



Cameratoezicht dierenwelzijn in slachthuizen: werkbaar maar complexe aanpak met meerwaarde

Cameratoezicht krijgt meer en meer een reguliere plek in het toezicht op dierenwelzijn, blijkt uit de evaluatie cameratoezicht.

Toezichthouders die er in de praktijk mee werken zien duidelijk meerwaarde. Cameratoezicht levert waardevolle toezichtinformatie op. En in 2020 zijn de eerste waarschuwingen en boetes uitgedeeld op basis van camerabeelden.

Alle (middel)grote slachthuizen in Nederland hebben aangegeven mee te werken aan cameratoezicht op vrijwillige basis. De slachthuizen vinden de toezichtdruk van cameratoezicht hoog. De NVWA kan haar toezicht nog verder versterken met (slim) cameratoezicht. Toezichthouders hebben uit de praktijk veel concrete verbeterideeën aangedragen. Werk aan de winkel dus, om in samenspraak met de brancheverenigingen en LNV het toezicht verder te versterken. Dat is een meerjarig ontwikkeltraject.

Kernpunten evaluatie cameratoezicht slachthuizen dierenwelzijn

86% van de toezichthoudend dierenartsen ziet meerwaarde in cameratoezicht dierenwelzijn.

Medewerking bedrijfsleven is hoog: 90 grootste slachthuizen hebben aangegeven mee te werken.

In 2020 zijn de eerste boetes en waarschuwingen op basis van camerabeelden opgemaakt. 6% van de camera-inspecties roodvleesslachterijen leidden tot een rapport van bevindingen (RvB); dat is bij de andere inspecties rond dierenwelzijn bij roodvleesslachthuizen met permanent toezicht 0,08%. Bij pluimveeslachthuizen leveren de huidige controlepunten toezichtinformatie op die waardevol is, maar niet dusdanig ernstig is dat die leidt tot een RvB.

Cameratoezicht kan (op termijn) nog meer bijdragen aan het toezicht:

- aanvullende cameraposities, onder andere de 1e slachthandeling en in de gasverdoover;
- cameratoezicht ook voor diergezondheid en voedselveiligheid;
- slimme camera's en sensoren.

Het bedrijfsleven vindt de toezichtdruk hoog en een sterke verzwaring van het toezicht op dierenwelzijn. De sector is bereid in gesprek te gaan over verdieping van het toezicht rond dierenwelzijn en legt een koppeling met efficiënter toezicht. De sector ziet geen aanleiding om cameratoezicht te verbreden naar diergezondheid en voedselveiligheid (de post-mortemfase (PM) in het slachtproces).

Wat houdt cameratoezicht dierenwelzijn in slachthuizen in?

Vanaf 2017 heeft de NVWA in samenwerking met de circa 90 grootste pluimvee- en roodvleesslachterijen gewerkt aan invoering van cameratoezicht, als versterking van het toezicht op dierenwelzijn. Inzet was en is op vrijwillige medewerking van de sector, waardoor geen nieuwe specifieke wetgeving nodig was. Aanleiding was de motie Ouwehand uit 2017, die regering verzocht 'in te zetten op cameratoezicht in alle Nederlandse slachthuizen en verplichting daartoe niet uit te sluiten'.

De NVWA heeft met brancheverenigingen Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV), Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie (NEPLUVI) en Koninklijke Nederlandse Slagers (KNS) afspraken gemaakt over de vormgeving van cameratoezicht, waarvan de belangrijkste zijn:

- de handelingen met levende dieren zijn in beeld, dit is geconcretiseerd (per diersoort apart) in een aantal controlepunten waar een camera bij moet staan;
- 28 dagen bewaartermijn van de beelden;
- beelden zijn en blijven eigendom van het slachthuis;
- de NVWA kijkt beelden uit op locatie;
- camera-inspecties zijn op kosten van de overheid.

De circa 90 grootste slachthuizen hebben aangegeven mee te werken aan cameratoezicht. De NVWA voert bij de circa 40 grote slachthuizen met permanent toezicht 2 keer per maand een camera-inspectie uit, bij de circa 50 middelgrote 1 keer per maand.

Bij een camera-inspectie kijkt een inspecteur indicatief 2 uur beeldmateriaal uit, opgenomen op verschillende dagen en controlepunten.

Als een slachthuis niet mee wil werken, geeft de NVWA de intensivering van het toezicht op dierenwelzijn vorm door fysiek toezicht ('aanvullend permanent toezicht op het levende deel'), op kosten het van slachthuis.

Resultaten camera-inspecties 2020-2021

Tabel 1 geeft een overzicht van de uitgevoerde camera-inspecties, geconstateerde onregelmatigheden en de opgelegde rapporten van bevindingen, die als basis dienen voor een boete of schriftelijke waarschuwing. De gegevens zijn van het laatste kwartaal in 2020, waarvan er geen overzicht van aantallen onregelmatigheden bekend zijn en van de 1e helft van 2021. De gegevens zijn uitgesplitst naar roodvlees (rund/varken/geit/schaap) of pluimvee. Tabel 2 geeft een overzicht van het gebruik van camerabeelden als ondersteuning van bevindingen tijdens fysieke controles, waarvoor rapporten van bevindingen zijn opgemaakt.

	camera-inspecties	onregelmatigheden (% ten opzichte van inspectie)	RvB (rapporten van bevindingen) ¹	% RvB ten opzichte van inspecties	% RvB ten opzichte van onregelmatigheden
2021, (totaal) 1e helft	616 (per maand 100)	129 (20,9%)	28	4,5	21,7
2021, (roodvlees) 1e helft	478	122 (25,5%)	28	5,9	23,0
2021, (pluimvee) 1e helft	138	7 (5%)	geen	geen	geen
2020, (totaal) laatste kwartaal	218 (per maand 70)	nader bepalen			
waarvan					
2020, (roodvlees) laatste kwartaal	176	nader bepalen	14		
2020, (pluimvee) laatste kwartaal	42	nader bepalen	geen		

Tabel 1: resultaten camera-inspecties

roodvlees	RvB ¹
2021, 1e helft	7
2020, laatste kwartaal	5

Tabel 2: resultaten benutting camerabeelden ter ondersteuning fysieke controle

- In totaal zijn er in de 1e helft van 2021 129 onregelmatigheden geconstateerd. Die zijn besproken met het slachthuis en er zijn afspraken gemaakt om herhaling te voorkomen.
- 28 onregelmatigheden waren zo ernstig dat op basis van de beelden een rapport van bevindingen is opgemaakt (en in het laatste kwartaal van 2020 14). Deze zijn allen opgemaakt bij roodvleesslachterijen.
- Daarnaast zijn tijdens reguliere fysieke inspecties in de 1e helft van 2020 en het laatste kwartaal van 2021 12 keer camerabeelden gebruikt bij de onderbouwing van een opgemaakt rapport van bevindingen, bij roodvleesslachterijen.
- Het type onregelmatigheden dat bij pluimveeslachthuizen via de huidige cameraposities in beeld is, levert waardevolle toezichtinformatie op, maar is niet zo ernstig dat het op zichzelf tot een RvB leidt. Denk bijvoorbeeld aan het uitvoeren van welzijnscontroles bij de gasverdoover.
- Bij 5,9% van de bij roodvleesslachterijen uitgevoerde camera-inspecties wordt een RvB opgemaakt. Ter vergelijking: in de 1e helft van 2020 werd bij uitgevoerde controles rond dierenwelzijn in roodvleesslachthuizen met permanent toezicht in 0,08% van de gevallen een RvB opgemaakt.
- De onregelmatigheden en overtredingen zijn bij verschillende controlepunten en bij verschillende typen bedrijven geconstateerd. Daar is met de beperkte data tot nu toe nog geen patroon in te zien.

¹ RvB: rapport van bevindingen, basis voor boeteoplegging of waarschuwing

Toelichting op waargenomen beelden

Onderstaande opsomming geeft een indicatie van het type onregelmatigheden en overtredingen dat op de beelden zijn waargenomen.

Beelden van onregelmatigheden, waarover afspraken met slachthuis zijn gemaakt

- Tijden van welzijnscontrole en koppelwisseling worden genoteerd zodat er sneller kan worden gezien of de controles worden uitgevoerd.
- Medewerker nasnijden zat te eten tijdens werkzaamheden, wordt hier direct op aangesproken.
- Gebruik elektrische prikker alleen als laatste optie.
- Afgesproken dat er aandacht voor bufferen moet zijn.
- Personeelslid steken aanspreken op gehaast werken.

Beeld van overtredingen waarvoor een rapport van bevindingen is opgemaakt:

- Niet-transportwaardige liggende runderen aangevoerd.
- Afwezigheid medewerker slachthuis bij lossen schaaap om 3.30.
- Geen voer geven bij langere wachttijd dan 12 uur.
- Slaan/schoppen rund, verkeerd prikkergebruik.
- Aanvoer niet-transportwaardig ziek dier/geen welzijnscontrole en ingrijpen door exploitant.
- Schaaap voor dood achtergelaten op losperron.
- Geit aan hoorns uit wagen getrokken door vervoerder.
- Rund kop afzetten bij tekenen van leven.

Uitkomsten van de interne evaluatie

De NVWA heeft een interne evaluatie uitgevoerd bij toezichthoudende dierenartsen. De uitkomsten en adviezen zijn hieronder opgenomen.

- 86% van de toezichthoudende dierenartsen (n= 140) vindt dat cameratoezicht meerwaarde heeft. Cameratoezicht helpt als extra ogen: kunnen kijken op een plek en een moment dat de toezichthouder er niet is. En ook als 'archieef': om situaties samen met het bedrijf nog eens na te kijken en bespreken.
- Toezichthouders hebben het beeld dat een behoorlijk deel van de slachthuizen de camerasystemen zelf ook gebruikt, voor bijvoorbeeld monitoring van medewerkers en voor kwaliteitsborging. Echter het werken met camerasystemen is bij heel weinig bedrijven opgenomen in de formele kwaliteitssystemen (bijvoorbeeld de standaard werkwijzen, SWW). Het zou goed zijn als slachthuizen hun eigen kwaliteitsborging van dierenwelzijn versterken met cameratoezicht, door cameratoezicht formeel in de SWW op te nemen.
- Toezichthouders hebben het beeld dat met name bij middelgrote slachthuizen de aandacht voor dierenwelzijn is toegenomen door de aanwezigheid van cameratoezicht. Ze verwachten dat de aanwezigheid van cameratoezicht in de toekomst de aandacht voor dierenwelzijn bij zowel grote als middelgrote slachthuizen op een hoger niveau zal houden.
- Controlepunten
 - Er is geen wettelijke basis voor cameratoezicht. De huidige controlepunten waarop een camera staat, zijn afgesproken in overleg tussen sector en NVWA.
 - Toezichthouders vinden de afgesproken controlepunten die in beeld moeten zijn voor roodvlees (runderen, varkens, geiten, schapen) nuttig. Rond dierenwelzijn zouden zij graag op meer controlepunten in slachthuizen camera's zien: bijvoorbeeld bij de 1e slachthandelingen in de gasverdover. Ook bepleiten zij inzet van cameratoezicht bij verzamelcentra.
 - De controlepunten bij pluimvee zijn beperkt en worden vooral benut om te controleren of het bedrijf welzijnscontroles uitvoert. Toezichthouders zouden graag op meer controlepunten in slachthuizen camera's zien. Bijvoorbeeld bij de welzijnscontrole bij aanvoer en bij de 1e slachthandeling.

- Een van de afspraken met de sector is dat de slachthuizen eigenaar zijn van de beelden. Inspecteurs kijken de beelden bij camera-inspecties uit op het slachthuis. Cameratoezicht zou veel efficiënter vorm kunnen krijgen als de beelden van afstand uitgekeken zouden kunnen worden.
- Een slachthuis dat niet mee wil werken aan cameratoezicht, kan uiteindelijk 'aanvullend permanent toezicht op het levende deel' krijgen (op eigen kosten). Dat betekent voor de NVWA het inregelen van extra toezicht, bij al zeer schaarse capaciteit. Dat betekent in de toezichtspraktijk een complexe werkwijze die veel vraagt van de organisatie.
- Juridisch
 - *Toetsing door rechter*
Een slachthuis heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) gevraagd zich uit te spreken over het inzetten door de NVWA van 'aanvullend toezicht op het levende deel': mag de NVWA dat doen? De NVWA heeft aangegeven dat het aan haar is hoe zij haar toezicht inricht, gegeven de risico's op onregelmatigheden en overtredingen. Het CBB heeft die lijn van argumentatie onderschreven.
 - *Ontbreken wettelijke basis maakt aanpak complex*
De ontwikkelde aanpak is werkbaar, maar complex door het ontbreken van een wettelijke basis. Op 3 punten specifiek zou een wettelijke basis de uitvoering van het cameratoezicht versterken:
 - zodat de overheid de controlepunten die in beeld moeten zijn bepalen, in plaats van in overleg treden met de sector;
 - zodat de NVWA bij cameratoezicht meer in lijn met het algemeen interventiebeleid kan opereren. Bijvoorbeeld: bij niet-medewerking een boete geven;
 - dan kan de NVWA de camerabeelden makkelijk in haar bezit kan krijgen, hetgeen nu niet het geval is. Voor een RvB is het bijsluiten van beeldmateriaal geen juridische vereiste, maar het kan wel ondersteunend werken. In het Verenigd Koninkrijk (VK), waar cameratoezicht al sinds 2018 wettelijk verplicht is, gebruikt de toezichthouder vaak beeldmateriaal op die manier.
- Toezichthouders bepleiten om cameratoezicht niet alleen rond dierenwelzijn in te zetten, maar ook voor diergezondheid (de reinigings- en ontsmettingsplek) en voedselveiligheid (de post-mortemfase in het slachthuis). Ook zijn er ideeën om cameratoezicht bij andere sectoren in te zetten, bijvoorbeeld bij verzamelcentra.
- Vanuit de toezichtspraktijk is er een wens om te verkennen hoe het toezicht met slimme sensoren (warme, geluid, beweging) versterkt kan worden.

Inbreng sector evaluatie cameratoezicht slachthuizen dierenwelzijn

De NVWA heeft het cameratoezicht geëvalueerd met de Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV), de Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie (Nepluvi) en Koninklijke Nederlandse Slagers (KNS). Zij hebben voor de evaluatie de volgende input gegeven.

- Slachthuizen vinden het toezicht op dierenwelzijn sterk verzaamd door cameratoezicht en vinden de toezichtdruk hoog. Ze bepleiten meer risicogerichtheid en lagere inspectiefrequenties voor bedrijven die het goed doen.
- De sector staat er voor open te spreken over verdieping van het toezicht op dierenwelzijn (aanvullende controlepunten) en legt daarbij een koppeling met efficiënter werken. De sector ziet geen aanleiding voor het verbreden van cameratoezicht naar diergezondheid en voedselveiligheid.

Conclusies

- De NVWA is positief over de waarde van cameratoezicht in slachthuizen voor dierenwelzijn: de aandacht voor dierenwelzijn in de slachthuizen is toegenomen en het toezicht door de NVWA is versterkt, waarbij het aantal geconstateerde overtredingen verhoudingsgewijs hoger is dan bij fysiek toezicht.
- De medewerking vanuit het bedrijfsleven is positief. De circa 90 grootste slachthuizen hebben vrijwillig camera's geplaatst. Het bedrijfsleven is niet bereid de NVWA de beelden op afstand uit te laten kijken of de beelden te verstrekken. Het bedrijfsleven vindt de toezichtdruk hoog en voelt het als een sterke verzwaring van het toezicht op dierenwelzijn.
- De NVWA ziet mogelijkheden om haar toezicht verder te versterken door inzet van camera's. De sector staat open voor gesprek over verdieping van cameratoezicht rond dierenwelzijn en legt een koppeling met efficiënter werken. De sector ziet geen aanleiding om cameratoezicht te verbreden naar diergezondheid en voedselveiligheid (de PM-fase in het slachtproces).

Aanbevelingen

De NVWA ervaart een aantal knelpunten en is van mening dat cameratoezicht (op termijn) nog meer kan bijdragen aan de naleving en het efficiënter inrichten van het toezicht. In dit kader doet de NVWA de volgende aanbevelingen:

- 1 Invulling van een wettelijk kader waardoor meer risicogericht en efficiënter kan worden gewerkt door:
 - controlepunten vast te leggen in regelgeving, in plaats van op vrijwillige basis in overleg met de sector te laten bepalen;
 - bij niet-naleving efficiënter ingrijpen mogelijk te maken, door een wettelijk interventiepalet in te richten;
 - in regelgeving te verankeren dat het bedrijfsleven meer verantwoordelijkheid neemt door verplichte opname van cameratoezicht in de formele kwaliteitssystemen van slachthuizen;
 - de wettelijke mogelijkheden van het opvragen van beelden door de NVWA ten behoeve van toezichtdoeleinden te regelen.
- 2 Het uitbreiden van cameratoezicht waardoor cameratoezicht meer mogelijke risico's in beeld kan brengen door:
 - verdiepen (of intensiveren) van cameratoezicht op dierenwelzijnsissues binnen slachthuizen, bijvoorbeeld aanvullende cameraposities in de gasverdover en bij de 1e slachthandeling (zie tabel 3).
 - verbreden van cameratoezicht naar andere sectoren zoals dierenwelzijn bij verzamelcentra en naar andere publieke belangen zoals diergezondheid en voedselveiligheid bij slachthuizen (zie tabel 3).

controlepunten	publieke waarde
aantal specifiek punten per diersoort	dierenwelzijn
'1e slachthandeling'	dierenwelzijn (rund, pluimvee)
gasverdover	dierenwelzijn
hygiëne (bijvoorbeeld schone messen)	voedselveiligheid
toezicht op PM-werkzaamheden in beeld (onder andere keurbordessen en bandkeurders)	voedselveiligheid
reinigings- en ontsmettingsplaats	diergezondheid
exportverzamelplaatsen	dierenwelzijn

Tabel 3: aanbevelingen controlepunten

- 3 Verhogen verantwoordelijkheid van bedrijven door:
- al dan niet wettelijk verplicht, opnemen van cameratoezicht in de standaard werkwijzen van bedrijven;
 - een bonus-malus systeem te ontwikkelen waarbij inspectiefrequentie afgestemd wordt op de prestatie van bedrijven.
- 4 Innoveren van cameratoezicht door in te zetten op het gebruik van bijvoorbeeld slimme camera's en warmte- en geluidssensoren, waardoor direct kan worden ingegrepen door het bedrijfsleven. Het toezicht op deze vorm van cameragebruik moet verder worden ontwikkeld, maar kan het nemen van de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven verder bevorderen.