en-regelgeving-op-uitvoeringsorganisaties.pdf