



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën



Autoriteit Dierwaardige Veehouderij

Onderzoeksrapport

Aandachtspunten bij de oprichting van de
Autoriteit Dierwaardige Veehouderij

Colofon

Titel

Autoriteit Dierwaardige Veehouderij

Uitgebracht aan

Directeur-generaal AGRO van het Ministerie van LVVN

Datum

08-01-2026

Kenmerk

2026-0000006598

Inlichtingen

Auditdienst Rijk

adrcommunicatie@minfin.nl

www.auditdienstrijk.nl



Foto: ministerie van LVVN

Inhoud

Cruciaal zijn duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden en voldoende gezag van de Autoriteit 5

1.	Inleiding	6
2.	Wees duidelijk over de taken en verantwoordelijkheden van de Autoriteit	7
2.1	Zorg voor een duidelijke en transparante invulling publiek-private samenwerking	7
2.1.1	Stel een set van afspraken vast	7
2.1.2	Organiseer een goede afstemming over handhaving en handhavende taken	8
2.2	Blijf scherp op de (beleids)doelen voor dierwaardigheid	8
2.2.1	Overweeg toetsing van de werkprogramma's aan de beleidsdoelen	8
2.2.2	Formuleer criteria voor monitoring en toetsing door de Autoriteit	9
3.	Creëer de randvoorwaarden voor een gezaghebbende Autoriteit	10
3.1	Borg onafhankelijkheid in de organisatie	10
3.1.1	Zorg voor een onafhankelijk secretariaat en voorzitterschap	10
3.1.2	Werk met een team van onafhankelijke experts	10
3.1.3	Denk na over invulling extern toezicht op onafhankelijkheid	11
3.2	Streef naar goede samenwerking met betrokken organisaties	11
3.2.1	Efficiënte gegevensinwinning	11

3.2.2	Gerichte advisering aan het Bestuurlijk Overleg	12
3.3	Zorg voor betrouwbare en toegankelijke informatie en evaluatie	12
3.3.1	Borg betrouwbaarheid middels diepte-onderzoeken of audits	12
3.3.2	Maak vooraf afspraken over de te verstrekken gegevens aan de Autoriteit	12
3.3.3	Verlang toegankelijkheid en openbaarheid van de gegevens	13
3.3.4	Organiseer een periodieke evaluatie van de Autoriteit	13
3.4	Zorg voor voldoende financiering en een compacte organisatie	13
3.4.1	Regel de financiering van de Autoriteit	13
3.4.2	Werk met een compacte organisatiestructuur	13
3.4.3	Zorg voor beschikbaarheid van expertise	14

4. Ontwikkeling ranking- systeem 15

5. Verantwoording onderzoek 16

Ondertekening 19

Bijlage 1 – referentiekader Autoriteit Dierwaardige Veehouderij 20

Bijlage 2 – Governance Convenant 23

Bijlage 3 – Toelichting op enkele begrippen uit het Convenant 24

Managementreactie 25

Cruciaal zijn duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden en voldoende gezag van de Autoriteit

In het convenant Dierwaardige Veehouderij is vastgelegd dat er een Autoriteit Dierwaardige Veehouderij komt: een onafhankelijke Autoriteit die kan monitoren of in de sector, de markt/keten en bij de overheid voldoende voortgang wordt gemaakt om de doelen op het gebied van dierwaardigheid in de veehouderij te bereiken. De Auditdienst Rijk is gevraagd aandachtspunten mee te geven op basis van ervaringen bij een aantal andere organisaties / instanties binnen de Rijksoverheid.

Een belangrijk aandachtspunt is het voorkomen van verschillen in verwachtingen over de Autoriteit i.o. Daarom is het aan te raden met name de taken en verantwoordelijkheden van de Autoriteit zo concreet mogelijk te maken en dit goed vast te leggen.

Een ander belangrijk aandachtspunt is dat de Autoriteit voldoende gezag opbouwt en behoudt. Hiervoor moet de Autoriteit onafhankelijk zijn en transparant te opereren.

In het voorliggende rapport zijn deze twee aandachtspunten verder uitgewerkt in hoofdstukken twee en drie.



1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek en opdrachtgever

Het ministerie van LVVN werkt samen met 11 organisaties aan de oprichting van een Autoriteit Dierwaardige Veehouderij. LVVN wil dat deze Autoriteit goed is toegerust voor de taken die haar zijn toebedeeld. De ADR is gevraagd onafhankelijk onderzoek te doen naar aandachtspunten bij de vormgeving van een Autoriteit Dierwaardige Veehouderij op basis van ervaringen bij andere overheidsorganen/instanties met enigszins vergelijkbare taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

De opdrachtgever voor dit onderzoek is [REDACTED] directeur-generaal AGRO van het Ministerie van LVVN.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van het onderzoek is inzicht te geven in ervaringen met verschillende (semi-)overheidsorganisaties en andere relevante organisaties waarvan de taken enigszins vergelijkbaar zijn met die van de Autoriteit Dierwaardige Veehouderij in oprichting. Op basis van de onderzoeksresultaten kan de opdrachtgever onderbouwde keuzes maken en deze presenteren aan de stakeholders.

Centrale onderzoeksvraag is: "Wat zijn de aandachtspunten bij de oprichting van een toekomstige Autoriteit Dierwaardige Veehouderij, gebaseerd op ervaringen bij een aantal andere organisaties?"

1.3 Object van onderzoek en afbakening

Object van onderzoek

Het object van onderzoek is de Autoriteit Dierwaardige Veehouderij i.o. Hieronder wordt de organisatie verstaan die, als onderdeel van het convenant Dierwaardige Veehouderij, wordt opgericht om op basis van monitoring- en signaleringsgegevens advies te geven over de voortgang van het traject naar een dierwaardige veehouderij.

Afbakening

De basis voor het onderzoek wordt gevormd door de ervaringen van zeven bestaande organisaties en organen die (enigszins) vergelijkbare taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben als de Autoriteit i.o. De zeven organisaties hadden niet allemaal evenveel ervaring met de in dit onderzoek betrokken onderwerpen, waardoor de beschikbare input per onderdeel beperkt is.

1.4 Leeswijzer

Met dit onderzoek is inzicht verkregen in de aandachtspunten die relevant zijn voor de oprichting van de toekomstige Autoriteit Dierwaardige Veehouderij. De bevindingen uit hoofdstukken 2 en 3 bieden handvatten voor de verdere uitwerking van de taken, organisatie en de van de Autoriteit. In hoofdstuk 4 wordt nog een aandachtspunt besproken met betrekking tot het te ontwikkelen rankingsysteem van keurmerken. De onderzoeksverantwoording is opgenomen in hoofdstuk 5. In bijlage 1 is het bij het onderzoek gebruikte referentiekader opgenomen en bijlage 2 bevat een overzicht van de gehanteerde begrippen. De managementreactie van de opdrachtgever is opgenomen aan het einde van het rapport.



2. Wees duidelijk over de taken en verantwoordelijkheden van de Autoriteit

“Deze autoriteit dierwaardige veehouderij zal de voortgang van de voorgenomen stappen en resultaten monitoren en op basis daarvan signaleren, evalueren en rapporteren. De autoriteit toetst daarbij zowel de voortgang van de afspraken in het convenant, de invulling van de benodigde randvoorwaarden en de ontwikkelingen in de markt”, aldus de aanbiedingsbrief bij het convenant van de minister aan de Tweede Kamer van 24 juni 2025. Uit de gesprekken over ervaringen met andere organisaties komt naar voren dat de verwachtingen over de Autoriteit sterk uiteen kunnen lopen en dat het belangrijk is hierover vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid te geven. In de gesprekken kwam dit vooral naar voren bij de invulling van de publiek-private samenwerking en de focus op de beoogde (beleids)doelen waarop de Autoriteit zich moet richten.

2.1 Zorg voor een duidelijke en transparante invulling publiek-private samenwerking

In het convenant is opgenomen dat de Autoriteit een publiek-private rechtsvorm krijgt. Met een "publiek private rechtsvorm" wordt niet bedoeld op een specifieke juridische entiteit met een specifieke juridische structuur, maar op een samenwerkingsvorm tussen publieke (overheids-) en private (markt-) partijen zoals sector, markt- en ketenpartijen en maatschappelijke organisaties. Een bewuste invulling van deze samenwerking draagt bij aan

duidelijkheid over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Autoriteit. Het is belangrijk vooraf heldere afspraken over de beoogde samenwerking te maken en deze vast te leggen, inclusief afstemming met bestaande handhavende instanties.

2.1.1 Stel een set van afspraken vast

Er is niet voor gekozen de Autoriteit een rechtsvorm toe te kennen. Dat betekent dat er ook geen statuten en/of huishoudelijk reglement zijn.

In het convenant is de governance van het convenanttraject opgenomen, waarin de structuur voor de uitvoering en aansturing van de onderdelen en activiteiten binnen het gehele convenant is weergegeven. Dit document gaat echter niet in op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Autoriteit. Om de invulling van de publiek-private samenwerking te verduidelijken, is het te overwegen een set van afspraken vast te leggen waarin de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden beschreven, evenals de dagelijkse werkwijze. Dit biedt houvast voor de samenwerking tussen de Autoriteit en de convenantpartijen.



Foto: ministerie van LNV

2.1.2 Organiseer een goede afstemming over handhaving en handhavende taken

In het convenant staat dat de Autoriteit tot taak heeft om ontwikkelingen te monitoren en deze in hun onderlinge samenhang te toetsen. Volgens het convenant heeft zij geen handhavende taak; de handhaving van wettelijke voorschriften ligt bij andere instanties, zoals de NVWA. Het is echter niet duidelijk wat er moet gebeuren wanneer de Autoriteit signalen opvangt dat wettelijke voorschriften niet worden nageleefd. Het is daarom belangrijk te bespreken en vast te leggen op welke wijze de Autoriteit dergelijke signalen onder de aandacht brengt bij de bevoegde instanties. Enkele organisaties die in het onderzoek zijn

betrokken hebben de suggestie gedaan om te bepalen dat, wanneer de Autoriteit een overtreding van wettelijke voorschriften signaleert, zij dit meldt aan bijvoorbeeld de NVWA, die vervolgens passende maatregelen treft.

2.2 Blijf scherp op de (beleids)doelen voor dierwaardigheid

De Autoriteit richt zich op de voortgang van de afspraken in het convenant, de invulling van de randvoorwaarden en de ontwikkelingen in de markt. Door in het onderzoek betrokken organisaties is gewezen op het risico dat de focus zo sterk op deze voortgang komt te liggen, dat de realisatie van het uiteindelijke beleidsdoel naar de achtergrond verdwijnt. Om dit te voorkomen is het belangrijk scherp te blijven op het doel om te groeien naar een dierwaardige veehouderij.

2.2.1 Overweeg toetsing van de werkprogramma's aan de beleidsdoelen

De werkprogramma's vormen een belangrijke basis voor de Autoriteit bij het toetsen van de voortgang. In werkplaatsen¹ wordt samengewerkt aan de uitwerking en uitvoering van werkprogramma's die bijdragen aan de stappen richting een dierwaardige veehouderij. Per werkplaats wordt jaarlijks een werkprogramma opgesteld. De werkprogramma's bevatten, voor zover van toepassing, zowel de vastgestelde tussendoelen uit de afspraken in de plannen van aanpak of routekaarten (die onderdeel zijn van het convenant), als de implementatie van regels in de AMvB, voor zover deze nog niet in de plannen van aanpak of routekaarten zijn opgenomen.

De werkprogramma's worden ter accordering voorgelegd aan het Bestuurlijk Overleg (BO). Er is echter niet voorzien in een

¹ Zie bijlage 3

toetsing van de werkprogramma's aan de beleidsdoelen voor een dierwaardige veehouderij. In interviews werd de suggestie gedaan om te voorzien in onafhankelijke toetsing van de werkprogramma's. Daarnaast kunnen de werkprogramma's getoetst worden aan de vastgelegde tussendoelen uit de afspraken in de plannen van aanpak en de routekaarten, evenals aan de implementatie van regels uit de AMvB.

Toetsing aan de beleidsdoelen kan ervoor zorgen dat de focus blijft liggen op het bereiken van een dierwaardige veehouderij, zoals beschreven door de RDA en de onderzoeksgroep "Convenant Dierwaardige Veehouderij".

De convenantpartijen willen immers gezamenlijk invulling geven aan de stappen richting een dierwaardige veehouderij in de periode 2025 – 2040, waarbij de samenhang tussen zes leidende principes² het uitgangspunt vormt. Bij de voorbereiding van het convenant is gebruikgemaakt van de zes leidende principes van de Raad voor Dieraangelegenheden (RDA). Deze leidende principes zijn afkomstig uit de zienswijze "Dierwaardige veehouderij" (2021) van de RDA en zijn opgenomen in de ontwerp-AMvB, aldus de minister in de inleiding van de in dit hoofdstuk genoemde aanbiedingsbrief.

In de bijlage bij het verslag van de voorzitter van het convenanttraject Dierwaardige Veehouderij (bijlage G) van 7 december 2023 is een rapport van de onderzoeksgroep 'Convenant Dierwaardige Veehouderij' opgenomen. Dit rapport bevat de resultaten van onderzoeken naar de stappen die in ieder geval noodzakelijk zijn om te komen tot houderijsystemen die voldoen aan de zes principes.

² De zes leidende principes: Erkenning van de intrinsieke waarde en integriteit van het dier, goede voeding, goede omgeving, goede gezondheid, natuurlijk gedrag, positieve emotionele toestand.

Beide onderzoeksresultaten zijn gebruikt bij het opstellen van de plannen van aanpak en routekaarten, en kunnen aanvullend houvast bieden bij het toetsen van de werkprogramma's.

2.2.2 Formuleer criteria voor monitoring en toetsing door de Autoriteit

In het convenant is opgenomen dat de Autoriteit de voorgenomen stappen en resultaten van ontwikkelingen gaat monitoren en in onderlinge samenhang gaat toetsen.

Onder monitoren wordt in het algemeen verstaan (niet specifiek voor dit onderzoek): het systematisch en periodiek meten van de werkelijke voortgang en resultaten in vergelijking met de geplande voortgang en resultaten, en het analyseren van de verschillen tussen planning en werkelijkheid. Bij toetsing gaat het om de beoordeling van de monitoringsresultaten.

Het is belangrijk om vooraf af te spreken wat de basis vormt voor die monitoring en toetsing. Voor een goede monitoring en toetsing is het essentieel dat er duidelijkheid bestaat over de criteria die worden gehanteerd. Deze criteria vormen de basis voor het meten van de voortgang richting een dierwaardige veehouderij.



3. Creëer de randvoorwaarden voor een gezaghebbende Autoriteit

In het convenant is aangegeven dat onafhankelijke monitoring van grote waarde is voor de samenwerking tussen de convenantpartijen. Ook staat in het convenant dat de Autoriteit onafhankelijk moet opereren van partijen die belang hebben bij de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij, dat de Autoriteit een onafhankelijke efficiënte werkorganisatie moet inrichten en dat een Commissie van Toezicht toeziet op de onafhankelijkheid van de Autoriteit. Deze aandacht voor onafhankelijkheid kwam ook duidelijk naar voren in de ervaringen bij andere organisaties. Voor de acceptatie van de monitorings- en evaluatieresultaten, en dus voor het gezag van de Autoriteit zijn onafhankelijkheid, transparantie en de beschikbaarheid van expertise cruciaal.

3.1 Borg onafhankelijkheid in de organisatie

Voor het gezag van de Autoriteit is het belangrijk dat zij onafhankelijk kan functioneren en voldoende inhoudelijke deskundigheid in huis heeft.

3.1.1 Zorg voor een onafhankelijk secretariaat en voorzitterschap

Meerdere organisaties hebben aangegeven dat het, om de onafhankelijkheid van de Autoriteit t.o.v. belanghebbende

partijen te borgen, belangrijk is dat de Autoriteit beschikt over een eigen ondersteunend stafbureau en een onafhankelijk voorzitterschap die losstaan van deze partijen. Op die manier wordt voorkomen dat belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen op de bevindingen van de Autoriteit of op de communicatie daarover.

Het risico dat verschillende partijen ongewenst invloed uitoefenen op de bevindingen van de Autoriteit wordt hiermee volgens respondenten verkleind. Dit is overigens in het belang van alle betrokken partijen. Op korte termijn kan het voor een departement of belangenorganisatie aantrekkelijk lijken om invloed te proberen uit te oefenen, maar als blijkt dat dit inderdaad mogelijk is, betekent dat ook dat andere partijen daarin succesvol kunnen zijn. Het gevolg hiervan is dat het vertrouwen van stakeholders in de onafhankelijkheid van de Autoriteit afneemt. Een van de organisaties heeft benadrukt dat het lastig kan zijn om de onafhankelijkheid in stand te houden, maar dat deze echt bepalend is voor het succes van de Autoriteit.

Het is daarom essentieel dat de Autoriteit volledig in vrijheid kan bepalen welke bevindingen en conclusies zij vastlegt, maar ook welke gegevens daarvoor nodig zijn en op welke wijze zij daarover kan beschikken. Dit wordt in paragraaf 3.3. nader uitgewerkt.

3.1.2 Werk met een team van onafhankelijke experts

Om deze onafhankelijkheid in de praktijk ook inhoudelijk te waarborgen, is het belangrijk dat de Autoriteit over voldoende inhoudelijke expertise beschikt. Welke expertise precies nodig is, hangt af van de uiteindelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Autoriteit (zie hoofdstuk 2).

Drie organisaties hebben goede ervaringen met het werken met een team van erkende, onafhankelijke deskundigen, waarbij de teamleden optreden als objectieve experts op persoonlijke titel. Teamleden moeten vrijuit kunnen spreken en mogen geen direct persoonlijk of financieel belang hebben bij de werkzaamheden of producten van de Autoriteit. Ook de (schijn van) belangenverstrengeling moet worden voorkomen.

3.1.3 Denk na over invulling extern toezicht op onafhankelijkheid

Extern toezicht kan bijdragen aan het vertrouwen in de Autoriteit. In het convenant is opgenomen dat een Commissie van Toezicht zal toezien op de onafhankelijkheid van de Autoriteit.

In het convenant is (nog) niet uitgewerkt waarop een eventuele Commissie van Toezicht precies moet toezien. Het externe toezicht kan op meerdere manieren worden vormgegeven. Een mogelijkheid is om te werken met een periodieke externe evaluatie, waarbij vooraf duidelijk wordt vastgelegd wat precies wordt geëvalueerd. Bij vier van de zeven onderzochte organisaties is het externe toezicht ingevuld in de vorm van externe audits, accreditaties, visitatiecommissies en kwaliteitstoetsing, onder meer via ISO-certificering.

De onafhankelijkheid blijkt overigens ook uit het handelen van de organisatie zelf. Vertrouwen ontstaat bovendien door transparantie en navolgbaarheid in het werk van de Autoriteit.

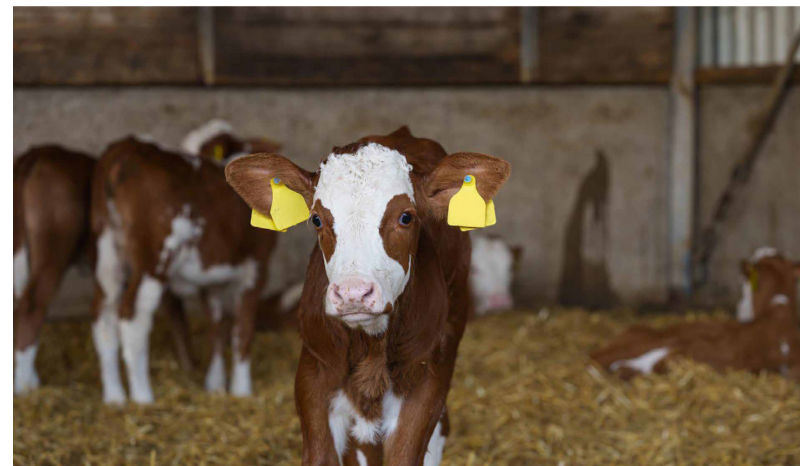


Foto: ministerie van LVVN

3.2 Streef naar goede samenwerking met betrokken organisaties

Hoewel enige afstand tussen de Autoriteit en de participerende organisaties belangrijk is met het oog op de onafhankelijkheid, betekent dit niet dat er geen contact moet worden onderhouden. Vooral in de beginfase van het traject is het van belang dat over en weer duidelijk is welke informatie nodig is en welke informatie beschikbaar of haalbaar is. Dit vereist een goede samenwerking.

Een belangrijk aandachtspunt binnen die samenwerking is de manier waarop gegevens worden verzameld en gedeeld. Een goed georganiseerde gegevensuitwisseling draagt bij aan betrouwbare monitoring en effectieve advisering door de Autoriteit.

3.2.1 Efficiënte gegevensinwinning

Veel monitoringsinformatie zal moeten worden aangeleverd door de participerende partijen. Mogelijk zijn er kansen voor meervoudig gebruik van gegevens (eenmalige inwinning) om de

administratieve belasting voor de partijen zo beperkt mogelijk te houden. Een van de onderzochte organisaties gaf de tip om te werken met een gecombineerde opgave (GO), waarbij ook relevante dierengegevens kunnen worden benut. Door aan deze opgaven enkele aanvullende vragen toe te voegen, kan mogelijk veel extra informatie worden verkregen. Het is daarom belangrijk aandacht te besteden aan een efficiënte gegevensinwinning.

In onderling overleg kan worden bepaald welke gegevens daadwerkelijk nodig en beschikbaar zijn. Daarbij is het van belang in gesprek te blijven over welke data gewenst zijn en op welke wijze deze kunnen worden verstrekt. Een goed ingerichte gegevensverzameling vormt een belangrijke basis voor de analyses en adviezen van de Autoriteit.

3.2.2 Gerichte advisering aan het Bestuurlijk Overleg

De formele advisering van de Autoriteit richt zich, blijkens het convenant, op het Bestuurlijk Overleg. Daarbij wordt aangegeven in hoeverre de doelstellingen voor dierenwelzijn worden behaald en wat er eventueel nodig is om de voortgang te versnellen of te verbeteren. De Autoriteit kan zich actief inzetten voor een dierwaardige veehouderij door o.b.v. de gerealiseerde resultaten gerichte adviezen te geven.

3.3 Zorg voor betrouwbare en toegankelijke informatie en evaluatie

Onderdeel van het convenant is dat de participerende partijen transparant zijn over de behaalde resultaten. De door deze partijen aangeleverde informatie moet betrouwbaar zijn; dit is noodzakelijk voor een goede monitoring en een gedegen advisering aan het Bestuurlijk Overleg, en daarmee voor het gezag van de Autoriteit.

Transparantie heeft tevens betrekking op de openbaarheid van gegevens en resultaten. Informatie die niet openbaar is, zou door de Autoriteit niet geaccepteerd moeten worden.

3.3.1 Borg betrouwbaarheid middels diepte-onderzoeken of audits

Uitgangspunt van het convenant is de actieve medewerking van de participerende partijen bij het aanleveren van informatie over de voortgang van de werkprogramma's. Een belangrijke uitdaging voor de Autoriteit is het borgen van de betrouwbaarheid - in termen van tijdigheid, volledigheid en juistheid - van de ontvangen informatie. In de gesprekken is de suggestie gedaan dat de Autoriteit hieraan invulling kan geven door diepteonderzoeken of audits uit te voeren op de aangeleverde gegevens en databronnen.

Naast betrouwbaarheid is het ook van belang dat er vooraf duidelijkheid bestaat over welke gegevens precies moeten worden aangeleverd en onder welke voorwaarden.

3.3.2 Maak vooraf afspraken over de te verstrekken gegevens aan de Autoriteit

Een goede informatievoorziening begint bij de borging van de betrouwbaarheid van de gegevens waarop de Autoriteit haar bevindingen baseert.

De Autoriteit heeft tot taak de werkprogramma's te monitoren en te evalueren. Daarvoor is het belangrijk dat de Autoriteit kan beschikken over de gegevens die daarvoor nodig zijn.

Respondenten wijzen erop dat een onderdeel van de werkprogramma's daarom moet zijn dat wordt vastgelegd met welke beschikbare en aan te leveren gegevens de voortgang van de werkprogramma's kan worden gemonitord en geëvalueerd,

aan welke eisen deze gegevensaanlevering moet voldoen (tijdigheid, volledigheid en juistheid) en in welke vorm de gegevens worden verstrekt (bijvoorbeeld als databestanden). Dit kan onderdeel uitmaken van de toetsing van de werkprogramma's door de Autoriteit (zie paragraaf 2.2.2).

3.3.3 Verlang toegankelijkheid en openbaarheid van de gegevens

Wanneer afspraken over de gegevensverstrekking goed zijn vastgelegd, komt de nadruk te liggen op de toegankelijkheid en openbaarheid van de gegevens.

Uitgangspunt is dat informatie over de werkzaamheden en bevindingen van de Autoriteit beschikbaar en begrijpelijk is voor zowel de maatschappij als de betrokken partijen in de sector. Dit betekent dat alle rapporten, adviezen en onderliggende bronnen van de Autoriteit openbaar zijn. Door respondenten is aangegeven dat informatie die niet openbaar is, door de Autoriteit ook niet geaccepteerd zou moeten worden. Wanneer gegevens niet herleidbaar mogen zijn tot individuele personen, kan bij de aanlevering aan de Autoriteit worden gewerkt met versleutelde data.

3.3.4 Organiseer een periodieke evaluatie van de Autoriteit

Naast transparantie en toegankelijkheid is het belangrijk dat ook de Autoriteit zelf periodiek wordt geëvalueerd om haar functioneren en effectiviteit te waarborgen.

Periodieke evaluaties van de voortgang en effectiviteit van de Autoriteit en haar taken bieden de mogelijkheid om verbeteringen door te voeren. Zo kunnen de werkzaamheden van de Autoriteit bijvoorbeeld eens in de zoveel jaar worden geëvalueerd door een visitatiecommissie. Daarbij wordt een onafhankelijke commissie

ingesteld die toeziet op de inhoudelijke kwaliteit en de maatschappelijke relevantie van het werk van de Autoriteit.

3.4 Zorg voor voldoende financiering en een compacte organisatie

Voor het uitoefenen van haar taken is het belangrijk dat de Autoriteit over voldoende financiële en personele middelen beschikt. Zonder voldoende middelen en een compacte, deskundige organisatie is het lastig om de beoogde onafhankelijkheid en kwaliteit in de praktijk te realiseren.

3.4.1 Regel de financiering van de Autoriteit

Wanneer het bedrijfsleven bijdraagt aan de financiering van de Autoriteit, is er een risico dat ze daarmee ook invloed op de werkzaamheden van de Autoriteit wil uitoefenen. Dit maakt het des te belangrijker om waarborgen voor de onafhankelijkheid in te bouwen (zie hoofdstuk 2).

Een positief aspect van medefinanciering door het bedrijfsleven, zo kwam in de gesprekken naar voren, is dat de participerende partijen met elkaar in gesprek moeten gaan over wat reëel en uitvoerbaar is ten aanzien van de financiering. Bovendien creëert dit een betrokkenheid die waardevol kan zijn bij de uitvoering van de monitoring-, evaluatie- en toetsingswerkzaamheden.

Een jaarlijks door de Autoriteit op te stellen werkplan kan dienen als basis voor de jaarlijkse financiering. De betaling van de bijdragen van de verschillende partijen zou eventueel kunnen verlopen via het Diergezondheidsfonds. Dit fonds wordt gezamenlijk gefinancierd door de rijksoverheid, de Europese Unie en de sectoren (via verplichte heffingen per dier).

3.4.2 Werk met een compacte organisatiestructuur

Wat betreft de organisatiestructuur van de Autoriteit kan worden gedacht aan een klein secretariaat of stafbureau, dat

gebruikmaakt van een netwerk van externe deskundigen. In de gesprekken kwam naar voren dat dit goed werkt. Het secretariaat verzorgt de noodzakelijke ondersteunende en uitvoerende werkzaamheden en wordt aangestuurd door een onafhankelijk voorzitter. De verschillende participerende partijen zijn vertegenwoordigd in het Bestuurlijk Overleg, maar niet in de onafhankelijke Autoriteit zelf. Op die manier wordt ongewenste beïnvloeding van de Autoriteit door de participerende partijen voorkomen.

3.4.3 Zorg voor beschikbaarheid van expertise

Om de benodigde externe expertise aan te trekken (zie paragraaf 3.1.2), kan worden gewerkt met een expertpanel dat wordt samengesteld door een selectiecommissie onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. Een alternatief is het gebruik van een eigen deskundigenbestand, bestaande uit deskundigen afkomstig van kennisinstellingen (universiteiten en onderzoeksinstituten), het kennisnetwerk van OBN (Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit³), adviesbureaus en ervaringsdeskundigen op het gebied van de veehouderij. Deze deskundigen worden op persoonlijke titel gevraagd. Het gaat om wetenschappers en professionals met jarenlange kennis van en praktijkervaring in de veehouderij. Op deze manier ontstaat een gemêleerde groep deskundigen met kennis en ervaring uit zowel de wetenschap als de praktijk. In de gesprekken kwam naar voren dat men hier goede ervaringen mee heeft.

³ Het kennisnetwerk OBN is een samenwerkingsverband van wetenschappers, beheerders en beleidsmakers dat onder regie van de

provincies kennis ontwikkelt en deelt over effectief natuurbeheer en natuurherstel.

4. Ontwikkeling ranking-systeem

dit rapport zijn verschillende mogelijkheden op een rij gezet om dierenwelzijn in de markt te versterken, onder meer via keurmerken.

Maak gebruik van beschikbare kennis bij de ontwikkeling van een rankingsysteem.

In het convenant is opgenomen dat de Autoriteit de ontwikkelingen van en tussen Nederlandse keurmerken voor dierwaardige producten zal monitoren aan de hand van een nog te ontwikkelen rankingsysteem. Een dergelijk systeem maakt het mogelijk om keurmerken op objectieve wijze te ordenen, zodat markt- en ketenpartijen beter kunnen beoordelen wat dit betekent voor hun prestaties en hun positie binnen de strategische ketensamenwerking.

Van de onderzochte organisaties zijn er slechts enkele die gebruikmaken van keurmerken. Een van deze organisaties lichtte toe dat zij aan de hand van keurmerken onderzoeken hoe verschillende keurmerken en ambities zich verhouden tot het door hen gebruikte keurmerk: of ze onderling te rangschikken zijn, elkaar aanvullen en –vooral- niet strijdig zijn. Bij het bereiken van de doelstelling, in dit geval een dierwaardige veehouderij, gaat het niet om concurrentie, maar om samenwerking.

Voor de ontwikkeling van het rankingsysteem, dat volgens het convenant nog moet worden ontwikkeld, kan gebruik worden gemaakt van reeds beschikbare kennis. Zo heeft de Raad voor Dieraangelegenheden (RDA) enkele jaren geleden het rapport 'Dierenwelzijn te koop' (2016-2018) uitgebracht, waarin is onderzocht of het mogelijk is om dierenwelzijn te vermarkten. In



5. Verantwoording onderzoek

5.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk wordt toegelicht op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd dat ten grondslag ligt aan de bevindingen uit hoofdstukken twee, drie en vier.

Het doel van het onderzoek is om aandachtspunten te verkrijgen voor de oprichting van de toekomstige Autoriteit Dierwaardige Veehouderij op basis van ervaringen van verschillende semi-organisaties en andere organisaties die enigszins vergelijkbaar zijn met de toekomstige Autoriteit. Op basis van de onderzoeksresultaten kan de opdrachtgever onderbouwde keuzes maken en deze presenteren aan stakeholders.

Centrale onderzoeksvraag is: “Wat zijn de aandachtspunten bij verschillende bij de oprichting van een toekomstige Autoriteit Dierwaardige Veehouderij?”

Met de volgende deelvragen:

1. Welke verschillende organisaties bestaan er (binnen de (Rijks)overheid) met enigszins vergelijkbare taken, bevoegdheden en verantwoordelijk als de nog op te richten Autoriteit?
2. Wat zijn, op basis van ervaringen bij de geïnventariseerde organisaties en gerelateerd aan de voor de Autoriteit opgestelde criteria (referentiekader), de belangrijkste ervaringen en aandachtspunten voor de oprichting van de beoogde Autoriteit?

5.2 Object van onderzoek, afbakening en definities

Object van onderzoek

Het object van onderzoek is de op te richten Autoriteit, waarbij wordt nagegaan in hoeverre zij voldoet aan de beoogde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, evenals aan de overige ideeën en uitgangspunten van LVVN op dit punt.

Afbakening

De basis voor het onderzoek wordt gevormd door de ervaringen van bestaande organisaties, instanties of organen die publiek en/of privaat worden gefinancierd en (enigszins) vergelijkbare taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben als de Autoriteit i.o. In het onderzoek zijn, op verzoek van de opdrachtgever, in ieder geval twee of meer organisaties, instanties of organen meegenomen die als rechtsvorm een overheidsstichting dan wel een adviescommissie hebben.

Definities

Onder een rechtsvorm wordt in dit onderzoek verstaan: de juridische vorm van een organisatie, instantie of orgaan.

Onder de Autoriteit Dierwaardige Veehouderij wordt de organisatie verstaan die, als onderdeel van het convenant Dierwaardige Veehouderij, zal worden opgericht om op basis van monitoringsgegevens advies te geven over de voortgang van het traject naar een dierwaardige veehouderij. De rechtsvorm die hiervoor mogelijk wordt gekozen, maakt onderdeel uit van het onderzoek en is dus niet gekoppeld aan de term ‘Autoriteit’.

5.3 Onderzoeksaanpak

In het onderzoek is nagegaan welke organisaties, instanties of organen die publiek en/of privaat worden gefinancierd, (enigszins) vergelijkbare taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben als de op te richten Autoriteit (*onderzoeksvraag 1*). Dit is gedaan in nauwe afstemming met de opdrachtgever, waarbij gebruik is gemaakt van de volgende criteria: het al dan niet hebben van een rapporterende en signalerende taak, een toezicht- en/of handhavende taak, een adviserende taak, gericht op primaire dataverzameling, gericht op secundaire dataverzameling en gemengde samenstelling publiek/privaat.

Uiteindelijk heeft het onderzoeksteam, in overleg met de opdrachtgever, besloten de volgende organisaties in het onderzoek te betrekken:

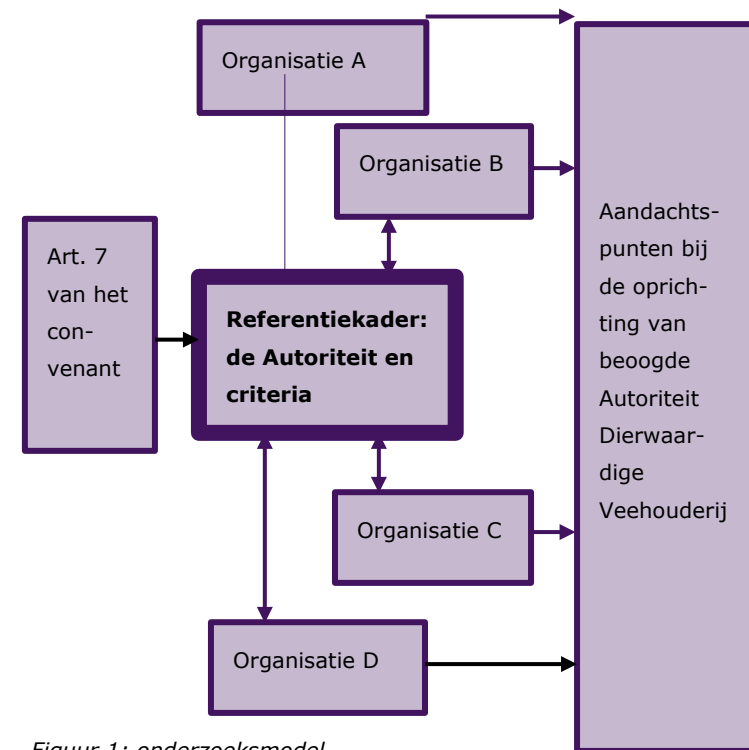
- Autoriteit Diergeneesmiddelen (SDa);
- Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA);
- Dopingautoriteit (DA);
- Ecologische Autoriteit (EA);
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL);
- Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu / afdeling effectmetingen (RIVM/EM);
- Dutch Green Building Council (DGBC).

De praktijkervaringen bij deze organisaties, al dan niet gekoppeld aan de gekozen organisatievorm, zijn in kaart gebracht. De ervaringen die bij de zeven organisaties zijn opgehaald, zijn divers en verschillen in de mate waarin ze relevant zijn voor de inrichting en oprichting van de Autoriteit. Door deze praktijkervaringen te vergelijken met de criteria uit het referentiekader voor de op te richten Autoriteit, zijn

aandachtspunten geformuleerd (*onderzoeksvraag 2*). Een en ander is schematisch weergegeven in het onderzoeksmodel.

Het referentiekader (zie bijlage 1) omvat de criteria voor de op te richten Autoriteit, gebaseerd op de wensen en verwachtingen ten aanzien van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zoals vastgelegd in het convenant. Dit referentiekader is vooraf, bij de opdrachtbevestiging, afgestemd met de opdrachtgever.

Door de opgedane inzichten en aanbevelingen te benutten, kunnen de betrokken partijen zorgen voor een onafhankelijke, deskundige en effectieve Autoriteit die het vertrouwen geniet van zowel de sector als de samenleving.



Figuur 1: onderzoeksmodel

5.4 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst, zoals vastgelegd in het audit charter van de ADR. Het audit charter is desgewenst op te vragen bij de ADR. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

5.5 Verspreiding rapport

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. De opdrachtgever, [REDACTED] directeur-generaal AGRO van het ministerie van LNV, is eigenaar van het rapport. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.



Ondertekening

Den Haag, 8 januari 2026



Projectleider

(Senior) Auditor / Auditmanager
Auditdienst Rijk



Foto: ministerie van LNV

Bijlage 1 – referentiekader Autoriteit Dierwaardige Veehouderij

1. Duidelijke wettelijke basis en bevoegdheden

- a. Wettelijke verankering:
 - i. De Autoriteit heeft een publiek-private rechtsvorm.
 - ii. Deze rechtsvorm is goed juridisch verankerd, zodat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Autoriteit helder zijn.
- b. Handhavingsbevoegdheden:
 - i. De Autoriteit heeft geen handhavende bevoegdheden, maar vervult een adviserende rol.

2. Onafhankelijkheid en transparantie

- a. Onafhankelijkheid:
 - i. De Autoriteit opereert onafhankelijk van partijen die een belang hebben bij de uitoefening van de taken van de organisatie. Dit is o.a. gewaarborgd door bestuurlijke scheiding, onafhankelijke financiering (geen directe financiering, wel via bijdragen in een onafhankelijk fonds), onafhankelijk bestuur.
 - ii. Een commissie van toezicht houdt toezicht op de onafhankelijkheid van de organisatie.

b. Transparantie in rapportage en communicatie:

- i. De Autoriteit rapporteert over de voortgang van de gemaakte afspraken tussen de betrokken⁴ partijen bij de oprichting van de Autoriteit, met betrekking tot het realiseren van de vastgestelde beleidsdoelen.
- ii. De autoriteit rapporteert over de voortgang van overige (keten)partijen bij het realiseren van de vastgestelde beleidsdoelen.
- iii. De autoriteit spreekt zich uit wanneer niet (tijdig) wordt voldaan aan de randvoorwaarden voor het realiseren van de doelen.
- iv. De rapportages van de Autoriteit zijn openbaar en voor het publiek inzichtelijk.

3. Samenwerking tussen betrokken partijen

- a. Participatie van betrokken partijen:
 - i. Participerende partijen zijn transparant over de bereikte resultaten (omdat deze transparantie noodzakelijk is voor een goede monitoring en advisering).
- b. Afstemming met beleidsmakers:
 - i. De Autoriteit zal regelmatig advies moeten geven aan het Bestuurlijk Overleg, waarbij wordt aangegeven of de doelstellingen voor dierenwelzijn behaald worden, en wat er eventueel moet gebeuren om de voortgang te versnellen of te verbeteren.

4. Duidelijke taakverdeling en focus

- a. Verantwoordelijkheden en taken op het gebied van monitoring:
 - i. De autoriteit monitort en toetst de voortgang en resultaten van de gemaakte (periodiek/jaarlijks geactualiseerde) afspraken tussen de partijen die betrokken

⁴ Onder betrokken partijen worden de twaalf organisaties en het ministerie van LNVN verstaan.

Deze partijen spelen een actieve rol bij de oprichting van de Autoriteit.

waren bij de oprichting van de Autoriteit over het realiseren van de vastgestelde beleidsdoelen.

- ii. De Autoriteit monitort en toetst de voortgang van het realiseren van de vastgestelde beleidsdoelen door overige (keten)partijen, dat wil zeggen partijen die niet betrokken waren bij de oprichting van de Autoriteit.
- iii. De Autoriteit monitort de ontwikkeling van Nederlandse keurmerken en de onderlinge verhoudingen aan de hand van een rankingsysteem.
- iv. De taken van de Autoriteit zijn duidelijk afgebakend (om te voorkomen dat de Autoriteit verstrikt raakt in bredere of overlappende verantwoordelijkheden van andere instanties).

b. Verantwoordelijkheden en taken op het gebied van advisering:

- i. Het inschatten van ontwikkelingen en op basis daarvan adviseren over de kansrijkheid van hogere standaarden / strengere normen.
- ii. Het opstellen van periodieke analyses en op basis daarvan adviseren aan betrokken partijen over de volgende stappen.
- iii. Het geven van zowel gevraagd als ongevraagd advies aan betrokken partijen.

c. Focus op resultaat en impact:

- i. De beleidsdoelen die gerealiseerd moeten worden, zijn concreet vastgelegd en meetbaar.
- ii. De impact van de voorgenomen maatregelen op de realisatie van de beleidsdoelen is meetbaar. (Het dient bijvoorbeeld duidelijk te zijn welke indicatoren worden gebruikt om de voortgang te monitoren.)

5. Toegankelijkheid van informatie en evaluatie

a. Duidelijke en toegankelijke informatie:

- i. De Autoriteit ontvangt benodigde data, producten, systemen en overige informatie door actieve medewerking van partijen.
- ii. De Autoriteit zorgt ervoor dat alle informatie over haar werkzaamheden en bevindingen beschikbaar en begrijpelijk is, zowel voor het publiek als voor de betrokkenen in de sector.

b. Evaluatie en aanpassingen:

- i. De Autoriteit evalueert en signaleert afwijkingen of knelpunten in de voortgang van de gemaakte afspraken over het realiseren van de vastgestelde beleidsdoelen tussen betrokken partijen, dat wil zeggen partijen die actief betrokken zijn of zijn geweest bij de oprichting van de organisatie.
- ii. De Autoriteit evalueert en signaleert in hoeverre de door betrokken partijen afgesproken randvoorwaarden (bijv. met betrekking tot vergunningverlening en financiële kaders) zijn nageleefd en spreekt zich hierover uit.
- iii. De Autoriteit evalueert en signaleert afwijkingen of knelpunten in de voortgang van overige ketenpartijen bij het realiseren van de vastgestelde beleidsdoelen.
- iv. Er zijn mechanismen voor periodieke evaluaties van de voortgang en effectiviteit van de Autoriteit en haar taken. Deze evaluaties bieden ruimte voor aanpassingen op basis van nieuwe inzichten of veranderingen in de sector.

6. Financiering en middelen

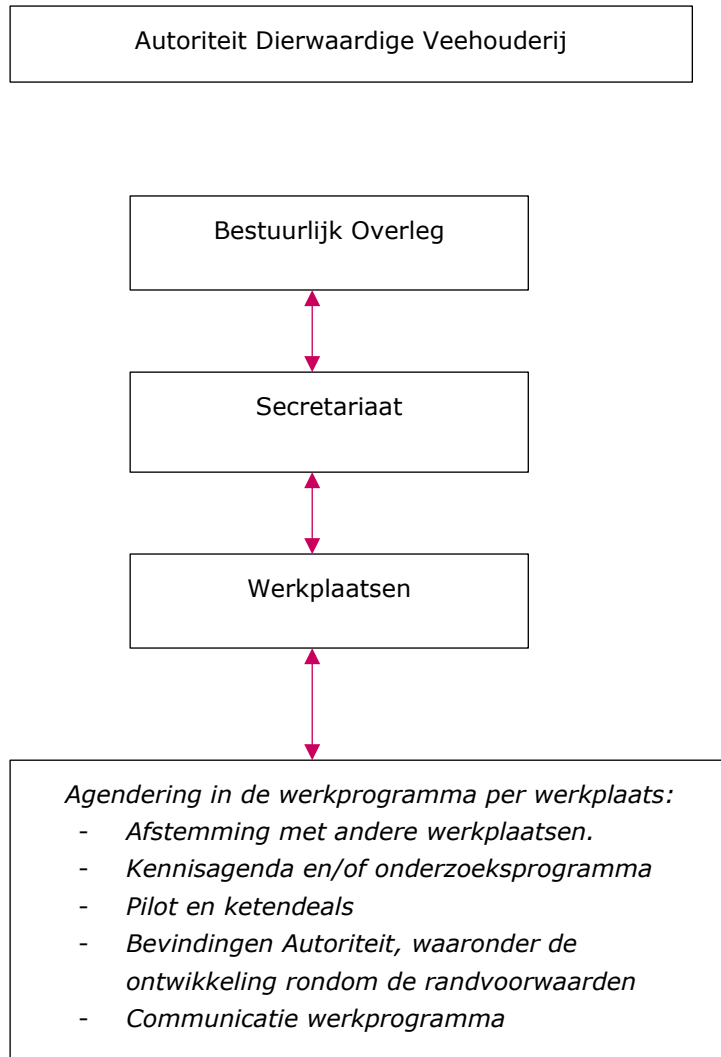
a. Voldoende middelen:

- i. De Autoriteit beschikt over voldoende budget, gefinancierd door meerdere partijen, waarbij

- de bijdrage van het bedrijfsleven de staatssteuntoets kan doorstaan⁵.
- ii. De Autoriteit beschikt over voldoende personele middelen.
- b. Investering in expertise:
- i. De Autoriteit is in staat om de juiste deskundigen aan te trekken.
 - ii. De Autoriteit beschikt over de benodigde deskundigheid en gespecialiseerde kennis.
7. **Beheer van keurmerken en certificering.**
- a. Rankingsysteem voor keurmerken:
- i. De Autoriteit ontwikkelt een systeem waarmee keurmerken voor dierwaardige producten in de markt en keten op transparante wijze vergeleken kunnen worden.
8. **Monitoring van nationale markten.**
- a. Marktanalyses:
- i. De Autoriteit moet in staat zijn om nationale marktontwikkelingen op het gebied van dierenwelzijn te volgen, en de bereidheid van de Nederlandse markten om hogere dierenwelzijnsstandaarden te accepteren.

⁵ In het onderzoek geïnterpreteerd als: de financiering moet bestaan uit een bijdrage van het bedrijfsleven en de financiering (vanuit de overheid) moet staatsteunproof zijn.

Bijlage 2 – Governance Convenant



Bijlage 3 – Toelichting op enkele begrippen uit het Convenant

Werkprogramma: per werkplaats wordt een (jaarlijks) werkprogramma opgesteld bevat (voor zover van toepassing) zowel de vastgestelde tussendoelen van de stappen naar een dierwaardige veehouderij uit de afspraken in de plannen van aanpak of routekaarden die onderdeel zijn van het Convenant, als de implementatie van de regels in de AMvB.

Werkplaats: in werkplaatsen wordt samengewerkt aan de uitwerking en uitvoering van een werkprogramma voor stappen naar een dierwaardige veehouderij. Het betreft een werkplaats per veehouderijsector, een werkplaats voor 'dieren in natuurrijke systemen'. Een werkplaats voor markt en keten en een werkplaats voor het Ministerie van LNVN.

Managementreactie



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Ministerie van Financiën
t.a.v. Auditdienst Rijk, [REDACTED]
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Directoraat-generaal Agro
Directie Dierlijke Agroketens en
Dierenwelzijn

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lvvn

Behandeld door

T 06 - [REDACTED]
[REDACTED]@minlnv.nl

Ons kenmerk
DGA-DAD / 102562859

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Datum - 10 DEC. 2025

Betreft Managementreactie op onderzoeksrapport Autoriteit dierwaardige
veehouderij

Geachte [REDACTED]

In februari 2025 zijn wij overeengekomen dat de ADR een onderzoek zal doen naar aandachtspunten voor de nog op te richten Autoriteit dierwaardige veehouderij. Uw onderzoeksrapport heb ik in november 2025 ontvangen. Ik dank u voor dit rapport. Ik neem de gedane suggesties ter harte en zal deze meenemen in het traject tot oprichting van de Autoriteit dierwaardige veehouderij.

Met uw onderzoek heeft u kennis en ervaringen van zeven verschillende organisaties in kaart gebracht, onder andere middels interviews en dossieronderzoek. U heeft deze ervaringen vervolgens getoetst aan het door u opgestelde referentiekader. Het onderzoek is later gestart dan was gepland. Dat had te maken met de latere totstandkoming van het convenant 'stappen naar een dierwaardige veehouderij'; namelijk eind juni 2025 in plaats van maart 2025. U kon daarom pas later beschikken over de definitieve afspraken die partijen over de Autoriteit hadden gemaakt.

Het is in het rapport naar mijn idee goed gelukt om de door deze organisaties opgedane ervaringen om te zetten in heldere aandachtspunten, namelijk:

1. Wees duidelijk over taken en verantwoordelijkheden van de Autoriteit;
2. Creëer de randvoorwaarden voor een gezaghebbende Autoriteit;
3. Maak gebruik van beschikbare kennis bij de ontwikkeling van een ranking systeem.

Deze aandachtspunten zijn in zichzelf niet verassend. De onderliggende tekst geeft hieraan verdere richting en duiding. Ik zal deze rapportage inbrengen in het traject dat zal leiden tot de oprichting van de autoriteit dierwaardige veehouderij. Dit traject is deze zomer gestart en vindt plaats in nauwe samenwerking met de convenantpartijen. Belangrijkste les die ik uit het rapport daarin zal meenemen is

Directoraat-generaal Agro
Directie Dierlijke Agroketens en
Dierenwelzijn

Ons kenmerk
DGA-DAD / 102562859

dat het nodig zal zijn de te maken afspraken zo duidelijk en concreet mogelijk vast te leggen voorafgaand aan de oprichting van de Autoriteit dierwaardige veehouderij.

Ik dank u voor de fijne samenwerking.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
namens deze:



Directeur-Generaal Agro