

WIJ WILLEM-ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Ontwerpbesluit van

tot wijziging van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met het introduceren van een in- en uitleenverbod voor de vleesketen [KetenID 28031]

Op voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van datum
openlaten , nr. nr. invullen ;

Gelet op artikel 12 van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van datum, nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid van datum openlaten , nr. nr. invullen ,

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

Artikel I

Het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs wordt als volgt gewijzigd:

A

Na hoofdstuk 1b wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 1c. Het verbod voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

Artikel 1c:1 Uitzendverbod

1. Het is verboden om een arbeidskracht in Nederland ter beschikking te stellen dan wel als inlener in Nederland arbeid te laten verrichten door een ter beschikking gestelde arbeidskracht in slachthuizen, koelhuizen, overige vleesverwerkende inrichtingen en overige inrichtingen die werken met producten van dierlijke oorsprong.
2. De inrichtingen, bedoeld in het eerste lid, zijn inrichtingen op grond van artikel 4 van verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PbEU 2004, L 226) die door de Minister van Landbouw, Visserij,

Voedselzekerheid en Natuur dan wel de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn erkend voor activiteiten ten aanzien van:

1. vlees van als landbouwhuisdier gehouden hoefdieren;
2. vlees van pluimvee en lagomorfen;
3. vlees van gekweekt wild;
4. vlees van vrij wild;
5. gehakt vlees, vleesbereidingen en separatorvlees;
6. vleesproducten;
7. gesmolten dierlijke vetten en kanen, vervaardigd uit de dieren genoemd onder a tot en met d; of
8. behandelde magen, blazen en darmen, vervaardigd uit de dieren genoemd onder a tot en met d,

als bedoeld in bijlage III, secties I tot en met VI, XII en XIII van die verordening.

3. Het verbod is niet van toepassing op de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten die werkzaamheden verrichten die geen verband houden met de in het tweede lid bedoelde activiteiten.

4. Het verbod is niet van toepassing op terbeschikkingstelling in een inrichting indien in die inrichting minder dan twintig arbeidskrachten werkzaam zijn, tenzij de inrichting behoort tot een groep als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en in de tot die groep behorende inrichtingen in totaal twintig of meer arbeidskrachten werkzaam zijn.

5. Onder de arbeidskrachten, bedoeld in het vierde lid, wordt verstaan degenen die in de inrichting werkzaam zijn krachtens een arbeidsovereenkomst met de inrichting en degenen die ter beschikking zijn gesteld aan de inrichting.

6. Als overtreding wordt aangemerkt het niet naleven van het eerste lid.

7. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over het bepaalde in dit artikel.

Artikel 1c:2 Overgangsrecht

Artikel 1c:1, eerste lid, is tot 1 juni 2028 niet van toepassing op de ter beschikkingstelling als bedoeld in dit lid, indien de terbeschikkingstelling reeds plaatsvond op het moment onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit.

B

In artikel 3:3 wordt na "artikel 3:1, derde lid" ingevoegd "en artikel 1c:1, zesde lid".

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op 1 maart 2028.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Sociale Zaken

en Werkgelegenheid,

J.A. Vijlbrief

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Onderdeel A voegt het nieuwe artikel 1c:1 en artikel 1c:2 in, in het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs.

Artikel 1c:1 strekt ter uitvoering van artikel 12 van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). Artikel 12, eerste lid, Waadi biedt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in een of meer bepaalde sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt, indien het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt of het belang van de betrokken arbeidskrachten bescherming behoeven. Met de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten is artikel 12 Waadi aangevuld met de expliciete mogelijkheid om bij AMvB een verbod op terbeschikkingstelling in te voeren.¹ Het onderhavige verbod strekt ter bescherming van beide belangen: de arbeidsmarkt in de vleessector wordt gekenmerkt door misstanden die zowel de verhoudingen op de arbeidsmarkt als de positie van de betrokken arbeidskrachten raken.

Eerste en tweede lid

Het eerste lid introduceert een verbod op terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in een specifieke sector. Het verbod is gericht op beide zijden van de terbeschikkingstellingsrelatie: zowel degene die een arbeidskracht ter beschikking stelt als degene die als inlener arbeid laat verrichten door een ter beschikking gestelde arbeidskracht, valt onder het verbod. De bepaling noemt geen specifieke normadressaat. Door de norm te richten op de gedraging in plaats van op een rechtssubject, wordt bereikt dat het verbod geldt ongeacht de juridische vorm waarin de betrokken partijen opereren. Zo vallen niet alleen rechtspersonen maar ook andere rechtsvormen onder de reikwijdte van het verbod.

Het verbod is beperkt op inrichtingen die zijn erkend op grond van artikel 4 van de Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement van de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (de Verordening), voor activiteiten als bedoeld in bijlage III, secties I tot en met VI, XII en XIII. Deze verordening stelt specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelenbedrijven die werken met producten van dierlijke oorsprong. Artikel 4, tweede lid, van de Verordening bepaalt dat inrichtingen waar producten van dierlijke oorsprong worden gehanteerd waarvoor bijlage III van de Verordening voorschriften bevat, niet in bedrijf mogen zijn zonder erkenning door de bevoegde autoriteit. In Nederland is die bevoegde autoriteit de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (op grond van artikel 1.2 van de Regeling dierlijke producten) dan wel de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (op grond van artikel 3 van het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen). De feitelijke erkenningsverlening geschiedt door de NVWA. De erkenning wordt verleend aan de inrichting voor het uitoefenen van specifieke activiteiten. Het is dus de inrichting die wordt erkend, niet de activiteit als zodanig.

¹ Stb. 2025, 385, TK 2024/25, 36 446, nr. 54.

Bijlage III van de verordening regelt de specifieke hygiënevoorschriften per productcategorie. De verordening kent erkenningen voor uitlopende activiteiten met producten van dierlijke oorsprong, waaronder activiteiten met vis, zuivel en eieren, waarvoor andere secties van bijlage III gelden. Het verbod is uitsluitend van toepassing indien de inrichting beschikt over een erkenning voor activiteiten als bedoeld in een of meer van de volgende secties, genoemd in het eerste lid. De genoemde secties zien achtereenvolgens op vlees van als landbouwhuisdier gehouden hoefdieren (sectie I), vlees van pluimvee en lagomorfen (sectie II), vlees van gekweekt wild (sectie III), vlees van vrij wild (sectie IV), gehakt vlees, vleesbereidingen en separatorvlees (sectie V), vleesproducten (sectie VI), gesmolten dierlijke vetten en kanen (sectie XII) en behandelde magen, blazen en darmen (sectie XIII). Zodra een inrichting over een dergelijke erkenning beschikt, is het verbod van toepassing op alle terbeschikkingstelling in die inrichting, ongeacht de specifieke activiteit die de betrokken arbeidskracht verricht. Er kunnen in een inrichting echter ook activiteiten plaatsvinden waarvoor geen erkenning vereist is. Ook in dat geval blijft het verbod in beginsel van toepassing, omdat het aanknopingspunt de erkenning van de inrichting is en niet de activiteit van de individuele arbeidskracht. Uitzonderingen hierop zijn opgenomen in het derde en vierde lid.

Inrichtingen die weliswaar erkend zijn maar uitsluitend activiteiten verrichten met andere producten van dierlijke oorsprong, zoals bijvoorbeeld vis en zuivel, vallen buiten de reikwijdte van het verbod.

Derde lid

Het verbod geldt voor inrichtingen die op grond van artikel 4 van de Verordening een erkenning nodig hebben voor activiteiten als bedoeld in bijlage III, secties I tot en met VI, XII en XIII. Dit betekent dat zodra een inrichting over deze erkenning beschikt, het verbod van toepassing is op alle ter beschikkingstelling in die inrichting, ongeacht de specifieke activiteit. In erkende bedrijven worden echter naast activiteiten waarvoor de inrichting is erkend ook andere activiteiten verricht waarvoor geen erkenning verplicht is. Voor werkzaamheden die geen verband houden met de activiteiten waarvoor de inrichting erkend is, wordt in dit lid een uitzondering op het verbod gemaakt. Het gaat hier om werkzaamheden die geen verband houden met het slachten of verwerken van vlees. Het gaat in ieder geval om werkzaamheden die verband houden met de volgende functies: bewakingspersoneel, administratief personeel, verkooppersoneel, hoger technisch personeel, ict-personeel en marketingpersoneel. Naast het ontbreken van verband met de activiteiten bedoeld in het eerste lid, gaat het bij deze functies ook om een ander type arbeidskracht. In tegenstelling tot de arbeidskrachten waar deze maatregel zich op richt, zijn deze arbeidskrachten gemiddeld genomen beter opgeleid, beheersen ze de taal beter en worden ze meestal boven het minimumloon betaald. Hierdoor zijn de arbeidskrachten beter in staat om voor zichzelf op te komen. Bij ministeriële regeling kan nader worden bepaald welke werkzaamheden geen verband houden met de activiteiten, bedoeld in het tweede lid. Voor terbeschikkingstelling van arbeidskrachten die werkzaamheden verrichten die wel samenhangen met de activiteiten als bedoeld in het tweede lid, geldt het verbod onverkort. Dit geldt ook voor terbeschikkingstelling voor werkzaamheden die ondersteunend zijn aan die activiteiten maar daarmee onlosmakelijk zijn verbonden, zoals bijvoorbeeld de schoonmaak en het etiketteren van producten die onder het verbod vallen.

Vierde en vijfde lid

In het vierde lid is een uitzondering opgenomen op het verbod voor de inrichting die een beperkt aantal arbeidskrachten werkzaam heeft. Aangenomen wordt dat dit het geval is in een inrichting met niet meer dan twintig werkzame arbeidskrachten. Het inzetten van ter beschikking gestelde arbeidskrachten is bij deze kleine bedrijven vaak incidenteel en in omvang beperkt waardoor het risico op overtredingen van arbeidswetten laag is. Het onverkort van toepassing verklaren van het verbod voor deze ondernemingen zou onevenredige gevolgen hebben.

Onder in de inrichting werkzame arbeidskrachten wordt verstaan degenen die in de inrichting werkzaam zijn krachtens een arbeidsovereenkomst met de inrichting en degenen die ter beschikking zijn gesteld aan de inrichting.

In geval van groepsmaatschappijen, waarbij inrichtingen zijn verbonden in een groep als bedoeld in artikel 24 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, worden arbeidskrachten die werkzaam zijn bij andere inrichtingen binnen die groep meegeteld.

In artikel 1c:2 wordt het overgangsrecht geregeld voor bestaande terbeschikkingstellingen gedurende een periode van drie maanden na het tijdstip van inwerkingtreding het besluit. Deze overgangsbepaling is uitsluitend van toepassing indien de terbeschikkingstelling op het moment onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit reeds feitelijk plaatsvond. Zie ook hoofdstuk 11 van het algemene deel van de toelichting.

Het overgangsrecht houdt in dat het verbod op terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in de vleesketen gedurende een periode van drie maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit niet van toepassing is op terbeschikkingstellingen die reeds plaatsvonden voor de inwerkingtreding. In de gevallen waarin de terbeschikkingstelling onder het overgangsrecht valt, is geen sprake van een overtreding van artikel 1c:1, eerste lid.

Indien een arbeidskracht wel een arbeidsovereenkomst heeft met de uitlener maar nog niet feitelijk ter beschikking is gesteld aan de inlener op het moment van inwerkingtreding, geldt het verbod voor die terbeschikkingstelling direct vanaf de inwerkingtreding.

Tussen de publicatie van dit besluit en de inwerkingtreding daarvan wordt een invoeringstermijn van negen maanden in acht genomen. In combinatie met de overgangstermijn van drie maanden hebben uitlener en inleners daarmee minimaal twaalf maanden om te anticiperen op het verbod.

Onderdeel B

Artikel 3:3 wijst de ernstige overtredingen aan in de zin van artikel 19, derde en vijfde lid, Waadi. Naast de overtreding van artikel 3:1, derde lid, dat ziet op overtredingen waarbij ten minste twintig ter beschikking gestelde arbeidskrachten zijn betrokken, voegt onderdeel B het niet naleven van het verbod, bedoeld in artikel 1c:1, toe. In artikel 1c:1, zesde lid, is het niet naleven van dit verbod als overtreding aangemerkt.

Op grond van artikel 19, eerste lid, van de wet bedraagt de bestuurlijke boete die voor een overtreding kan worden opgelegd ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. De kwalificatie als ernstige overtreding heeft daarbovenop twee gevolgen voor de boete bij recidive. Ten

eerste bedraagt de verhoging van de bestuurlijke boete bij recidive binnen vijf jaar 200 procent van het boetebedrag in plaats van 100 procent, indien zowel de overtreding als de eerste overtreding als ernstige overtreding zijn aangewezen (zie artikel 19, derde lid, Waadi). Ten tweede geldt op grond van artikel 19, vijfde lid, Waadi bij ernstige overtredingen een verlengde recidivetermijn van tien jaar in plaats van vijf jaar.

De aanwijzing als ernstige overtreding is gerechtvaardigd vanwege de aard van de overtreding. Anders dan de overtreding van artikel 3:1, derde lid, waarbij de ernst wordt bepaald door het aantal betrokken arbeidskrachten, rechtvaardigt een overtreding van het verbod reeds bij betrokkenheid van één arbeidskracht een zware sanctionering. Het negeren van een sectorbreed verbod is naar zijn aard een ernstige overtreding, ongeacht de omvang ervan.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op 1 maart 2028. Daarmee wordt afgeweken van de vaste verandermomenten van 1 januari en 1 juli, zoals aanbevolen in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Gelet op de aard en de ernst van de misstanden in de vleessector en de urgentie van de aanpak daarvan wordt het verbod zo spoedig mogelijk gepubliceerd waarbij rekening wordt gehouden met de tijd die nodig is voor de totstandkoming van dit besluit. De gekozen datum van 1 maart 2028 houdt rekening met de tijd die partijen nodig hebben om hun bedrijfsvoering aan te passen.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J.A. Vijlbrief

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Wat regelt de AMvB?	1
3 Aanleiding: misstanden in de vleesketen	1
4. De overwegingen voor een in- en uitleenverbod	3
4.1 De meerwaarde van een in- en uitleenverbod in de vleesketen	3
4.3 De impact van een in- en uitleenverbod voor werkenden	11
5. Overwogen alternatieven	12
5.1 Meer capaciteit Nederlandse Arbeidsinspectie.....	12
5.2 De Wtta als alternatief.....	13
5.3 Alternatieve maatregelen	15
6. Reikwijdte in- en uitleenverbod in de vleesketen	15
6.1 Voorgestelde reikwijdte	16
6.2 Aansluiting bij de Europese erkenningssystematiek voor de sectorale afbakening	17
6.3 Uitzonderingen	21
7. Verplichtingen voor in- en uitleners	22
7.1 Verbod op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.....	22
7.2 Verbod op het inlenen van ter beschikking gestelde arbeidskrachten ..	22
8. Voorkomen van weglekeffecten.....	23
9. Verhouding tot hoger recht	24
9.1 Vrijverkeer	25
9.2 De Detacheringsrichtlijn: rechten gedetacheerde uitzendkrachten gelijkgetrokken met rechten nationale uitzendkrachten	26
9.3 De Uitzendrichtlijn: mogelijkheden om nationale voorschriften te stellen conform vrij verkeer van diensten.....	27
9.4.1 Dwingende reden van algemeen belang	27
10. Toezicht en handhaving	29
10.1 Toezicht en handhaving	29
10.2 Financiële gevolgen handhavingskosten.....	30
11. Effecten voor bedrijven	30
11.1 MKB-toets.....	31
11.2 regeldruk.....	32
11.3 Ondernemingsklimaat effecten.....	37
11. Overgangstermijn en overgangsrecht.....	40
12. Monitoring	40
Bijlage I: <i>Signaalbeschrijving Vleessector</i>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

1. Inleiding

Deze nota van toelichting geeft de achtergrond, motieven en de inhoudelijke uitwerking weer van de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) met betrekking tot het in- en uitleenverbod in de vleesketen. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 kort uiteengezet wat de AMvB regelt. Vervolgens schetst hoofdstuk 3 de aanleiding voor deze maatregel, waarbij specifiek wordt ingegaan op de geconstateerde misstanden in de vleesketen. In hoofdstuk 4 worden de overwegingen voor het in- en uitleenverbod behandeld. Hierin wordt onder andere de specifieke meerwaarde van dit verbod binnen de vleessector nader toegelicht. In hoofdstuk 5 worden de overwogen alternatieven behandeld. In Hoofdstuk 6 beschrijft de reikwijdte van het in- en uitleenverbod in de vleessector. Hierin wordt onder meer toegelicht hoe er voor de sectorale afbakening wordt aangesloten bij de Europese erkenningssystematiek en welke uitzonderingen er gelden. In hoofdstuk 7 worden de concrete verplichtingen uitgewerkt die gelden voor zowel in- als uitleners. Om te voorkomen dat de maatregel omzeild wordt, besteedt hoofdstuk 8 aandacht aan het voorkomen van weglekeffecten. Hoofdstuk 9 bevat de toetsing aan het hoger recht. Het toezicht en de handhaving worden behandeld in hoofdstuk 10. Hoofdstuk 11 brengt de effecten voor het bedrijfsleven in kaart. Dit omvat de resultaten van de MKB-toets, de gevolgen voor de regeldruk en de impact op het algehele ondernemingsklimaat, gevolgd door de vastgestelde overgangstermijn in hoofdstuk 11. Tot slot bevat 12 de monitoring.

2. Wat regelt de AMvB?

Met deze algemene maatregel van bestuur wordt in de vleesketen een in- en uitleenverbod ingevoerd voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Dit betekent dat uitleners geen arbeidskrachten meer ter beschikking mogen stellen in de vleesketen en inleners geen ter beschikking gestelde arbeidskrachten meer mogen inlenen.

Het doel van een in-en uitleenverbod in de vleesketen

Met het invoeren van een in- en uitleenverbod in de vleesketen heeft het kabinet een tweeledig doel:

1. het verbeteren van de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten, in het bijzonder die van arbeidsmigranten, en;
2. het waarborgen van een gelijk speelveld voor alle ondernemingen in de vleesketen.

Het doel van een in- en uitleenverbod "*het verbeteren van de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten, in het bijzonder die van arbeidsmigranten*" gaat samen met het tegengaan van misstanden in de vleesketen. Hoewel veel misstanden onder de radar blijven is het wel mogelijk om te formuleren hoe deze toch verminderd kunnen worden. Het ministerie wil met het verbod bereiken dat;

- het aantal overtredingen van arbeidswetten terugloopt in de sector.
- de misstanden met betrekking tot het gebrek aan transparantie en verantwoordelijkheid afnemen in de sector.
- het aantal (ernstige) ongelukken afneemt in de sector,
- werkenden in de sector beter beschermd worden bij ziekte of uitval.

3 Aanleiding: misstanden in de vleesketen

De vleesketen staat al geruime tijd negatief in de aandacht. Al sinds 2011 worden er misstanden geconstateerd bij de behandeling van arbeidskrachten, onder wie veel arbeidsmigranten, in de vleesketen.¹ In 2019 worden bij verschillende productiebedrijven en uitzendbureaus in de vleesindustrie overtredingen van het wettelijk minimumloon geconstateerd evenals de

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 680, nr. 4, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM), *Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag 2007.

Arbeidstijdenwet.² De Nederlandse Arbeidsinspectie constateert dat in de periode 2020/2021 de tekortkomingen zijn toegenomen in de slachterijen, en vlees- en pluimveeverwerkende bedrijven. In dat jaar zijn bij 50 uitzendbureaus onderzoeken uitgevoerd waarbij overtredingen van verschillende arbeidswetten zijn geconstateerd, zoals overtreding van de Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag.³

Er hebben in 2021 meerdere Bestuurlijke Overleggen met de sector plaatsgevonden naar aanleiding van de motie van het lid Futselaar (SP). Deze motie roept op om vaste contracten als norm te stellen in de slacht. Ook wordt in deze motie verzocht om de positie van de werknemers in de slacht te verbeteren. Daarbij dient er een koppeling te worden gemaakt met het verbeteren van de naleving van de regels van dierenwelzijn. Het doel van deze Bestuurlijke Overleggen was onder andere een verbetering van de positie van de werknemers in de slachterijen te verbeteren. Het was toen al de wens van de Kamer om het aandeel tijdelijke contracten en uitzendcontracten terug te dringen en het vaste contract als norm te stellen in de slachtsector.⁴

In 2024 zendt de Nederlandse Arbeidsinspectie een signaal aan de Tweede Kamer over misbruik van ontslag op staande voet door uitzendbureaus in de vleesverwerkende industrie waar veel arbeidsmigranten werkzaam zijn. Hierbij werden duizenden werknemers met een niet-Nederlandse nationaliteit benadeeld.⁵ SOMO, een onafhankelijk kenniscentrum zonder winstoogmerk dat zich richt op multinationals, publiceert in dezelfde periode een onderzoek naar uitbuiting door malafide uitzendbureaus die in de vleesketen werken.⁶ Daarnaast wordt door diverse maatschappelijke organisaties⁷ een campagne gevoerd om de misstanden in de vleesketen in beeld te brengen en is er aandacht in de media voor de kwestie.⁸

Na deze signalen is in juni 2024 wederom een Bestuurlijk Overleg tussen de minister en de sector georganiseerd. De Tweede Kamer is bij brief op 13 juni 2024,⁹ 2 september 2024¹⁰ en 9 december 2024¹¹ geïnformeerd over de voortgang van deze gesprekken. Er wordt een publiek-private taskforce opgericht om misstanden met uitzendkrachten in de vleesketen tegen te gaan. In opdracht van deze taskforce wordt er onderzoek gedaan naar de misstanden. Dit onderzoek wordt op 10 maart 2025 aan de Tweede Kamer gestuurd. In het onderzoek is de vleesketen in kaart gebracht qua omvang en inzet van werknemers. Enkele oplossingsrichtingen uit het onderzoek werden door de sector uitgewerkt en meegenomen in de bestuurlijke overleggen.¹²

Op 20 juni 2025 is de Technische verkenning sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indiensttreding door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid(hierna: verkenning) aan de Tweede Kamer gestuurd.¹³ Deze verkenning is gedaan om verschillende maatregelen te verkennen die een mogelijk sluitstuk kunnen zijn om de problemen met uitzendkrachten aan te pakken. Daarnaast is bezien in welke sectoren deze maatregelen overwogen kunnen worden. In de verkenning wordt geconcludeerd dat de overtredingen van arbeidswetten in de vleesketen wijdverspreid en stelselmatig zijn.¹⁴ In de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer concludeert de

² Jaarverslag 2019 Inspectie SZW.

³ Publicatie 2021 Nederlandse Arbeidsinspectie, Slachterijen, vlees- en pluimveeverwerkende bedrijven

⁴ [Kamerstuk 28286, nr. 1171 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen.](#)

⁵ <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/binaries/nlarbeidsinspectie/documenten/publicaties/2024/05/23/signaal-ontslag-staande-voet/signaal-ontslag-staande-voet.pdf>.

⁶ [Uitbuiting door malafide uitzendbureaus - SOMO.](#)

⁷ O.a. FairWork, Comensha, Barka, StraatConsulaat, Somo, Wijkz, Idhem, Leger des Heils.

⁸ Zie bijvoorbeeld de uitzendingen van EenVandaag op donderdag 23 mei en vrijdag 24 mei 2024.

⁹ [Arbeidsomstandigheden | Tweede Kamer der Staten-Generaal.](#)

¹⁰ [Kamerstukken II, 2023/24, kamerstuk 25 883, nr. 500 van 2 september 2024.](#)

¹¹ [Arbeidsomstandigheden | Tweede Kamer der Staten-Generaal.](#)

¹² [Aanbiedingsbrief bij analyse 'Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleesketen?' | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.](#)

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/06/20/technische-verkenning-sectoraal-uitzendverbod-en-verplicht-percentag-indiensttreding>.

¹⁴ [Kamerbrief over uitkomst gesprek over tegengaan misstanden uitzendkrachten in vleesketen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat het inzetten van een in- en uitleenverbod gerechtvaardigd geacht kan worden als er in een specifieke sector wijdverspreide en stelselmatige misstanden zijn. Verdergaand publiek ingrijpen in dergelijke sectoren is nodig en gerechtvaardigd om verbetering van de arbeidsvoorwaarden- en omstandigheden te bewerkstelligen. De regering verwacht dat de Wtta een aanzienlijke bijdrage zal leveren aan het bestrijden van de misstanden in de uitzendsector. Het is echter niet aannemelijk dat de Wtta snel genoeg voor oplossingen zal zorgen in sectoren waar structureel en systematische misstanden met ter beschikking gestelde arbeidskrachten zich voordoen en waar inleners en uitleners bewust gebruik maken van schijnconstructies.

Ambtelijk is in de zomer van 2025 gestart met het uitwerken van een in- en uitleenverbod voor de vleesketen in opdracht van het kabinet. Het nieuwe kabinet zal besluiten of het daadwerkelijk invoeren van het in- en uitleenverbod gepast en evenredig is.¹⁵ Deze algemene maatregel van bestuur is een uitvloeisel van dit besluit van het kabinet. Via een amendement van de leden Patijn (GL/PvdA) en Omtzigt (NSC) is in de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) een wettelijke grondslag gecreëerd voor een in- en uitleenverbod.¹⁶

4. De overwegingen voor een in- en uitleenverbod

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de aanleiding voor de introductie van een in- en uitleenverbod in de vleesketen, het doel van het in- en uitleenverbod voor de vleesketen en de voorgestelde maatregelen op hoofdlijnen. Dit hoofdstuk beschrijft de meerwaarde van een in- en uitleenverbod voor de vleesketen ten opzichte van het huidige wettelijke kader.

4.1 De meerwaarde van een in- en uitleenverbod in de vleesketen

De regering is van mening dat een aanvullende maatregel voor de vleesketen nodig is om de overtredingen van arbeidswetten effectief te laten verminderen. Hieraan liggen de volgende elementen aan ten grondslag.

4.1.1 Het algemene verband tussen terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, arbeidsmigranten en overtredingen.

Studies en rapporten laten zien dat er verschillende mechanismen zijn waardoor werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt te maken hebben met een cumulatie van risico's op ongezond-, onveilig-, en oneerlijk werk, en bestaansonzekerheid. Het gaat hier met name om werkenden met een flexibel contract die een laag loon ontvangen en laaggeschoold werk uitvoeren zoals ter beschikking gestelde arbeidskrachten die ook vaak arbeidsmigrant zijn. (Een combinatie van) deze mechanismen liggen in de praktijk vaak ten grondslag aan het veelvuldig voorkomen van overtredingen en signalen van mistanden.¹⁷ Arbeidsmigranten die werken als uitzendkracht zijn vaak het meest kwetsbaar.

Er is een grote samenhang tussen de uitzendrelatie en overtredingen van arbeidswetten. Uit analyses van de Arbeidsinspectie blijkt dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten sterk samenhangt met overtredingen van arbeidswetgeving. Binnen de groep geïnspecteerde werkgevers is de aanwezigheid van een dergelijke constructie zelfs de belangrijkste voorspeller van overtredingen van arbeidsvoorwaarden (arbeidsmarktfraude - AMF). Deze komen bij een uitzendconstructie 2,2 keer vaker voor. Ook op het terrein van arbeidsomstandigheden

¹⁵ [Aanbiedingsbrief bij Technische verkenning sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indiensttreding | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

¹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 35466 nr. 54.

¹⁷ Zie o.a. Rapport 'Staat van eerlijk werk', Nederlandse Arbeidsinspectie (2019), pp. 15-17, p. 26. Rapport 'In wat voor land willen wij werken?', Commissie Regulering van Werk (2020). 'Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan', Advies aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020). Rapport 'Veiligheid Arbeidsmigranten', Onderzoeksraad voor veiligheid (2025).

constateerden de Arbeidsinspectie significant meer overtredingen. Dit ligt 1,8 keer hoger, dan bij werkgevers die in dezelfde periode geen arbeidskrachten inleenden.¹⁸

Dit wijst erop dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten structureel gepaard gaat met een verhoogd risico op overtredingen van arbeidswetten op de Nederlandse arbeidsmarkt. De cijfers suggereren daarmee dat niet alleen individuele naleving tekortschiet, maar dat ook de institutionele vormgeving van de arbeidsrelatie bijdraagt aan overtredingen. Wanneer deze overtredingen zich bovendien sectoraal concentreren, wordt hiermee benadrukt dat de rol en verantwoordelijkheid van de inlener een essentieel onderdeel van het probleem is.¹⁹

Wanneer er sprake is van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, is er ook een significant hogere kans op slechte arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, en overtredingen. Controles van de Arbeidsinspectie in de periode 2020–2022 laten zien dat bij 67% van de gecontroleerde uitzendbureaus en hun inleners een overtreding werd vastgesteld.²⁰ Het gaat bijvoorbeeld om illegale tewerkstelling, onderbetaling en overtredingen van arbeidstijden. Ook zijn er signalen dat er sprake is van schendingen van sociale zekerheids- en fiscale wetgeving, al wordt hier niet door de Arbeidsinspectie op gecontroleerd.

De problemen die zich voordoen bij terbeschikkingstelling van arbeid blijven daarnaast deels buiten beeld. Civielrechtelijke overtredingen komen namelijk vaak niet in de openbaarheid.²¹ Dit komt allereerst doordat de rechterlijke uitspraken hierover niet standaard worden gepubliceerd. Daarnaast stappen individuele ter beschikking gestelde arbeidskrachten, en zeker arbeidsmigranten, bij misstanden zelden naar de rechter om hun recht te halen. Dit vraagt om een bepaalde mate van doen-vermogen en financiële middelen waarover deze doelgroep zelden beschikt.²²

Verder zijn ter beschikking gestelde arbeidskrachten relatief vaak slachtoffer van (ernstige) arbeidsongevallen. In 18% van de in 2024 afgeronde onderzoeken naar meldingsplichtige²³ arbeidsongevallen was het slachtoffer een uitzendkracht, terwijl het aandeel op het totaal aantal werkenden wordt geschat op 4%. Dit wijst erop dat de kans op ongevallen voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten dus veel hoger is dan de gemiddelde werkende in Nederland.²⁴ Deze verschillen worden per sector vaak nóg groter.²⁵

Door het gebrek aan informatie over de groep arbeidsmigranten worden deze niet altijd correct meegenomen in de cijfers. Het ongevalsrisico onder ter beschikking gestelde arbeidskrachten die arbeidsmigrant zijn ligt waarschijnlijk nog hoger en wordt structureel onderschat.²⁶ Daarnaast blijkt uit onderzoek van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid dat arbeidsongevallen relatief vaak plaatsvinden bij werknemers die kort in dienst zijn. Arbeidsmigranten wisselen vaker van werkgever en bevinden zich daardoor structureel vaker in deze risicogroep. Arbeidsmigranten zijn daardoor 1,4 tot 5 keer zo vaak betrokken bij (ernstige) arbeidsongevallen.²⁷ De Nederlandse Arbeidsinspectie geeft hierbij aan dat bij ernstige arbeidsongevallen in risicosectoren relatief vaak arbeidsmigranten worden aangetroffen, terwijl ongevallen bij deze groep ook onder gerapporteerd worden. Hierdoor ontstaat een vertekend beeld van de feitelijke risico's, die naar alle waarschijnlijkheid voor deze groep hoger liggen dan nu wordt ingeschat.²⁸ Tegelijk maakt de driehoeksverhouding tussen uitlener, inlener en werknemer toezicht en handhaving complex:

¹⁸ Publicatie 'Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling', Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), p. 20.

¹⁹ Technische verkenning 'sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indiensttreding', pp. 15-16

²⁰ Er zijn controles uitgevoerd bij 1.304 uitzendbureaus en hun inleners waarbij er bij 873 overtredingen zijn vastgesteld. Zie: Programma rapportage 'uitzendbureaus 2020-2022', Nederlandse Arbeidsinspectie (2023).

²¹ Zie bijvoorbeeld: Signaal 1 Werven kwetsbare arbeidskrachten door uitleenbureaus, p. 23.

²² Zie bijvoorbeeld: Signaal 1 Werven kwetsbare arbeidskrachten door uitleenbureaus, p. 23.

²³ De ernstigere arbeidsongevallen, als er sprake is van dodelijke afloop, ziekenhuisopname of blijvend letsel.

²⁴ Uit de grove berekening van het ministerie van SZW blijkt de kans 4 à 5 keer zo groot. Dit houdt geen rekening met andere factoren zoals leeftijd, opleidingsniveau, sector.

²⁵ 'Monitor arbeidsongevallen 2024', Nederlandse Arbeidsinspectie (2024) pp. 27-28.

²⁶ Ibidem, p. 28.

²⁷ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Veiligheid van arbeidsmigranten* (2025), pp. 12, 14-5.

²⁸ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Veiligheid van arbeidsmigranten* (2025), pp. 12, 14-5.

verantwoordelijkheden zijn versnipperd en partijen kunnen naar elkaar wijzen.²⁹ Hierdoor laat de nazorg na ongelukken vaak ook te wensen over.³⁰

4.1.2 De opstapeling van risicofactoren voor overtredingen en misstanden in de vleesketen

Sterke focus op lage kosten

In de vleesketen is er sprake van een sterke focus op lage kosten, wat grotendeels wordt gedreven door externe factoren zoals zeer krappe winstmarges, de dominante machtspositie van retailers en de internationale concurrentie die de prijs drukt.³¹ Deze economische druk vertaalt zich direct naar de werkvloer, waar het werk hoofdzakelijk bestaat uit werk waarvoor weinig kwalificaties vereist zijn en de werknemers vaak geen (vervolg)opleiding hebben afgerond. Dit leidt tot meer risico op overtredingen en ongelukken in deze sector.³² Daarnaast leveren veel uitzendbureaus goedkope arbeid aan de sector.³³ De inzet van uitzendkrachten en gedetacheerde arbeidsmigranten verlaagt de effectieve arbeidskosten.³⁴ Deze structurele factoren creëren volgens de Nederlandse Arbeidsinspectie een situatie waarin de arbeidsomstandigheden- en voorwaarden voortdurend onder druk staan.³⁵ Sommige bedrijven proberen hun kosten verder te minimaliseren door wet- en regelgeving te ontduiken, met name door te besparen op loonkosten. Dit resulteert in een structurele problematiek en een race naar de bodem voor wat betreft de concurrentie op arbeidskosten. De kwetsbaarheid van arbeidsmigranten wordt bij de keuze voor het ter beschikking stellen van arbeid vergroot. In veel gevallen zijn zij voor werk, huisvesting, vervoer en zorgverzekering afhankelijk van één uitleenbureau. Bij verlies van werk kan daardoor niet alleen inkomen maar ook direct huisvesting wegvallen. Dit vormt een voedingsbodem voor structurele misstanden waarvan uiteindelijk de arbeidsmigranten, en de Nederlandse samenleving de kosten dragen.³⁶

Hoog aantal ter beschikking gestelde arbeidskrachten en arbeidsmigranten

Er werken circa 37.400 werknemers in de roodvleesslachterijen, witvleesslachterijen, vleesverwerking en groothandel, waarvan 37% bestaat uit ter beschikking gestelde arbeidskrachten in de sector. Bij de slachterijen ligt dit aandeel nog hoger: in de pluimveeslacht is 51% van de werknemers (3.900 van de 7.700) een ter beschikking gestelde arbeidskracht, terwijl dit in de roodvleesslachterijen 45% betreft (3.300 van de 7.400).³⁷ De roodvleesslachterijen hebben echter ook een aantal grote uitzendbureaus die zijn gespecialiseerd in uitzenden in het roodvlees. Tijdens het onderzoek is door het onderzoeksbureau en de brancheorganisaties besloten ter beschikking gestelde arbeidskrachten in dienst van deze uitzendbureaus als vaste krachten mee te rekenen, waardoor de cijfers aanzienlijk lager uitvallen.³⁸ In formele en juridische zin is er echter geen reden om dit onderscheid te maken. Hierdoor is er momenteel geen helder inzicht in het daadwerkelijke aantal uitzendkrachten in de roodvleesketen, maar in werkelijkheid ligt het aantal uitzendkrachten dus hogen. Dit aantal wordt ingeschat op minimaal 50%. Van de ter beschikking gestelde arbeidskrachten in het witvlees is 85% arbeidsmigrant, bij roodvlees is dit 80%. Het aantal arbeidsmigranten in de slacht is hiermee relatief hoog vergeleken met het

²⁹ 'Monitor arbeidsongevallen 2024', Nederlandse Arbeidsinspectie (2024), pp. 8-9. Zie ook signaal 2: Weinig transparantie en verantwoordelijkheid, Bijlage I pp. 24-25.

³⁰ Zie bijvoorbeeld bijlage I *signalen*.

³¹ Zie bijvoorbeeld: Interdepartementaal Beleidsonderzoek Arbeidsmigratie, *IBO Arbeidsmigratie. Over de grenzen van de groei*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2024, p. 63. Of SEO, De Beleidsonderzoekers (2026), *Impact van een in- en uitleenverbod in de vleessector, ex ante verwachtingen*.

³² Zie bijvoorbeeld Onderzoeksraad voor Veiligheid, Veiligheid van arbeidsmigranten (2025), p. 25 of De Staat van eerlijk werk 'Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt' Nederlandse Arbeidsinspectie (2019) p. 36.

³³ Onderzoek 'Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleesketen?', SEO economisch onderzoek, De Argumentenfabriek (2025) pp. 10-12, 24-25, & 28-29.

³⁴ Ibidem, pp. 133-134.

³⁵ Themarapportage vlees, Nederlandse arbeidsinspectie (2026), pp. 37-41.

³⁶ 'Monitor arbeidsongevallen 2024', Nederlandse Arbeidsinspectie (2024), pp. 8-9. Zie bijvoorbeeld 'Gemeenten: problemen met arbeidsmigranten nemen alleen maar toe', NOS, (7 November 2024). Of het rapport 'Gemeenten willen meer grip op arbeidsmigrant' binnenlands bestuur.

³⁷ Ibidem, pp. 14-16.

³⁸ Onderzoek 'Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleesketen?', SEO economisch onderzoek, De Argumentenfabriek (2025).

gemiddelde over de hele uitzendpopulatie (35%).³⁹ Nader onderzoek naar de populatie van uitzendbureaus die actief zijn in de vleesketen laat zien dat hier nagenoeg alleen arbeidsmigranten werken. 98,3% van de werkende bij deze uitzendbedrijven is niet geboren in Nederland en ligt het gemiddelde uurloon met 17,60 euro per uur maar net iets boven het minimumloon.⁴⁰ Meer dan de helft van deze ter beschikking gestelde arbeidskrachten heeft minder dan een jaar werkervaring in de sector. Er is in de vleesketen geen sprake van een sterk seizoenspatroon in de werkzaamheden of het aantal werkenden.⁴¹ De regelmaat waarmee slachten plaatsvindt veroorzaakt geen algemene piekmomenten in de keten. Dit kan wel verschillen per diersoort waarbij sommige diersoorten, bijvoorbeeld kalveren, meer schommelingen vertonen dan andere diersoorten, zoals kippen. Er zijn echter geen seizoensgebonden moment die in de hele keten voor hoge druk zorgen. De hoge mate van flexibel werk in de sector kan niet worden verklaard door fluctuatie in productie. De productie blijft door het jaar heen redelijk stabiel.⁴² Echter, ondernemingen in de sector geven wel aan dat er grote behoefte aan flexibele arbeid is.⁴³ Kleinere detailhandels hebben wel piekmomenten, vooral rondom de kerst.

Meerdere organisaties hebben zich eerder uitgesproken over het structurele gebruik van uitzendkrachten, vaak arbeidsmigranten in de vleesketen. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid benoemt bijvoorbeeld expliciet dat een uitzendverbod overwogen kan worden om een einde te maken aan "wegwerpwerk".⁴⁴ Daarnaast benoemt de Nationaal Rapporteur Mensenhandel een in- en uitleen verbod naar Duits voorbeeld ook als oplossing voor de misstanden.⁴⁵

Als verbetermaatregel zet de sector in op het vergroten van het aandeel werknemers met een direct dienstverband. Het is lastig om extern gevalideerde cijfers te bemachtigen die recente trends in beeld brengen. Deze heeft SZW nog niet gezien. De resultaten van deze inzet lijken vooralsnog beperkt en verschillen per deelsector. Op basis van de polisadministratie is in de pluimveesector een lichte toename van het aantal directe dienstverbanden zichtbaar. In de roodvleesslacht is een dergelijke ontwikkeling niet waarneembaar. De oorzaak van de beperkte toename in de pluimveesector is niet eenduidig vast te stellen. Deze kan het gevolg zijn van het overnemen van uitzendkrachten in directe dienst, maar ook van bedrijfswijzigingen, overnames of aanpassingen in de administratieve registratie. Hierdoor kan niet worden geconcludeerd dat sprake is van een structurele wijziging in de wijze waarop arbeid wordt georganiseerd. De geconstateerde toename in de pluimveesector leidt bovendien niet tot een wezenlijk ander beeld. In slachterijen bestaat nog steeds ongeveer de helft van het personeelsbestand uit uitzendkrachten. Dit betekent dat planbare, structurele werkzaamheden nog altijd in belangrijke mate door uitzendkrachten worden verricht.⁴⁶ Op basis van de huidige ontwikkelingen zijn er geen aanwijzingen dat deze situatie zonder aanvullende maatregelen op korte termijn wezenlijk zal veranderen.

Inspectiebrede risicoanalyse

De aangetoonde samenkomst van de risicofactoren zorgt ervoor dat de vleesketen bovenaan de Inspectiebrede Risicoanalyse (IRA) van de Nederlandse Arbeidsinspectie staat. De IRA is gebaseerd op wetenschappelijke bronnen en wordt jaarlijks geactualiseerd met de nieuwste gegevens van het CBS, onderzoeksinstituten en de Arbeidsinspectie zelf. Hierbij worden arbeidsrisico's in alle economische sectoren in een vergelijkbaar perspectief geplaatst.⁴⁷ In vergelijking met andere

³⁹ SEO Uitzendmonitor 2024, p. 8. [Uitzendmonitor 2024](#).

⁴⁰ Resultaten gebaseerd op eigen analyse door het ministerie van SZW in projectnummer 10145 op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁴¹ SEO (2022). AANTAL WERKENDEN IN DE SLACHTHUIZEN EN OVERIGE VLEESSECTOR.

⁴² Heyma, A., van 't Klooster, E., Engelen, M., ten Hoeve, Y., & Steman, E. (2026). *Impactanalyse van een in- en uitleenverbod in de vleesketen* p. 19-23.

⁴³ SEO, De Beleidsonderzoekers (2026), *Impact van een in- en uitleenverbod in de vleessector, ex ante verwachtingen*.

⁴⁴ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Veiligheid van arbeidsmigranten* (2025), pp. 12.

⁴⁵ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Input commissiedebat arbeidsmigratie van 3 juni 2026 [Input commissiedebat arbeidsmigratie van 3 juni 2026 | Nationaal Rapporteur](#).

⁴⁶ Themarapportage vlees, Nederlandse arbeidsinspectie (2026), p. 11-15.

⁴⁷ Publicatie 'Sector en beroepeninformatie Inspectiebrede Risicoanalyse 2022', Nederlandse Arbeidsinspectie (2025).

sectoren kent de vleesketen in al zijn geledingen hoge risico's. De IRA hanteert een schaal van 0 (geen risico) tot 100 (zeer hoog risico), waarbij SZW scores boven de 70 als hoog risico definieert. Kenmerkend is dat zowel de slacht als de combinatie van slacht en vleesverwerking in deze categorie vallen. Met een gewogen gemiddelde van 79 scoort de vleesketen het hoogst van alle gemeten sectoren tussen 2018 en 2022. Specifiek staan slachterijen (81) en vleesverwerking (77)⁴⁸ bovenaan de ranglijst.⁴⁹ Ook de groothandel in vlees die tot de vleesketen behoort scoort hoog (74). De vleesketen is hierin uniek. Alleen in de vleesketen scoren alle onderdelen en facetten hoog. Dit is het belangrijkste verschil tussen de vleesketen en andere risicosectoren. Nadat deze misstanden aan het licht zijn gekomen, is er vanuit de sector verbetering beloofd. Deze verbetering is echter niet duidelijk terug te zien in de IRA in 2024. Hierin staat vleesverwerking bovenaan (81) en slachterijen op een 3^{de} plek (77). Hiermee scoort de vleesindustrie nog steeds gemiddeld als hoogste met dezelfde score van 79. Ook de groothandel in vlees heeft wederom een hoge score in 2024 (75). Hiermee staat ook de groothandel in de top 6 hoofst scorende onderdelen van de arbeidsmarkt.⁵⁰ De IRA laat zien dat er structurele kenmerken van de vleesketen tussen 2018 en 2024 nauwelijks zijn veranderd. De arbeidsrisico's in de vleesketen zijn onverminderd hoog en behoren nog steeds tot de hoogste van alle sectoren in Nederland.

4.1.3 De risico's in de vleesketen leiden ook tot relatief veel overtredingen en ongelukken

De hoge mate van risicofactoren vertalen zich in de slacht en vleesverwerking ook vaak in overtredingen en arbeidsongevallen. Over 2018-2022 heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie het sectorale toezicht beeld gemaakt aan de hand van de ontvangen ongevalsmeldingen en klachtmeldingen, en de uitgevoerde inspecties (wel of geen overtreding, welke overtredingen).

Omdat het merendeel van de bedrijven niet is geïnspecteerd, ligt het werkelijke percentage overtredingen vermoedelijk hoger. De inspectiegegevens laten zien dat bij slachterijen (exclusief pluimvee) overtredingen zijn vastgesteld bij 57% van de geïnspecteerde bedrijven. In de pluimveeslacht was dit bij 30% van de geïnspecteerde bedrijven; en is bij 25% van de bedrijven minstens één AMF-overtreding vastgesteld. Tegelijkertijd komen Arbo-overtredingen bij pluimveeslachterijen relatief vaker voor, namelijk bij 55% van de bedrijven. Bij één bedrijf kunnen meerdere overtredingen zijn vastgesteld; die zijn in deze cijfers niet afzonderlijk meegenomen.⁵¹ In een breder onderzoek tijdens covid zijn bij 77 bedrijven in de roodvlees- en pluimveeslachterijen en vleesverwerkers 194 overtredingen geconstateerd. In dit onderzoek zijn de overtredingen waarvoor de verantwoordelijkheid bij uitzendbureaus ligt niet in de cijfers meegenomen. Naast de 194 overtredingen heeft de Arbeidsinspectie nog 50 onderzoeken ingesteld bij uitzendbureaus uitgevoerd waarbij met name is gecontroleerd op de naleving van de AMF wetten.⁵²

Overtredingen van arbeidswetten die gaan over arbeidsomstandigheden

Het toezichtsbeeld voor arbeidsomstandigheden laat zien dat Pluimveeslachterijen en Slachterijen (geen pluimvee) de twee hoogste scorende sectoren zijn.⁵³ Arbo-overtredingen komen bij pluimveeslachterijen relatief vaker voor, namelijk bij 55% van de bedrijven. Ook andere onderdelen van de vleesketen, zoals vleesverwerking en groothandel in vlees komen vaak in negatieve zin in de top 10 voor. Ook hier is de vleesketen uniek in, omdat nagenoeg alle facetten van de vleesketen terugkeren in de hoogste regionen van het toezichtsbeeld. Dit is wederom anders bij andere risicosectoren waarin de verschillende onderdelen meer sporadisch hoog staan en er ook delen zijn

⁴⁸ De (vlees)slacht bestaat uit slachterijen en vleesverwerking (SBI-101). Daaronder vallen slachterijen (SBI-1011), pluimveeslachterijen (1012), en vleesverwerking (niet tot maaltijden) (SBI-1013).

⁴⁹ Technische verkenning 'sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indienstreding, pp. 22, 25. Zie ook publicatie 'Sector en beroepeninformatie Inspectiebrede Risicoanalyse 2022', Nederlandse Arbeidsinspectie (2025).

⁵⁰ Themarapportage vlees, Nederlandse arbeidsinspectie (2026), p. 12.

⁵¹ Notitie 'Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling, Nederlandse Arbeidsinspectie (2025).

⁵² Notitie 'Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling, Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), Met AMF wordt vaak arbeidsvoorwaarden bedoelt, hieronder vallen overtredingen van arbeidswetten als WagwEU, WML, ATW, Waadi.

⁵³ Ibidem. Zie ook, notitie 'Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling, Nederlandse Arbeidsinspectie (2025).

waar de problematiek niet speelt.⁵⁴ In de periode 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026 lijkt de situatie nog niet verbeterd te zijn. In de periode van 1 januari 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026 werden er namelijk 198 arbeidsongevallen in de vleessector gemeld. 82% hiervan werd door de Nederlandse Arbeidsinspectie als opvolgingswaardig beoordeeld.⁵⁵ De Nederlandse Arbeidsinspectie constateert dat bij meerdere bedrijven vergelijkbare ongevallen zich herhalen, met name bij snijwerkzaamheden en tijdens onderhoud, reparatie en reiniging van machines. Ook op inpakafdelingen komen herhaaldelijk arbeidsongevallen voor.⁵⁶

Overtredingen van arbeidswetten die gaan over arbeidsvoorwaarden

In dezelfde analyse valt op detailniveau op dat het aandeel werkgevers met vastgestelde AMF-overtredingen in de slachtsector hoog is. Uit dit toezichtbeeld over arbeidsmarktfraude komt naar voren dat Slachterijen (geen pluimvee), Groothandel in vlees en vleeswaren en in wild en gevogelte, en Vleesverwerking (niet tot maaltijden) alle drie in de top 10 van hoogst scorende sectoren staan. Bij slachterijen (exclusief pluimvee) is bij 11% van de werkgevers tussen 2018 en 2022 ten minste één AMF-overtreding geconstateerd, het hoogste gemiddelde van alle sectoren. Pluimveeslachterijen en de verwerking en conservering van vis en schaaldieren volgen met 8%, terwijl vleesverwerking met 6% eveneens in de top 10 staat.⁵⁷ In de periode van 2023 tot het eerste kwartaal van 2026 lijkt de situatie nog niet verbeterd te zijn. Er zijn 69 zaken eerlijk werk uitgevoerd waarbij in 39 gevallen minstens één overtreding is vastgesteld. In totaal zijn 131 bedrijven bezocht waarbij bij 68 bedrijven overtredingen zijn vastgesteld en 128 handhavingsinstrumenten zijn ingezet. In de vleesketen is tussen 2023 en het eerste kwartaal van 2026 dus een handhavingspercentage van 52% geconstateerd.⁵⁸

4.1.4 Themarapportage vlees

Zoals hierboven aangegeven worden er al langer veel overtredingen geconstateerd in de vleesketen voor wat betreft arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden. Daarom heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie al jaren intensief ingezet op toezichtsacties om de keten aan te zetten tot verbetering. De Nederlandse Arbeidsinspectie stelt dat vleesbedrijven en uitzendbureaus hun bedrijfsvoering nauwelijks aanpassen om arbeidsrelaties te versterken, de fysieke en mentale belasting van het werk te verminderen of de arbeidsomstandigheden te verbeteren.⁵⁹ Hierdoor blijven de risico's op ongezond, onveilig en oneerlijk werk hoog, ook relatief ten opzichte van andere sectoren in Nederland.⁶⁰ De inspectieresultaten bevestigen dit beeld. Tussen 2023 en het eerste kwartaal van 2026 rondde de Nederlandse Arbeidsinspectie 424 zaken af in de vleessector, waaronder 284 zaken (niet zijnde ongevallen) en 140 ongevals zaken. In 116 van de 284 inspectiezaken over de periode 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026 constateerde de Arbeidsinspectie overtredingen bij 146 werkgevers, waarvoor 328 handhavingsinstrumenten zijn ingezet. Bij eerlijk werk betroffen de overtredingen vooral onderbetaling en illegale tewerkstelling door uitzendbureaus. Bij gezond en veilig werk werden met name waarschuwingen opgelegd aan vleesverwerkers en pluimveeslachterijen. Er werd voor circa €1,1 miljoen aan boetes opgelegd, waarvan meer dan de helft aan uitzendbureaus. De Nederlandse Arbeidsinspectie constateert dat in de vleessector nog steeds verschillende verdienmodellen bestaan die ten koste gaan van arbeidsmigranten. Daarbij gaat het onder meer om onderbetaling, onterechte inhoudingen op het loon, te hoge huisvestingskosten, druk om ondanks ziekte te werken, het creëren van afhankelijkheidsrelaties en het beperken van de bewegingsvrijheid van werknemers.⁶¹

De bovengenoemde cijfers laten goed zien dat de problematiek in de vleesketen systematisch is. Het rapport behandelt echter ook uitgebreid de verhalen achter de cijfers. De praktijken in de vleessector worden als zeer ernstig beschouwd, met situaties waarin arbeidsmigranten worden geïntimideerd, documenten worden ingenomen, slecht worden gehuisvest, en geconfronteerd met

⁵⁴ Technische verkenning 'sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indiensttreding, pp. 25-27.

⁵⁵ Themarapportage vlees, Nederlandse Arbeidsinspectie (2026), p. 25.

⁵⁶ Themarapportage vlees, Nederlandse Arbeidsinspectie (2026), p. 26.

⁵⁷ Technische verkenning 'sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indiensttreding, pp. 25-27.

⁵⁸ Themarapportage vlees, Nederlandse Arbeidsinspectie (2026), p. 31.

⁵⁹ Themarapportage vlees, Nederlandse Arbeidsinspectie (2026), pp. 3-7.

⁶⁰ Themarapportage vlees, Nederlandse Arbeidsinspectie (2026), p. 16.

⁶¹ Themarapportage vlees, Nederlandse Arbeidsinspectie (2026), pp. 19-20

allerlei extra inhoudingen op het loon waardoor het nettoloon (ver) beneden het WML uitkomt.⁶² Er wordt dan ook veel inzet gepleegd door de opsporingsdienst. In deze periode ontving de Opsporingsdienst 67 signalen over de vleessector, afkomstig van onder meer eigen inspecteurs en rechercheurs, de politie en de KMar. Alle signalen zijn beoordeeld op relevantie en opsporingsindicaties. Niet ieder signaal leidt tot een vervolgonderzoek, omdat daarvoor niet altijd voldoende aanknopingspunten aanwezig zijn. Vanwege de heimelijkheid van gedragingen, de moeilijke traceerbaarheid van arbeidsmigranten voor verklaringen, hun terughoudendheid om met autoriteiten te spreken en de hoge bewijslast voor arbeidsuitbuiting, kost het de Opsporingsdienst veel tijd en moeite om strafbare feiten vast te kunnen stellen.⁶³ Daarnaast lopen er momenteel nog meerder bestuursrechtelijke en strafrechtelijke onderzoeken. De boeteoplegger moet nog beslissen over meerdere boetenrapporten.⁶⁴

De Arbeidsinspectie concludeert dat deze praktijken worden veroorzaakt door systemische sectorkenmerken. Volgens de Arbeidsinspectie zijn fundamentele maatregelen aan de bron daarom noodzakelijk om de structurele problemen in de sector te doorbreken.

4.2 Signalen en meldingen over problemen en misstanden uit de vleesketen.

*Signalen opgehaald bij maatschappelijke organisaties betrokken bij arbeidsmigratie.*⁶⁵

Naast vastgestelde overtredingen van arbeidswetten worden er ook veel misstanden waargenomen door verschillende maatschappelijke organisaties. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft eind 2025 en begin 2026 Work in NL-informatiepunten, Stichting Barka, FairWork en het Juridisch Loket geïnterviewd om een beeld te krijgen bij hun waarnemingen in de sector ten aanzien van de situatie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten in de vleesketen.

De gevoerde gesprekken met de maatschappelijke organisaties zijn door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beschreven in verschillende signalen. Door deze signalen ontstaat een beter beeld per onderwerp van de ervaringen van ter beschikking gestelde arbeidskrachten in de vleesketen.

Sinds de oprichting van de WIN-punten (Work in NL-punten) en het programma arbeidsmigranten bij het Juridisch Loket blijven er meldingen binnen komen van arbeidsmigranten werkzaam in de vleesketen. Het totaal aantal meldingen dat behandeld wordt is toegenomen. Dit komt enerzijds door de verbeterde mogelijkheden om een melding te maken, en betere bekendheid van deze organisaties. Tegelijkertijd kan het er ook op duiden dat de misstanden in de vleesketen nog steeds wijdverspreid lijken te zijn.

De gesprekken met de maatschappelijke organisaties hebben geleid tot een zestal onderwerpen waar problemen en misstanden worden gezien in de vleesketen. In de gesprekken is het alleen gegaan over signalen van ter beschikking gestelde arbeidskrachten in de vleesketen.

1: Arbeid wordt behandeld als 'bulkgoed' wat makkelijk vervangbaar is
Uitlenende bedrijven hebben een financiële prikkel om zoveel mogelijk arbeidskrachten beschikbaar te hebben. In plaats van te investeren in betere selectie, voorbereiding en begeleiding, wordt in de praktijk soms gekozen voor een grotere instroom, zodat uitval eenvoudig kan worden opgevangen. Uit de meldingen blijkt dat deze arbeidskrachten relatief vaak een beperkte onderwijsachtergrond hebben, soms laaggeletterd zijn, of vóór hun komst naar Nederland te maken hadden met langdurige werkloosheid of andere sociale problematiek. Na aankomst blijkt de begeleiding en nazorg vaak onvoldoende. In combinatie met een laag doen-vermogen en de uitdagingen van migratie/EU-mobiliteit leidt dit geregeld tot penibele situaties, zoals financiële problemen, dakloosheid of verslavingsproblematiek. Dit vergroot de druk op het Nederlandse sociale vangnet, waarbij de maatschappelijke kosten grotendeels door de samenleving worden gedragen.

⁶² Themarapportage vlees, Nederlandse Arbeidsinspectie (2026), pp. 21 en verschillende praktijkvoorbeelden.

⁶³ Themarapportage vlees, Nederlandse Arbeidsinspectie (2026), p. 41.

⁶⁴ Themarapportage vlees, Nederlandse Arbeidsinspectie (2026), pp. 23-24, 41.

⁶⁵ Voor een uitgebreidere verslagleggingen van de waargenomen signalen zie de publicatie signaal beschrijving vleesketen (2026).

2: Informatiepositie arbeidskracht onvolledig en onvoldoende

Er is vaak sprake van gebrekkige transparantie en verantwoordelijkheid in de arbeidsrelatie met het uitleenbureau. Veel ter beschikking gestelde arbeidskrachten weten niet precies wat voor arbeidsovereenkomst zij hebben. Dit komt doordat zij starten zonder contract, geen kopie ontvangen, of een overeenkomst krijgen in een taal die zij niet begrijpen. Zelfs wanneer een contract in de moedertaal wordt aangeboden, is vaak onduidelijk bij wie zij terecht kunnen met vragen. Arbeidsmigranten zijn voor vragen over hun loonstrook vaak afhankelijk van coördinatoren van uitleenbureaus, bijvoorbeeld bij verschillen in salaris tussen maanden of collega's. Tegelijkertijd durven zij hier vaak geen vragen over te stellen uit angst minder te worden ingeroosterd. Daarnaast zijn er veel signalen dat coördinatoren vragen niet beantwoorden. De maatschappelijke organisaties geven aan dat de inleners en uitleners weinig verantwoordelijkheid nemen om ter beschikking gestelde arbeidskrachten te woord te staan over loon, arbeidstijden en arbeidsomstandigheden.

3: Onrealistische inhoudingen op het loon

Het in rekening brengen van (te) hoge kosten op het nettosalaris door het uitleenbureau komt regelmatig voor. Er zijn meldingen dat onterecht hoge bedragen worden gerekend voor transport, evenals voor huur en de aanschaf van spullen die via het bureau worden geregeld. Veel arbeidsmigranten hebben weinig mogelijkheden om zelf woonruimte te vinden, vooral wanneer zij net zijn geworven voor werk in de vleesketen. In meldingen wordt aangegeven dat de kosten voor transport, materiaal en huisvesting soms exorbitant zijn. Hierdoor betalen zij relatief veel voor laagwaardige, vaak gedeelde huisvesting en houden zij door hoge woon- en zorgkosten wekelijks minder over dan verwacht.

4: Afhankelijkheidsrelatie tussen arbeidskracht en uitleenbureau

Er is sprake van dreiging met ontslag door uitleenbureaus. Ter beschikking gestelde arbeidskrachten worden onder druk gezet om optimaal te presteren, ook wanneer zij door bijvoorbeeld ziekte daartoe niet in staat zijn. Ook het stellen van vragen over bijvoorbeeld de loonstrook kan leiden tot ontslag of dreiging daarmee. Door korte contracten van bijvoorbeeld 2 of 4 weken is de kans op verlenging klein bij ziekte, waardoor arbeidskrachten vaker doorwerken terwijl zij ziek zijn. De intimidatie blijft niet beperkt tot woorden; er zijn ook gevallen van schending van arbeidsrechten en soms fysiek geweld. Hierbij zijn zowel arbeidskrachten, coördinatoren als in- en uitlenende bedrijven betrokken. Na ontslag moeten arbeidskrachten vaak direct hun huisvesting verlaten, waardoor zij snel dakloos raken. Dit heeft een afschrikwekkend effect, waardoor zij zich vaak gedwongen voelen te doen wat van hen wordt gevraagd.

5: Onveilig werk

Er is in de vleesketen een hoog risico op arbeidsongevallen door de aard van de werkzaamheden. Het is vaak repeterend werk met een uitdagende bandensnelheid, in een koude omgeving, waar met scherpe messen wordt gewerkt. Het gebrek aan werkervaring en het gebrek aan een cultuur van veiligheid leiden ertoe dat er ongelukken gebeuren die buiten het reële productierisico vallen. Daarnaast worden deze ongelukken niet altijd gemeld bij de juiste instantie en goed afgehandeld, soms met ernstige gevolgen. Zo geven coördinatoren soms medisch advies in plaats van dat een arts wordt ingeschakeld.

6: Intimidatie en geweld

Een veelvoorkomend signaal is intimidatie door coördinatoren van uitleenbureaus. Arbeidskrachten voelen zich vaak niet vrij om te spreken in hun bijzijn en reageren zichtbaar nerveus. Ook wordt gemeld dat coördinatoren hen afschermen van hulp- en ondersteuningsorganisaties, soms met non-verbaal agressief gedrag. Ook is gemeld dat coördinatoren met arbeidsmigranten meegaan naar de geldautomaat op het moment dat het salaris van de arbeidsmigrant is gestort. Vervolgens dient de arbeidsmigrant 25–50% van het salaris weer contant in te leveren bij dezelfde coördinatoren. Daarnaast komt het voor dat identiteitsdocumenten worden ingenomen. Er zijn ook meldingen van fysiek geweld, zowel op de werkvloer als bij het afdwingen van betalingen voor huisvesting en transport. Hoewel de frequentie onbekend is, ervaren veel arbeidsmigranten dit als een reëel risico. De angst hiervoor zorgt dat zij veel accepteren en minder snel hulp zoeken.

4.3 De impact van een in- en uitleenverbod voor werkenden

Er is een groot aantal sector kenmerken die systematisch tot problemen leiden. Structurele inzet van arbeidskrachten en de lange arbeidsketen zorgen in de vleesketen voor systematische problemen zijn hiervan twee belangrijke factoren.⁶⁶ Door het invoeren van een in- en uitleenverbod in de vleesketen zal er één partij zijn die zowel de rol van de materiele als formele werkgever vervult. Er kan voor de functies waarvoor het verbod geldt geen driehoeksverhouding meer ontstaan waarbij het materiele en formele werkgeverschap gesplitst is voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden. Partijen kunnen hierdoor niet meer naar elkaar blijven wijzen voor het nemen van verantwoordelijkheid. Het oneigenlijk drukken van de prijs van arbeid door de partij die enkel materieel werkgever is, wordt hiermee stopgezet. Ook dragen deze duurzame arbeidsrelaties bij aan veilig werk.⁶⁷ Dit maakt ook de controle op naleving van arbeidswetten eenvoudiger. Hierdoor wordt de pakkans van malafide partijen in de vleesketen verhoogd. Hierdoor zal het gedrag van inleners en uitleners waarbij de randen van de wet worden opgezocht minder aantrekkelijk worden.

De Arbeidsinspectie stelt in haar rapportage dat de problemen in de vleesketen een bronaanpak nodig hebben die toeziet op het vormgeven van de arbeidsrelatie. Dit kan volgens hen leiden tot structurele verandering.⁶⁸ Ook uit de impactanalyse van SEO (2026) blijkt ook dat een uitleenverbod positieve gevolgen kan hebben voor werkenden in de sector. Door het verbod wordt de zogenoemde driehoeksrelatie tussen uitzendbureau, inlener en werknemer doorbroken, waardoor werknemers rechtstreeks in dienst komen bij de inlener. Hoewel dit niet automatisch betekent dat werknemers een vast contract, met vast uren krijgen, biedt een direct dienstverband doorgaans meer inkomenszekerheid dan werken via een uitzendconstructie. Daarnaast wordt hierdoor duidelijker wie verantwoordelijk is voor arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en naleving van wet- en regelgeving, en wordt het moeilijker om verantwoordelijkheden af te schuiven. Dit versterkt de positie van werkende.⁶⁹

Ook op het gebied van arbeidsvoorwaarden en inkomenszekerheid kan een uitleenverbod veranderingen met zich meebrengen. Wanneer werknemers rechtstreeks in dienst komen bij de inlener, geldt in beginsel de reguliere loondoorbetalingsplicht bij ziekte. Dit is zowel goed voor de arbeidskrachten als voor de werkgevers die geprikkeld worden om meer te investeren in de gezondheid van hun medewerkers om zo verzuim, en de bijbehorende kosten, te verminderen.⁷⁰ In tegenstelling tot sommige uitzendconstructies, waarbij het contract bij ziekte kan eindigen of loonbetaling niet altijd is gegarandeerd. Daarnaast worden binnen directe dienstverbanden ook niet-productieve uren, bijvoorbeeld tijdens productieschommelingen of tijdelijke stilstand van werkzaamheden, doorgaans doorbetaald. Dit draagt bij aan een stabiel en voorspelbaarder inkomen. Verder kunnen werknemers die rechtstreeks in dienst zijn vaker aanspraak maken op aanvullende arbeidsvoorwaarden en vergoedingen die binnen het bedrijf gelden, zoals toeslagen voor overwerk, onregelmatige diensten of ploegendiensten.⁷¹ Hoewel uitzendkrachten hier vaak ook recht op hebben komt het vaak voor dat deze niet correct worden uitbetaald.⁷²

Wel plaatst de impactanalyse ook kanttekeningen bij de effectiviteit. Volgens SEO is het aannemelijk dat bedrijven in de vleesketen huisvesting en vervoer van met name niet Nederlandse arbeidskrachten zullen inhuren via externe partijen. Daarmee blijven de externe bureaus (eventueel het eerder gebruikte uitzendbureau) dus wel een rol spelen in de sector en is de driehoeksrelatie buiten de arbeidsrelatie om nog niet beëindigd.⁷³ De verwachting is dan ook niet

⁶⁶ Themarapportage vlees, Nederlandse Arbeidsinspectie (2026), pp. 16-21.

⁶⁷ Rapport 'Veiligheid Arbeidsmigranten', Onderzoeksraad voor Veiligheid (2025) p. 99.

⁶⁸ Themarapportage vlees, Nederlandse arbeidsinspectie (2026), p. 16-21.

⁶⁹ SEO, De Beleidsonderzoekers (2026), *Impact van een in- en uitleenverbod in de vleessector, ex ante verwachtingen*, p. 63.

⁷⁰ SEO, De Beleidsonderzoekers (2026), *Impact van een in- en uitleenverbod in de vleessector, ex ante verwachtingen*, p. 4.

⁷¹ SEO, De Beleidsonderzoekers (2026), *Impact van een in- en uitleenverbod in de vleessector, ex ante verwachtingen*, pp. 53-56

⁷² Zie bijvoorbeeld de publicatie signaalbeschrijving in de vleesketen, *signalen transparantie en verantwoordelijkheid*.

⁷³ SEO, De Beleidsonderzoekers (2026), *Impact van een in- en uitleenverbod in de vleessector, ex ante verwachtingen*. 63-64.

dat problemen met (kosten van) transport en huisvesting zullen verdwijnen bij een invoering van een verbod. Daarnaast geeft SEO ook aan dat een tijdelijk direct dienstverband juridisch veel lijkt op een uitzendcontract wanneer arbeidswetten goed worden nageleefd. De echte impact en verbetering zullen dus te zien zijn, indien het in- en uitleenverbod bijdraagt aan het verbeteren van de naleving van arbeidswetten. Het effect van de maatregel hangt hierdoor dus flink samen met de hoeveelheid misstanden die plaatsvinden. Doordat niet alle misstanden waarneembaar zijn, is het echter van tevoren niet mogelijk om deze te kwantificeren.

5. Overwogen alternatieven

5.1 Meer capaciteit Nederlandse Arbeidsinspectie

Er is bezien of het mogelijk en logisch is om de problematiek in de vleesketen aan te pakken door het substantieel uitbreiden van de inspectiecapaciteit bij de Arbeidsinspectie voor de vleesketen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de Arbeidsinspectie in de regel geen capaciteit 'reserveert' of oormerkt voor specifieke sectoren. Uit de uitgevoerde beoordeling door het Ministerie van Sociale Zaken en de Nederlandse Arbeidsinspectie komt naar voren het niet logisch is om de oplossing van structurele misstanden via toezicht te laten verlopen. Dit kent hoofdzakelijk twee redenen.

Ten eerste is er sprake van structurele problematiek in de vleesketen. Zoals aangetoond in hoofdstuk 4 speelt de uitzendrelatie een grote rol bij het ontstaan van deze problematiek. Daarom ligt het voor de hand dat de overheid de problematiek bij de bron aanpakt, namelijk bij de aard van de arbeidsrelatie.⁷⁴ De problematiek uitsluitend via toezicht en handhaving aanpakken is in dit geval niet efficiënt, omdat er geen oplossing wordt geboden voor de onderliggende structurele oorzaken.⁷⁵ Ook bij verdere uitbreiding van het toezicht zal dit altijd risicogericht zijn; het structureel jaarlijks of meerdere keren per jaar inspecteren van alle bedrijven (inleners en uitleners) zou een enorme uitbreiding van de inspectiecapaciteit vragen. De Arbeidsinspectie legt dit ook uitgebreid uit in de Themarapportage vlees. Veel systemische problemen maken onderzoek complex en tijdrovend, vooral door lange ketens, moeilijk traceerbare arbeidsmigranten en de noodzaak tot veel informatieverzameling. Extra toezicht of straffen hebben beperkt effect vanwege deze onderliggende oorzaken. Een bronaanpak, gericht op het veranderen van de manier waarop vleesbedrijven en uitzendbureaus werken en organiseren (bijvoorbeeld door meer directe arbeidsrelaties en automatisering), wordt gezien als effectiever.⁷⁶

Ten tweede is het binnen het huidige instrumentarium van de Arbeidsinspectie arbeidsintensief om tot daadwerkelijke sanctionering en toepassing van de escalatieladder met steeds zwaardere sancties (zoals preventieve stillegging van werk)⁷⁷ over te gaan.⁷⁸ Toezichtsonderzoek vraagt een of meerdere inspecties, het vorderen van informatie, het zoeken, vinden en horen van getuigen (zoals werknemers en ex-werknemers, regelmatig uit het buitenland), het doorgronden van administraties en het aan elkaar relateren van alle bevindingen, om te kunnen concluderen of sprake is van wetsovertreding. De bewijslast ligt immers bij de Arbeidsinspectie. Wetsovertreding kan leiden tot een boeterapport, waarop een zienswijze mogelijk is. Tegen de uiteindelijke boetebeschikking staat bezwaar en beroep open. Nadat een boete onderzoek is afgerond, kan voor een nieuwe onderzoeksperiode opnieuw toezichtsonderzoek plaatsvinden. Bij ernstige overtredingen of bij recidive (waarbij dan genoemd proces nogmaals doorlopen moet zijn) kan het bedrijf vervolgens preventief worden stilgelegd. Dit laat zien dat toezichtsonderzoeken tegen afzonderlijke werkgevers tijdrovend zijn en lange doorlooptijden kennen. Gedurende deze gehele periode kan geen preventieve stillegging worden opgelegd en kunnen bedrijven hun activiteiten voortzetten, waardoor misstanden gedurende langere tijd kunnen blijven voortbestaan. Door het grote aantal werkgevers (inleners en uitleners) in de vleesketen is het bovendien niet doenlijk om een groot aantal van dit soort toezichtstrajecten naast elkaar te hebben lopen, zelfs niet bij een

⁷⁴ Themarapportage vlees, Nederlandse arbeidsinspectie (2026), p. 21.

⁷⁵ Themarapportage vlees, Nederlandse arbeidsinspectie (2026), p. 42-43.

⁷⁶ Themarapportage vlees, Nederlandse arbeidsinspectie (2026), p. 43.

⁷⁷ Zie onder meer [\(Waarschuwing\) Preventieve stillegging | Nederlandse Arbeidsinspectie](#).

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld Themarapportage vlees, Nederlandse arbeidsinspectie (2026), voor een gedetailleerdere beschrijving.

flinke uitbreiding van de capaciteit. Hoewel er al een aantal van dit trajecten lopen, is het niet mogelijk om deze op de korte termijn significant op te schalen.

Dit maakt dat het niet logisch is om met uitbreiding van de inspectiecapaciteit en met het bestaande instrumentarium de structurele problematiek aan te pakken. Verdere uitbreiding van de Arbeidsinspectie specifiek voor toezicht op één sector zou dusdanig groot moeten zijn dat dit veel geld kost. In plaats van het doorbelasten van de kosten naar de sector komen deze kosten dan bij de belastingbetaler te liggen. Het is niet op voorhand te kwantificeren hoe hoog deze kosten zullen zijn. De regering ziet grote uitgaven om een gedragsverandering af te dwingen in één sector als onwenselijk.

5.2 De Wtta als alternatief.

Met de Wtta wordt een toelatingsstelsel geïntroduceerd waardoor ondernemingen die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen (of willen stellen), eerst moeten worden toegelaten tot de Nederlandse arbeidsmarkt.⁷⁹ Daarnaast mogen bedrijven die gebruik maken van ter beschikking gestelde arbeidskrachten dit alleen doen via toegelaten, uitgezonderde of ontheven uitleners. Het toelatingsstelsel heeft als doel om de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten en in het bijzonder die van arbeidsmigranten te verbeteren. Daarnaast beoogt het voorstel een gelijk speelveld te creëren voor alle in- en uitleners. Daarmee sluit het doel van de Wtta aan op het doel van een in-en uitleenverbod in de vleesketen. De Wtta richt zich primair op de uitlener. De naleving van arbeidswetten is onderdeel van het normenkader van het toelatingsstelsel. De controle of er voldaan wordt aan het normenkader vindt plaats bij de uitlener. De verantwoordelijkheid van de inlener ziet op het samenwerken met een toegelaten uitlener en juiste administratie van ingeleende arbeidskrachten. Binnen de Wtta ligt de nadruk op de naleving van wet- en regelgeving door de uitlener.

De Nederlandse Autoriteit Uitleenmarkt (hierna: NAU) verleent namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toelatingen en ontheffingen en kan deze schorsen, intrekken of weigeren als een uitlener zich niet aan de voorwaarden voor de toelating of ontheffing houdt. De handhaving op de toelatingsplicht is belegd bij de Nederlandse Arbeidsinspectie. Indien een toelatingsplichtige uitlener actief is op de Nederlandse uitleenmarkt zonder een toelating en niet ontheven is, kan de Arbeidsinspectie boetes opleggen. Daarnaast kunnen ook inleners die zakendoen met een uitlener zonder toelating of ontheffing, een boete krijgen. Toegelaten en ontheven uitleners worden opgenomen in een openbaar register. Dit maakt het eenvoudig voor inleners en de Arbeidsinspectie om te achterhalen of een uitlener is toegelaten.

De regering verwacht dat de Wtta een aanzienlijke bijdrage zal leveren aan het bestrijden van de misstanden in de uitzendsector. Het is echter niet aannemelijk dat de Wtta snel genoeg tot oplossingen zal leiden in sectoren waar zich structureel en systematische misstanden met ter beschikking gestelde arbeidskrachten voordoen en waar inleners en uitleners bewust gebruik maken van schijnconstructies. Dit zou daarnaast ook veel vragen van de toezichtscapaciteit. Met de invoering van de Wtta zal er meer zicht komen op de uitleenmarkt, maar er zullen partijen zijn die bewust onder de radar zullen proberen te opereren. Zoals te lezen is in hoofdstuk 3, worden in de vleesketen de arbeidswetten op structurele wijze niet nageleefd. In de sector is dan ook een groep inleners en uitleners die opzettelijk non-compliant is oftewel een groep die de arbeidswetten kent maar ervoor kiest deze niet (volledig) te volgen voor eigen gewin. Daarnaast zijn er inleners en uitleners die de arbeidswetten structureel niet naleven en hierbij bewust gebruik maken van schijnconstructies. Om deze redenen is de regering van mening dat regulering van de misstanden in de vleesketen via het toelatingsstelsel niet afdoende zal zijn. Hier liggen verschillende overwegingen aan ten grondslag.

Aanvullende capaciteit

Allereerst kan overwogen worden om de Nederlandse Arbeidsinspectie en de NAU extra capaciteit te geven. Hierdoor kan er meer steekproefsgewijs onderzoek worden gedaan op naleving van de arbeidswetten en de aanwezigheid van een toelating. Bij niet-naleving van de normen zal de

⁷⁹ Kamerstukken II, 2023/24, kamerstuk 36 446, nr. 3 van 6 oktober 2023.

uitlener, afhankelijk van de ernst van de overtreding, de mogelijkheid krijgen om de situatie te herstellen. Indien herstel niet voldoende en tijdig plaatsvindt, zal dit uiteindelijk kunnen resulteren in het intrekken of niet verkrijgen van de toelating. Hierbij wordt een escalatieladder toegepast, waarbij intrekken van de toelating de zwaarste sanctie is. De verwachting is dat in de vleesketen deze wijze van toezicht niet het gewenste gedragseffect zal opleveren dat de arbeidswetten worden nageleefd. Dit is bovendien afhankelijk van of de uitleners daadwerkelijk een aanvraag tot toelating indienen bij de NAU én of de NLA bij een onderzoek een niet toegelaten uitlener treft.

Bij deze sector is er immers sprake van concurrentiedetachering, oftewel de inzet van zo laag mogelijk betaalde arbeid.⁸⁰ Deze economische prikkel om de prijs van arbeid zo laag mogelijk te houden om te kunnen concurreren op de (internationale) vleesmarkt is een gegeven. Ook scoort deze sector hoog op risico's tot overtredingen van arbeidswetten en wordt geconstateerd dat deze zich ook vertalen in overtredingen. Het opleggen van sancties of het intrekken van een toelating onder de Wtta zal daarom niet de gewenste verbetering opleveren, ook niet indien het toezicht wordt geïntensiveerd. Bovendien zou aanvullende capaciteit het toelatingsstelsel ook duurder maken, wat doorberekend zou worden in de leges voor alle uitleners. Dit wordt dan gevoeld door de gehele uitzendmarkt in plaats van alleen in de sector waar de problematiek speelt. Ook is de private inspectiecapaciteit op dit moment nog in aanbouw, waardoor een intensivering van de controle op het normenkader naar verwachting pas over enkele jaren mogelijk zou zijn.

Aanvullende normen

Een andere optie die is overwogen, is het toevoegen van aanvullende normen in het normenkader bij de Wtta. Het normenkader bestaat uit normen die voortvloeien uit de bestaande wet- en regelgeving. Met deze normen wordt er 1) invulling gegeven aan het verbeteren van de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten, in het bijzonder die van arbeidsmigranten, en 2) het waarborgen van een gelijk speelveld voor alle ondernemingen die aan het ter beschikking stellen van arbeid doen, tenzij zij een ontheffing hebben of uitgezonderd zijn van het toelatingsstelsel. Het normenkader borgt de normen die in wet- en regelgeving zijn bepaald ten aanzien van voornoemde doelen. De regering ziet dan ook geen aanvullende mogelijkheden voor extra normen op basis van de wet- en regelgeving zonder dat het toelatingsstelsel onbeheersbaar wordt. Aanvullende normen zouden voor alle sectoren gaan gelden en dat is een ernstige verzwarende factor voor de gehele arbeidsmarkt inclusief de daarbij behorende regeldruk. Daarnaast zijn in principe alle normen al opgenomen die deze doelen dienen. Bovendien lenen de meeste uitleners arbeidskrachten uit naar verschillende sectoren. In de praktijk zouden sectorale normen daarom betekenen dat er voor een uitzendbureau verschillende normen gelden waarop gehandhaafd dient te worden. Dat is praktisch onuitvoerbaar.

Verantwoordelijkheid van inleners

Onder de Wtta zijn inleners ertoe gehouden te werken met toegelaten of ontheven uitleners. Zolang inleners kunnen aantonen dat er gewerkt wordt met een toegelaten of ontheven uitlener wordt de Wtta gevolgd en zal de inlener niet gesanctioneerd worden. Inleners kunnen een uitlener ertoe aanzetten om de wet niet na te leven, zodat er op de kosten van arbeid kan worden bespaard. Een uitlener kan hierdoor zijn toelating verliezen maar de inlener zal hiervan verder geen gevolgen ervaren, die kan overstappen naar een andere uitlener. Die kan na het intrekken van de toelating bij de uitlener op zoek gaan naar een andere uitlener met een toelating om zaken mee te doen.

De inlener heeft daarmee een belangrijk aandeel in overtreding van de arbeidswetten door de uitlener. Hij heeft een rol in het bepalen van de prijs die de arbeid mag kosten en heeft, als materieel werkgever, veel invloed onder welke omstandigheden de arbeid wordt uitgevoerd. Indien er in een sector veel geconcentreerd wordt op prijs, de marges laag zijn en de arbeidskosten een relatief groot deel uitmaken van de productiekosten, ontstaat het risico dat in die sector uitleners zich zullen concentreren die bereid zijn winst te maken op het benadelen van de arbeidskracht. Zoals al geconstateerd in hoofdstuk 1 is er in de vleesketen sprake van een dergelijke situatie.

⁸⁰ SEO (2022a). Posted Workers to the Netherlands. En in SEO (2013) geven geïnterviewde werkgevers aan dat sprake is van sterke concurrentie op de loonkosten. Dat hangt weer samen met de hoge loonkostenquote en sterke (internationale) concurrentie.

Hierdoor kunnen er relatief veel overtredingen van arbeidswetten plaatsvinden. Er is dan immers vraag naar praktijken die oneigenlijk de prijs van arbeid drukken, waardoor het risico van een 'race naar de bodem' ontstaat. Er is een prikkel bij inleners in de vleesketen om ook op oneigenlijke wijze de prijs te drukken.⁸¹ De misstanden zijn hierdoor in de vleesketen hardnekkiger dan over de gehele breedte van de arbeidsmarkt.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat voor de arbeidsomstandigheden de inlener al verantwoordelijk is voor veiligheid en gezondheid op de werkvloer en de arbeidstijden.

Bovenstaande overwegingen leiden tot de opvatting van de regering dat de Wtta op zichzelf geen volwaardig alternatief is voor het aanpakken van de structurele en ernstige misstanden in de vleesketen.

5.3 Alternatieve maatregelen

Ook tijdens de verkenning naar het instrument van een uit- en inleenverbod zijn er verschillende alternatieven overwogen in plaats van een sectoraal in- en uitleenverbod. Allereerst is een individueel in- en uitleenverbod overwogen. Hierbij mag een onderneming geen ter beschikking gestelde arbeidskrachten meer inlenen. Een uitlener mag geen ter beschikking gestelde arbeidskrachten uitleenen aan deze inlener. Deze maatregel is echter niet geschikt voor sectoren waar zich wijdverspreid en stelselmatig misstanden voordoen. Het steeds weer opnieuw opleggen van individueel verbod vergt namelijk veel capaciteit van de Arbeidsinspectie en is voor een sector waarin de misstanden zo wijdverspreid zijn daarom niet effectief en efficiënt. In dat geval zouden namelijk alle inleners op individueel niveau op een continue basis gecontroleerd moeten worden. Dit zou ten koste gaan van het toezicht op alle andere sectoren in Nederland. Bovendien is het veel directer om aan te grijpen bij de bron van misstanden, en dat betreft de aanwezigheid van in- en uitleenconstructies. Een individueel verbod zou een nuttig instrument kunnen zijn, als een inlener zich ten opzichte van relevante branchegenoten onderscheidt door overtredingen en overmatig inlenen.⁸²

Een ander alternatief voor een sectoraal in- en uitleenverbod is de verplichting om een significant deel van het personeel direct in dienst te nemen. Voor het resterende percentage waar geen verplichting voor geldt, kan de inhuur worden benut, waarbij werknemers via bijvoorbeeld een uitzendcontract of zzp-relatie worden ingehuurd. Op korte termijn kan de maatregel niet uitvoerbaar en handhaafbaar worden vormgegeven, waardoor deze voorlopig nog niet effectief ingezet kan worden. Allereerst is het op dit moment voor het overgrote gedeelte van de arbeidsmarkt niet mogelijk om van overheidswege op deze maatregel te handhaven. Daarvoor is een nieuwe aparte wet nodig die publiekrechtelijke handhaving mogelijk maakt. Alleen naleving van deze maatregel afdwingen via civiele procedures bij de rechter door werknemers is waarschijnlijk niet effectief genoeg. De werknemer kan van tevoren lastig inschatten of een beroep kans van slagen heeft. Daarnaast heeft de werknemer een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de werkgever. Bovendien vraagt dit proces van de werknemer een aanzienlijk doenvermogen, wat bij deze doelgroep vaak ontbreekt. Tevens dient er nog een keuze gemaakt te worden in hoe de inhuur berekend moet worden en hoe dit up-to-date kan worden getoond. Tegelijkertijd zal het verbod eenzelfde effect bereiken als een verplicht percentage in dienst. Het effect is immers dat een werkgever fors wordt beperkt in zijn mogelijkheden om personeel extern in te huren en daardoor wel personeel direct in dienst moet nemen.

Tot slot is tevens een sectoraal in- en uitleenverbod voor een bepaalde regio overwogen. Op dit moment is er geen aanleiding om te constateren dat overtredingen van arbeidswetten in de vleesketen regionaal geconcentreerd zijn. Er wordt daarom geen toegevoegde waarde gezien door de regering van een regionale afbakening.

6. Reikwijdte in- en uitleenverbod in de vleesketen

⁸¹ Interdepartementaal Beeldsonderzoek Arbeidsmigratie, *IBO Arbeidsmigratie. Over de grenzen van de groei*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2024, p. 63.

⁸² Technische verkenning 'sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indiensttreding, p. 47 e.v.

Dit hoofdstuk beschrijft welke partijen in de vleesketen aan het in- en uitleenverbod moeten gaan voldoen. Eerst zal worden ingegaan op de voorgestelde reikwijdte, namelijk terbeschikkingstelling van arbeidskrachten zoals gedefinieerd in de Waadi en de sectorafbakening. Vervolgens zal worden ingegaan op de uitgezonderde functies van het in- en uitleenverbod.

6.1 Voorgestelde reikwijdte

De voorgestelde reikwijdte van het in- en uitleenverbod heeft betrekking op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de vleesketen als bedoeld in de Waadi. Buitenlandse uitleners moeten voldoen aan dezelfde eisen als uitleners die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen. Onder buitenlandse uitlener wordt in dit verband verstaan een rechtspersoon of onderneming die buiten Nederland is gevestigd.

Onder in-en uitleenen van ter beschikking gestelde arbeidskrachten zoals bedoeld in de Waadi valt eerst en vooral de gehele uitzendsector, maar ook andere ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen aan een andere partij. Via een amendement van de leden Patijn (GL/PvdA) en Omtzigt (NSC) is in de Wtta een wettelijke grondslag gecreëerd voor een in- en uitleenverbod in een Algemene Maatregel van Bestuur.⁸³ Op 15 april 2025 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Wtta.⁸⁴ Op 11 november 2025 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de Wtta, deze is op 24 november 2025 gepubliceerd.⁸⁵

Definitie van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

Ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de zin van de Waadi houdt in dat tegen een vergoeding arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld aan een ander voor het onder diens toezicht en leiding, anders dan krachtens een met deze gesloten arbeidsovereenkomst, verrichten van arbeid.⁸⁶ Payrolling valt eveneens onder de reikwijdte van de Waadi. Dit betreft immers een specifieke vorm van ter beschikking stellen van arbeidskrachten.⁸⁷

Deze wettelijke definitie bestaat nader beschouwd uit de volgende elementen:

- de uitlener die de arbeidskracht ter beschikking stelt aan de inlener;
- voor het ter beschikking stellen ontvangt de uitlener die de arbeidskracht ter beschikking stelt, een vergoeding⁸⁸ van de inlener;
- de inlener oefent leiding en toezicht uit⁸⁹ op de uitgeleende arbeidskracht.

De Waadi zondert⁹⁰ een drietal situaties uit van ter beschikking stellen van arbeid. Voor deze vormen zal dan ook geen in- en uitleenverbod gelden. De Waadi is niet van toepassing bij terbeschikkingstelling:

- ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk;
- in geval van collegiale uitleen;
- het inlenen en uitleenen van arbeidskrachten in concernverband (bijvoorbeeld tussen moeder- en dochtervennootschap of tussen door dezelfde ondernemer in stand gehouden zustervennootschappen).

In de praktijk is de Waadi meestal van toepassing op arbeidskrachten die gekwalificeerd kunnen worden als werknemer, oftewel personen die op grond van een arbeidsovereenkomst (artikel 7:610 van het BW) bij de uitlener in dienst zijn. De reikwijdte van de Waadi is echter niet begrensd tot

⁸³ Kamerstukken II 2023/24, 35466 nr. 54.

⁸⁴ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20250415/stemmingsoverzicht_tweede_kamer_3.

⁸⁵ Stb. 2025, 385.

⁸⁶ Artikel 1 lid 1 sub c Waadi. Zie ook Van Rijs, A. & van Drongelen, H, Over het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, Over de Grens 2021, 1, p. 12–17.

⁸⁷ Zie in artikel 1 lid 1 sub d Waadi. Voor een nadere toelichting van de definitie van payrolling zie de memorie van toelichting van de Wet arbeidsmarkt in balans, *Kamerstukken II* 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 40–41.

⁸⁸ Zowel de inlener als uitlener kan de arbeidskracht uitbetalen. Een winsttoogmerk is ook niet nodig, zie ook *Kamerstukken II* 1963/64, 7737, p. 6.

⁸⁹ Zie ook HR 4 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2356.

⁹⁰ Zie artikel 1 lid 3 Waadi.

deze arbeidsvorm, en hier is indertijd bewust voor gekozen.⁹¹ In de jurisprudentie is deze reikwijdte bevestigd, ook in relatie tot de Uitzendrichtlijn die in de Waadi geïmplementeerd is.⁹² Het belangrijkste verschil tussen de beoordeling van de toepasselijkheid van de Waadi en de vraag of er sprake is van een arbeidsovereenkomst is de toets op de verplichting om de arbeid persoonlijk te verrichten; die kan bij de Waadi achterwege blijven. Hierdoor kunnen er groepen werkenden buiten de arbeidsovereenkomst wel onder het bereik van de Waadi vallen, zoals sommige «freelancers».

Daarbij is het niet van belang hoe de uitlener zich presenteert. Ook detacheerders en payroll voldoen aan de definitie van het ter beschikking stellen van arbeid in de Waadi. Daarom is op hen ook het in- en uitleenverbod van toepassing.

6.2 Aansluiting bij de Europese erkenningssystematiek voor de sectorale afbakening

De regering heeft bij het bepalen van de sectorafbakening en de afweging voor welke ter beschikking gestelde arbeidskrachten de maatregel geldt een viertal criteria laten meewegen. Ten eerste moet de maatregel nodig zijn om de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten te verbeteren en een gelijk speelveld te creëren.

Ten tweede geeft de regering de voorkeur aan een bestaande sectorafbakening die haar grondslag vindt in bestaande (Europese wet- en regelgeving). Daardoor is de reikwijdte stabiel en niet afhankelijk van private afspraken die buiten de invloedssfeer van de wetgever vallen. Dit biedt meer rechtszekerheid dan een afbakening op basis van bijvoorbeeld een cao, die partijen onderling kunnen aanpassen.

Ten derde is het van toegevoegde waarde als op de afbakening al publiek toezicht is. Dit zorgt voor helderheid voor bedrijven en vereenvoudigt handhaving. Doordat door een publieke toezichthouder al toezicht wordt gehouden op de reikwijdte zullen ontduikconstructies om onder de reikwijdte uit te komen al worden tegengegaan. Ook kan de Arbeidsinspectie met deze partij samenwerken bij het toezicht op de naleving van de regeling.

Ten vierde is het van belang dat de afbakening van de sector overeenkomt met die delen van de arbeidsmarkt waar de eerder beschreven problemen met arbeidskrachten voorkomen, zodat de maatregel enkel toegepast wordt waar deze noodzakelijk is.

Op basis van deze criteria zoekt de regering voor de sectorale afbakening aansluiting bij de bestaande erkenningssystematiek waar de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit toezicht op houdt (hierna: NVWA), die is opgenomen in Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (hierna: de Verordening).

Bedrijven die geen erkenning nodig hebben, vallen dus niet onder de reikwijdte van het in- en uitleenverbod. Voorbeelden van bedrijven die doorgaans geen erkenning nodig hebben, zijn een slager in een winkelstraat, horeca en supermarkten. Dit zijn bedrijven die leveren aan de consument, oftewel de eindverbruiker. Bij distributiecentra is er doorgaans geen erkenning nodig omdat er verpakt vlees wordt gedistribueerd. Overigens is in plaats van een erkenning dan welk vaak een levensmiddelenregistratie bij de NVWA verplicht, maar deze registratie valt niet onder het in- en uitleenverbod.

Er zijn verschillende alternatieve sectorafbakeningen overwogen naast aansluiting zoeken bij de Europese erkenningssystematiek, namelijk de reikwijdte van de cao's in de vleesketen, SBI-codes en de reikwijdte van pensioenfondsen in de vleesketen. Er is niet voor deze alternatieven gekozen,

⁹¹ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 264, nr. 3, p. 17.

⁹² Hof van Justitie EU, 17 november 2016, C-216/15 – Betriebsrat der Ruhrlandklinik, Hoge Raad, 14 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:689 (Focus on Human). Zie ook ECLI:N-L:GHSHE:2018:1504, Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 200.220.938_01 (www.rechtspraak.nl), r.o. 3.6.4, Hof van Justitie van de Europese Unie, 4 december 2014, C-413/13, FNV Kiem/Staat der Nederlanden, 72 Gerechtshof Den Haag, 1 september 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:2305, Hoge Raad, 20 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:751.

omdat deze niet gebaseerd is op bestaande wet- en regelgeving en er daarnaast geen publiek toezicht is op deze afbakeningen.

De misstanden die aanleiding geven tot het verbod zijn verbonden aan de activiteiten die horen bij het productieproces in de vleesketen. Dit gaat hoofdzakelijk om handelingen die horen bij het slachten, uitsnijden van vlees, verwerken van vlees en koelen- en vriezen van vlees.⁹³ Locaties waar deze handelingen worden verricht zijn inrichtingen die op grond van artikel 4 van de Verordening een erkenning nodig hebben voor activiteiten met vlees als bedoeld in bijlage III, secties I tot en met VI, XII en XIII. Die secties dekken de gehele slacht- en verwerkingsketen van wat doorgaans wordt aangeduid als rood- en witvlees, waaronder vlees van runderen, varkens, schapen, geiten, pluimvee en wild, alsmede gehakt vlees, vleesbereidingen, separatorvlees, vleesproducten, gesmolten dierlijke vetten en kanen en behandelde magen en darmen. In de praktijk gaat het om de volgende activiteiten:

- slachten van dieren;
- het uitsnijden en uitbenen van vlees;
- het koelen en invriezen van vlees en verwerkt vlees;
- het produceren van gehakt vlees, vleesbereidingen en separatorvlees;
- het vervaardigen van vleesproducten;
- het vervaardigen van dierlijke vetten en kanen;
- het vervaardigen van behandelde magen, blazen en darmen.

De keuze voor deze secties komt overeen met de onderdelen van de vleesketen waar de regering ingrijpen noodzakelijk acht. Deze afbakening is gebaseerd op onderzoek van SZW, de Nederlandse Arbeidsinspectie en verschillende maatschappelijke organisaties. De overige secties van bijlage III die zien op andere producten van dierlijke oorsprong, zoals vis, zuivel en eieren, zijn buiten de reikwijdte gelaten, omdat voor die delen de voedselketen geen structurele misstanden zijn geconstateerd.⁹⁴

Deze afbakening omvat (vlees)slachten en de vleesverwerking, zoals gedefinieerd onder SBI-code 101. Hieronder vallen slachterijen (SBI 10110), pluimveeslachterijen (SBI 10120) en vleesverwerking (niet tot maaltijden) (SBI 10130). Ook wordt bij deze indeling gekeken naar Groothandel in vlees en vleesproducten (SBI 46321). In de verkenning naar een sectoraal in- en uitleenverbod en verplicht percentage indiensttreding is in deze onderdelen van de arbeidsmarkt het hoogste risico op overtredingen van arbeidswetten geconstateerd in Nederland. De verkenning brengt goed in beeld dat in de vleesketen misstanden wijdverspreid en structureel zijn. Een dergelijk onderzoek is waar SBI-codes voor bedoeld zijn.

SBI-codes zijn echter niet geschikt als juridische afbakening vanwege hun vrijblijvende karakter. De SBI-codes zijn gebaseerd op de activiteiten die ondernemingen opgeven bij de Kamer van Koophandel (hierna: KvK). Er is geen controle op wat bedrijven hier invullen. Er zijn ondernemingen die een andere hoofdactiviteit opgeven dan zij daadwerkelijk uitvoeren. Ook zijn er bedrijven die na het opgeven van een SBI-code bij de KvK van hun bedrijfsvoering veranderen, maar deze wijzigingen niet doorgeven. Hierdoor zullen niet alle bedrijven die activiteiten verrichten in de vleesketen, via de SBI-codes naar voren komen. Daarnaast kunnen bedrijven hun SBI-code aanpassen, als dit voor regelgeving doorslaggevend zou zijn. Eerdere regelingen zoals de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL-regeling) tonen aan dat er grote uitdagingen zitten aan het gebruik van SBI-codes voor een regeling.⁹⁵

De erkenningen hebben daarentegen een verplichtend karakter. Een inrichting mag de betrokken

⁹³ Themarapportage vlees, Nederlandse arbeidsinspectie (2026).

⁹⁴ Dit gaat niet over andere voedselproducten. Daarnaast is er een zeer klein deel van de vleesketen wat zich concentreert op het maken van gelatine en proteïne. Dit zijn chemische processen waar weinig hardmatige arbeid bij komt kijken. Deze bedrijven staan vaak ook onder chemische SBI-codes en zijn daardoor niet het soort bedrijf wat in de cijfers over de vleesketen terugkomt.

⁹⁵ Technopolis B.V., Kwalitatieve evaluatie corona-steunmaatregelen TOGS & TVL (2024), pp. 4, 17, 22.

activiteiten niet uitoefenen zonder erkenning. De erkenning wordt verleend per inrichting waar een erkenningsplichtige activiteit wordt verricht. Op de website van de NVWA zijn de verleende erkenningen gepubliceerd en kan per bedrijf worden opgezocht welke erkenningen op welke adressen zijn geregistreerd. Dit geeft inzicht in een limitatieve lijst van bedrijven met een erkenning, wat de afbakening helder en controleerbaar maakt. Alle bedrijven die zich bezighouden met de productie, behandeling, bereiding en verwerking van vlees, hebben een erkenning nodig. Er bestaat daardoor een sterke overlap met de bedrijfsgroepen die zijn onderzocht in de verkenning, evenals de vleesbedrijven die in veel onderzoeken voorkomen.⁹⁶ Het verplichtende karakter van de erkenningen zorgt ervoor dat er zekerheid en duidelijkheid is over de bedrijven waarvoor het in- en uitleenverbod geldt. Bovendien wordt door aan te sluiten bij het Europese erkenningsstelsel uitgesloten dat er bedrijven buiten de reikwijdte van het verbod vallen die hier op basis van de feitelijke activiteiten wel onder het verbod zouden moeten vallen.

Daarnaast hanteren de Nederlandse Arbeidsinspectie en andere organisaties die werken aan het tegengaan van misstanden in de vleesketen vaak een praktijkgerichte aanpak waarbij zij kijken naar de feiten en omstandigheden op de werkvloer om te bepalen welke activiteiten een bedrijf uitvoert en of sprake is van verhoogde arbeidsrisico's en/of wetsovertredingen.⁹⁷ Hierbij wordt een bedrijf ingedeeld in de vleessector als dit overeenkomt met de activiteiten, ook wanneer deze onder verschillende SBI-codes vallen. Daarnaast ontstaat het risico op misstanden door de activiteiten die op de werkvloer worden uitgevoerd en de wijze waarop de arbeid wordt vormgegeven. Wanneer er sprake is van het slachten, verwerken, koelen, en verpakken van vlees, en structureel werken met veel uitzendkrachten is het risico hoog. Dit geldt dus voor bedrijven die hoofdzakelijk actief zijn in de vleesketen, en een bijpassende SBI-code hebben, maar kan dus ook breder worden toegepast, overal waar deze activiteiten worden uitgevoerd.

De NVWA houdt toezicht op de naleving van de erkenningsvoorwaarden. Dit toezicht is risicogericht: bij slachthuizen betreft dit afhankelijk van de grootte van het slachtshuis permanent of (hoog)frequent toezicht, terwijl bij vleesverwerkende bedrijven meerdere inspecties en audits per jaar kunnen plaatsvinden. Bij de controles toetst de NVWA de erkenningen van de bedrijven.⁹⁸ Dit bestaande toezicht biedt een belangrijke basis voor de handhaving van het verbod: ontdoekconstructies om buiten de reikwijdte te blijven worden al tegengegaan door het NVWA-toezicht op de erkenning en de Nederlandse Arbeidsinspectie kan bij het toezicht op de naleving van het verbod samenwerken met de NVWA.

De Verordening kent enkele uitzonderingen op de erkenningsplicht, gebaseerd op de aard, omvang en risicoprofiel van de activiteiten. Inrichtingen die op grond van die uitzonderingen niet erkend zijn, vallen daarmee automatisch buiten het verbod.⁹⁹ Bij de inrichtingen waar slechts op zeer kleine schaal wordt geslacht of vlees wordt verwerkt, brengt de kleinschaligheid van deze activiteiten met zich mee dat de inzet van ter beschikking gestelde arbeidskrachten niet of nauwelijks aan de orde is. Onderzoek laat zien dat bij bedrijven met een beperkt aantal personeelsleden veel minder ter beschikking gestelde arbeidskrachten werken.¹⁰⁰ Hierdoor ontstaat het beeld dat ter beschikking gestelde arbeidskrachten bij kleine bedrijven enkel worden ingezet bij ziekte en piekwerkzaamheden. Dit beeld wordt ook bevestigd door bevindingen in de vleessector. Ook uit de MKB-toets blijkt dat kleinere bedrijven, vaak op de retail gericht, minder gebruik maken van ter beschikking gestelde arbeidskrachten voor structurele bedrijfsprocessen.

⁹⁶ Voorbeelden van andere onderzoeken zijn onderzoeken gedaan door SEO Aantal werkenden in de slachthuizen en overige vleesketen; kwantitatieve verkenning van de sector (2022)., Jaarverslag Nederlandse Arbeidsinspectie 2022 (2022)., NRC, Hoe Roemenen onder barre omstandigheden werken in Nederlandse slachthuizen (2020)., NRC, Uitbuiting, onderbetaling en dakloosheid: arbeidsmigrant loopt nóg meer risico (2024)., Follow The Money, Uitzendkrachten massaal uitgebuit in slachthuizen (2024).

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld Themarapportage vlees, Nederlandse Arbeidsinspectie (2026).

⁹⁸ Artikel 148, vijfde lid, OCR (verordening (EU) 2017/625).

⁹⁹ Verordening (EG) nr. 853/2004.

¹⁰⁰ Themarapportage vlees, Nederlandse Arbeidsinspectie (2026), p. 17.

Het risico op misstanden die met het verbod worden beoogd tegen te gaan zijn hierdoor gering. Er zijn ook geen signalen van structurele misstanden voor deze bedrijven.

Door voor het verbod aan te sluiten bij de erkenningssystematiek, worden deze categorieën niet afzonderlijk uitgezonderd, maar volgt hun positie rechtstreeks uit de systematiek van de erkenning. Bedrijven die geen erkenning nodig hebben, vallen dus niet onder de reikwijdte van het in- en uitleenverbod. Dit is gerechtvaardigd, omdat het verbod daarmee beperkt blijft tot inrichtingen waar het risico op beoogde misstanden zich daadwerkelijk voordoet. Tegelijkertijd wordt voorkomen dat een eigen, afwijkend uitzonderingsregime ontstaat, wat de rechtszekerheid en uitvoerbaarheid van het verbod ten goede komt. Er zijn in principe geen bedrijven in Nederland actief die ten onrechte geen erkenning hebben. Dit is mede ingegeven door de vormgeving van het toezicht bij de NVWA. Indien de NVWA constateert dat de benodigde erkenning niet is aangevraagd, dan wordt de onderneming op grond van het interventiebeleid van de NVWA een sanctie opgelegd. Niet beschikken over een erkenning wordt aangemerkt als een zware overtreding. Dit houdt in dat de NVWA gelijk handhavend zal optreden met een boete. Tevens zullen de producten die geproduceerd of verwerkt zijn, worden vernietigd. Na een schorsing van een erkenning zal dit aangepast worden op de website van de NVWA zodat ook dit kenbaar is.

De NVWA heeft op het moment van onderzoek voor dit besluit (januari 2026) in totaal 2.647 erkenningen verleend aan bedrijven die werkzaam zijn in de vleesketen.¹⁰¹ Omdat één bedrijf meerdere erkenningen kan hebben (bijvoorbeeld voor verschillende locaties en activiteiten), betreft dit in totaal ongeveer 1039 afzonderlijke bedrijven. Dit is een statisch beeld en kan dagelijks veranderen omdat de realiteit dynamisch is. De KvK heeft in opdracht van SZW de erkende bedrijven van januari 2026 van een verrijking voorzien, wat meer inzichten in het soort bedrijven met een erkenning heeft opgeleverd. Van deze in totaal 1.039 bedrijven die op dit moment een erkenning hadden, zijn er 684 bedrijven (65,8%) die zich bezighouden met vlees gerelateerde activiteiten op basis van de opgegeven SBI-codes. Dit bevestigt de sterke overlap tussen de bedrijven die in onderzoek naar misstanden naar voren komen en de bedrijven met een erkenning. Het overgrote deel hiervan, namelijk 649 bedrijven, heeft vlees als hoofdactiviteit, terwijl bij 35 bedrijven vlees slechts een nevenactiviteit is. Uit de erkenningsgegevens blijkt bovendien dat veel bedrijven zowel een slachterij- als een vleesverwerking, groothandel en koel- en vrieshuis erkenning hebben. In de praktijk loopt het slachten en verwerken van vlees bij de bedrijven vaak naadloos in elkaar over, wat laat zien dat de vleesketen sterk vervlochten is. Het is daarom niet verrassend dat de geconstateerde problemen in de vleesketen vaak zowel het slachten als het verwerken, en koelen- en invriezen betreffen, aangezien dit veelal dezelfde bedrijven zijn. Hierbij moet worden opgemerkt dat veel bedrijven in meerdere segmenten van de vleesketen actief zijn en dus naast een hoofdactiviteit ook nevenactiviteiten hebben ingevuld bij de Kamer van Koophandel. Kijkend naar de hoofdactiviteitscodes valt op dat groothandel in vlees veruit het meest voorkomt met 262 bedrijven, gevolgd door vleesverwerking met 143 bedrijven, detailhandel in vlees met 99 bedrijven, roodvleesslachterijen 65 bedrijven en witvleesslachterijen 32 bedrijven.

Naast bedrijven die zich direct met vlees bezighouden, komen er in de lijst met erkenningen ook bedrijven voor die actief zijn in aanverwante sectoren, zoals algemene voedingsgroothandels, producenten van kant-en-klare maaltijden en andere voedselverwerkende bedrijven.¹⁰² Voor deze onderdelen van de vleesketen zijn er geen signalen dat er minder structurele misstanden zijn. Ondanks dat de bedrijfsvoering niet primair gericht is op slacht- en verwerkingsactiviteiten vallen deze bedrijven wel onder het verbod. Dit gaat in totaal om de andere 34,2% (355 bedrijven) van de populatie van bedrijven die nu onder het verbod vallen. Ook bij deze gevallen is bij de inzet van ter beschikking gestelde arbeidskrachten het risico op overtredingen groot en zijn de arbeidsomstandigheden waar arbeidskrachten mee te maken krijgen vergelijkbaar met die in de primaire vleessector. Het verbod is dus ook van toepassing op bedrijven

¹⁰¹ Dit is afkomstig uit de informatie beschikbaar op de NVWA-website in januari 2026.

¹⁰² Andere SBI-codes die voorkomen zijn bijvoorbeeld: gespecialiseerde groothandels in voedingsmiddelen (SBI 46390, 73 keer), producenten van kant-en-klare maaltijden (SBI 10850 57 keer) en vervaardigers van overige voedingsmiddelen (SBI 10890 24 keer).

in aanverwante sectoren die afhankelijk zijn van vleesverwerking – of dit nu blijkt uit het verwerken van grote hoeveelheden vlees of uit het aandeel dat vleesverwerking heeft in hun totale omzet. Om dit te verduidelijken worden nu 2 voorbeelden beschreven:

Voorbeeld 1: Restaurant met ambachtelijke worstenmakerij

Een restaurant maakt 600 kilo worst die geleverd wordt aan andere restaurants. Daarvoor zal de inrichting een erkenning nodig hebben en daarom onder het verbod vallen.

Voorbeeld 2: Slagerij met een hoofd- en nevenactiviteit

Een slager met een slagerswinkel haalt 70 % van de omzet uit het leveren van 200 kg bbq-pakketten per week aan een derde, namelijk een supermarkt, dan zal dit bedrijf voor de inrichting een erkenning hebben en onder het verbod vallen.

De Europees voorgeschreven erkenningssystematiek waar de NVWA toezicht op houdt, voldoet dus aan alle drie de criteria die de regering hanteert voor de sectorale afbakening. De afbakening is noodzakelijk om de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten te verbeteren, sluit aan bij een bestaande systematiek waarop al publiek toezicht bestaat en omvat die delen van de vleesketen waar de misstanden zich voordoen.

6.3 Uitzonderingen

6.3.1 Uitzondering in-en uitleenverbod vleesketen op basis van personeelsgrootte

Zoals in de vorige paragraaf is toegelicht kan er een uitzondering worden overwogen indien er niet of nauwelijks gebruik gemaakt wordt van ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Daarbij dient het in de lijn der verwachtingen te liggen dat dit zo zal blijven.

Zoals beschreven in hoofdstuk 6.2 laat onderzoek zien dat bij bedrijven met een beperkt aantal personeelsleden veel minder ter beschikking gestelde arbeidskrachten werken.

Daarom wordt er een uitzondering gemaakt voor kleine bedrijven. Het inzetten van ter beschikking gestelde arbeidskrachten is in deze situaties incidenteel en in omvang beperkt. Daardoor is het risico op overtredingen van arbeidswetten veel lager en zou een in- en uitleenverbod onevenredig veel gevolgen hebben voor deze ondernemingen.

Bedrijven met minder dan 20 werkzame personen zijn daarom uitgezonderd van het in- en uitleenverbod. Dit sluit aan bij het beeld uit de MKB-toets dat bedrijven in de vleesketen bij deze omvang arbeidskrachten enkel incidenteel inzetten bij piek en ziek. Voor het bepalen van de omvang van het personeelsbestand moeten de personeelsleden van de gehele onderneming bij elkaar worden opgeteld inclusief de ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Bij het bepalen van de omvang wordt gekeken naar alle functies, dus niet alleen naar de functies die behoren bij de activiteiten van slachten, verwerken en koel- en vriezen van vlees. De personeelsleden behorend bij de verschillende rechtspersonen worden voor de vaststelling van de omvang van het personeelsbestand bij elkaar opgeteld. Dit is conform andere bestaande uitzonderingen op basis van personeelsomvang. Ook in de Wfsv wordt bij een concern -oftewel verbonden ondernemingen- bij de bepaling van de omvang van de werkgever gekeken naar de totale loonsom van het concern, niet alleen naar de afzonderlijke entiteit.

6.3.2 Uitzondering bepaalde functies

Het in- en uitleenverbod geldt voor degene die uitleent aan, of inleent in, een inrichting die beschikt over een erkenning als bedoeld in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 853/2004. Het verbod geldt voor alle terbeschikkingstellingen van arbeidskrachten in een dergelijke inrichting, ongeacht de specifieke werkzaamheden die de betrokken arbeidskracht verricht.

In erkende bedrijven worden naast activiteiten waarvoor de inrichting is erkend ook andere activiteiten uitgevoerd waarvoor geen erkenning verplicht is. Voor werkzaamheden die niet samenhangen met de activiteiten waarvoor de inrichting is erkend, wordt een uitzondering op het verbod gemaakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor bewakingspersoneel, administratief personeel, verkooppersoneel, hoger technisch personeel, ict-personeel en marketingpersoneel. De reden hiervoor is dat de misstanden die aanleiding geven tot het verbod zich concentreren in de uitvoering van de vleesactiviteiten zelf.

Naast het ontbreken van een samenhang met de vleesactiviteiten gaat het bij deze functies ook om een ander type arbeidskracht. In tegenstelling tot de arbeidskrachten waar deze maatregel zich op richt, zijn deze arbeidskrachten gemiddeld genomen beter opgeleid, beheersen ze de taal beter, en worden ze ruim boven het brutominimumloon betaald. Hierdoor zijn deze arbeidskrachten beter in staat om voor zichzelf op te komen en indien nodig naleving van de verkregen rechten te realiseren.

Voor alle overige functies geldt het in- en uitleenverbod onverkort. Dit geldt voor functies die samenhangen met de activiteiten waarvoor de inrichting is erkend en ook voor functies die ondersteunend zijn aan die activiteiten maar daarmee onlosmakelijk zijn verbonden, zoals bijvoorbeeld de schoonmaak van de ruimten waar de activiteiten waarvoor de inrichting is erkend worden uitgeoefend. Ook etikettering van de producten valt hierdoor onder de reikwijdte van het verbod. Voor deze arbeidskrachten gelden namelijk dezelfde risico's op overtredingen. De wijdverspreide en stelselmatige overtredingen worden echter enkel gezien bij activiteiten in de vleesketen en niet in andere delen van de Nederlandse Arbeidsmarkt. Hierdoor vallen bijvoorbeeld de arbeidskrachten die de machines schoonmaken om vlees mee te verwerken wel onder het verbod. Iemand die de bedrijfskantine schoonmaakt valt er derhalve niet onder. Bij een combinatie van werkzaamheden is bepalend of er werkzaamheden zijn die samenhangen met de activiteit of hiermee onlosmakelijk vanwege het ondersteunende karakter ervan. Indien dit het geval is geldt voor deze arbeidskracht ook het verbod. Dit is mede ingegeven met de gedachte dat dit anders een ontduikconstructie kan worden.

7. Verplichtingen voor in- en uitleners

Dit hoofdstuk beschrijft het verbod voor uitleners om arbeidskrachten ter beschikking te stellen en het verbod voor inleners om ter beschikking gestelde arbeidskrachten in te lenen. Deze verplichtingen zijn ook van toepassing in geval er sprake is van een doorleenketen waarbij een doorlener zowel arbeidskrachten inleent als uitleent.

7.1 Verbod op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

Voor alle uitleners is het verboden om arbeidskrachten ter beschikking te stellen in de vleesketen voor zover deze arbeidskrachten werkzaamheden uitvoeren bij een inrichting waarvoor een erkenning is verkregen van de NVWA. Buitenlandse uitleners moeten voldoen aan dezelfde eisen als uitleners die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen. Op de website van de NVWA kan worden opgezocht of op de concrete inrichting een erkenning rust. Indien dit zo is, geldt een verbod voor de uitlener om arbeidskrachten aan de betreffende inlener van deze inrichting ter beschikking te stellen. Indien een uitlener het uitleenverbod overtreedt, kan de Arbeidsinspectie hiervoor een boete opleggen om de overtreding te sanctioneren.

7.2 Verbod op het inlenen van ter beschikking gestelde arbeidskrachten

Voor alle inleners is het verboden om ter beschikking gestelde arbeidskrachten in te lenen in de vleesketen voor zover deze arbeidskrachten werkzaamheden uitvoeren bij een inrichting waarvoor een erkenning is verkregen van de NVWA.

Indien een inlener het inleenverbod overtreedt, kan de Arbeidsinspectie hiervoor een boete opleggen om de overtreding te sanctioneren. Tevens kan een rechter in een civiele procedure besluiten dat er sprake is van een evidente misbruiksituatie waardoor er een arbeidsovereenkomst met de inlener is ontstaan met de daarbij behorende rechten en verplichtingen. Door het

overtreden van het inleenverbod ontduikt de inlener immers de arbeidsrechtelijke bescherming voor de arbeidskracht.¹⁰³

8. Voorkomen van weglekeffecten

Na de invoering van een in- en uitleen verbod kunnen er weglekeffecten ontstaan die het in- en uitleenverbod ondermijnen. In de meest waarschijnlijke gevallen van weglekeffecten zal de uitzendkracht ingezet worden in een andere flexibele driehoeksrelatie (bijvoorbeeld contracting of bemiddeling van (schijn)zzp). Daarnaast kan een werkgever zijn productieproces ook dusdanig anders proberen voor te doen komen of in te richten dat hij niet onder de reikwijdte van het verbod valt terwijl dit feitelijk wel het zou moeten zijn.

Een hoog percentage zelfstandigen in een sector geeft de indicatie dat de werkzaamheden in de sector ook buiten dienstverband kunnen worden uitgevoerd. Om het risico te bepalen kan daarnaast gekeken worden naar de aard van de activiteiten die onder het verbod vallen. Als het om activiteiten gaat die naar verwachting enkel onder leiding en toezicht kunnen worden uitgevoerd, zal er niet snel sprake zijn van het reëel kunnen uitbesteden van taken aan zelfstandigen. Wel is er dan een risico op een toename van schijnzelfstandigheid. In de vleesketen is het percentage zelfstandigen van oudsher laag.¹⁰⁴ In de impactanalyse benadrukt SEO dat veel werk in de vleesketen niet geschikt is voor zzp'ers, omdat het productiewerk intensief toezicht en leiding vereist. Hierdoor zou er al snel sprake kunnen zijn van schijnzelfstandigheid als zzp'ers op grote schaal worden ingezet.¹⁰⁵ Bij afdoende handhaving op schijnzelfstandigheid is het onwaarschijnlijk dat zzp'ers op grote schaal worden ingezet in deze sector.

Het kabinet werkt aan een bredere agenda om het werken met en als zelfstandige(n) toekomstbestendiger te maken en schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Dit wordt uitgevoerd langs drie lijnen: een gelijk speelveld tussen contractvormen, het verduidelijken van het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen en het verbeteren van de handhaving. In het coalitieakkoord 'Aan de slag' van D66, VVD en CDA wordt aangegeven dat begonnen wordt met de invoering van een rechtsvermoeden (uurtarief van 38 euro). Dit is voortvarend opgepakt en recentelijk door de Tweede Kamer behandeld. Per 1 januari 2025 is het handhavingsmoratorium van de Belastingdienst voor de loonheffingen opgeheven, zodat de Belastingdienst bij overtredingen correcties kan opleggen. Gezien het feit dat (schijn) zelfstandigen voor de invoering van het verbod relatief weinig voorkwamen in de sector, en het feit dat het toezicht hierop door nieuwe wetgevings- en handhavingsinstrumenten is verbeterd, lijkt het onwaarschijnlijk dat er een grootschalige vlucht naar zzp'ers zal plaatsvinden. Dit zal echter na de invoering moeten worden gemonitord om hier zeker van te zijn.

Daarnaast kan ook contracting, een vlucht nemen. Het gaat hierbij om werkzaamheden die worden uitbesteed, waardoor aangenomen of overgenomen werkzaamheden uitgevoerd worden door werknemers in dienst van een ander bedrijf. Ook hier zal moeten worden gemonitord of hier in de praktijk sprake van gaat zijn.

Als partijen de arbeidsrelatie vormgeven via contracting, dan zal de voormalig uitzendkracht in dienst treden bij de uitlener. De arbeidskracht voert dan het uitbesteede werk onder toezicht en leiding van de uitlener uit voor de inlener. Wanneer er feitelijk toch sprake blijkt van

¹⁰³ In de jurisprudentie zijn voorbeelden te vinden waarbij een overeenkomst overging naar een andere contractspartij en de uitzendovereenkomst met de initiële werkgever een arbeidsovereenkomst werd met de inlener. (Zie bijv. Hoge Raad 21 februari 2020, ECLI:NL:HR:2020:312 (Taxi Dorenbos)). In die gevallen was sprake van een (evidente) vorm van misbruik of bijzondere omstandigheden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om situaties waarin constructies zijn opgetuigd (enkel) om aan arbeidsrechtelijke bescherming van een werknemer te ontkomen. Bij dergelijke evidente misbruiksituaties kan de regel ABN AMRO/Malhi-arrest, zie Hoge Raad 5 april 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD8186 r.o. 3.4. worden doorkruist (zie bijv. rechtbank Amsterdam 9 juni 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:3266 r.o. 21). Zie ook ECLI:NL:PHR:2025:356 - Parket bij de Hoge Raad, 21-03-2025 / 24/03307.

¹⁰⁴ SEO, De Beleidsonderzoekers (2026), *Impact van een in- en uitleenverbod in de vleessector, ex ante verwachtingen*, p. 45.

¹⁰⁵ SEO, De Beleidsonderzoekers (2026), *Impact van een in- en uitleenverbod in de vleessector, ex ante verwachtingen*, pp. 45, 80.

terbeschikkingstelling van arbeidskrachten en er niet sprake is van aanneming van werk, dan kan de Arbeidsinspectie handhaven. De Arbeidsinspectie kijkt namelijk altijd naar de feiten en omstandigheden in de praktijk, niet naar hoe de arbeidsrelaties op papier zijn geregeld. En bij verkapte contracting is dus eigenlijk sprake van ter beschikking stellen van arbeidskrachten en dus sprake van een overtreding van het in- en uitleenverbod. Ook hier zal moeten worden gemonitord of hier in de praktijk sprake van gaat zijn.

Een andere vorm van ontwijk- of ontduikgedrag kan ontstaan, wanneer ondernemingen die feitelijk onder de reikwijdte van het verbod zouden moeten vallen, zich anders voordoet om hier onderuit te komen. Hiervoor bestaan een aantal mogelijkheden. Ten eerste kan een onderneming zich kleiner voordoen dan deze onderneming is, en daarmee op papier in aanmerking komen voor de uitzondering voor kleine bedrijven. Een andere ontwikkelingsmethode betreft situaties waarin een bedrijf feitelijk activiteiten verricht die onder de reikwijdte van de erkenningsplicht vallen, zoals slachten of vleesverwerking, maar zich niet als zodanig voordoet. Hierdoor wordt geen erkenning aangevraagd, waardoor het bedrijf op papier buiten de reikwijdte van het verbod lijkt te vallen.

Wanneer de Nederlandse Arbeidsinspectie langs komt bij een bedrijf, moet de situatie op de werkvloer overeenkomen met de situatie op papier. Als er zo veel mensen aan het werk zijn dat de onderneming de facto wel onder het verbod valt, kan de Arbeidsinspectie hierop handhaven. Op deze wijze is het in de praktijk lastiger voor bedrijven om via de uitzondering het verbod te omzeilen. Voor de tweede situatie speelt het dwingende karakter, zoals eerder beschreven, een



grote rol, zoals beschreven in hoofdstuk 5.2. De NVWA zal handhaven wanneer er een inrichting werkzaam is zonder erkenning.

Zoals hierboven beschreven is het niet realistisch dat werk uitgevoerd gaat worden door ZZP'ers. Daarnaast lijkt het door het dwingende karakter van de erkenningen niet aannemelijk dat er op grote schaal geprobeerd wordt onder de reikwijdte van het verbod uit te komen. Mede om deze redenen concludeert ook SEO in de impactanalyse dat uitzendkrachten waarschijnlijk een directe dienstrelatie zullen aangaan in de vleesketen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in de sector sterke behoefte blijft aan flexibiliteit. Binnen de mogelijkheden van het vaste dienstcontract zal dus maximaal gezocht worden naar flexibele invulling door middel van het benutten van flexibiliteit binnen het contract.¹⁰⁶

figuur 1: de impactanalyse van SEO (2026) p. 2.

Tot slot is er de mogelijkheid om de arbeidskrachten in te lenen van een in het buitenland gevestigde uitlener. Omdat de AMvB in de reikwijdte met betrekking tot ter beschikking stellen van arbeidskrachten aansluit bij de Wtta, zullen voor deze ondernemingen dezelfde regels gelden als voor ondernemingen in die in Nederland gevestigd zijn. Dit betekent dat ook voor deze ondernemingen het in- en uitleenverbod ten volle geldt en dat er ook geen ingeleende arbeidskrachten in de vleesketen actief mogen zijn uit andere landen. De handhaving hiervan zal worden gedaan door de NLA. Wanneer er ingeleend personeel aanwezig is, kan de NLA optreden, ook tegen in het buitenland gevestigde uitleners. De verwachting is daarom niet dat dit een mogelijke uitwerkingsroute is.

9. Verhouding tot hoger recht

Het verbod dat met dit voorstel wordt ingevoerd, geldt niet in geval van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk, collegiale uitleen

¹⁰⁶ SEO, De Beleidsonderzoekers (2026), *Impact van een in- en uitleenverbod in de vleessector, ex ante verwachtingen*, p. 80.

en intra-concern uitleen. Het verbod heeft bovendien geen betrekking op arbeidsbemiddeling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Waadi.

Een belangrijk uitgangspunt van dit voorstel is dat het ook voor ondernemingen die in een andere lidstaat zijn gevestigd, verboden is om een arbeidskracht in Nederland ter beschikking te stellen. Dit voorstel beoogt immers de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten in Nederland te verbeteren en een gelijk speelveld te creëren voor alle ondernemingen die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen in de vleesketen. De effectiviteit van het verbod zal in hoge mate ondermijnd worden wanneer ondernemingen in een andere lidstaat niet gehouden zouden zijn aan het verbod. Door de invoering van het verbod voor de vleesketen kunnen ondernemingen in andere lidstaten geen arbeidskrachten meer ter beschikking stellen in deze keten voor zover deze onder de reikwijdte van het verbod vallen. Hiermee vindt een beperking plaats van de binnen de Europese Unie geldende rechten van vrij verkeer. Hieronder wordt ingegaan op de vraag hoe dit voorstel zich verhoudt tot het Europees recht. Daarbij zal de regering haar standpunt toelichten dat het voorliggend voorstel in het licht van het Verdrag betreffende de werking van de Unie (VWEU), de Uitzend- en Detacheringsrichtlijn in overeenstemming is met de Europese regels met betrekking tot vrij verkeer. Voor deze afweging heeft de regering in belangrijke mate aansluiting gezocht bij de voorlichting over het reguleren van vrij verkeer van personen en diensten van de Afdeling advisering van de Raad van State van 18 november 2020¹⁰⁷ en de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten.¹⁰⁸

9.1 Vrij verkeer

Binnen de Europese Unie geldt het recht op vrij verkeer van werknemers en van diensten, en de vrijheid van vestiging. Burgers van de Unie hebben het recht om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven, werk te zoeken, er te werken, zich te vestigen en om diensten te verrichten. Het vrije verkeer van personen, werknemers en diensten en de vrijheid van vestiging zijn gewaarborgd in het VWEU. Ook het secundaire Unierecht (verordeningen en richtlijnen) bevat verschillende regels met betrekking tot het vrije verkeer. Om te beoordelen of ingevolge het Europees recht het verbod, zoals in dit voorstel wordt voorgesteld, is toegestaan, moet rekening worden gehouden met het toepasselijke secundaire recht en met de relevante randvoorwaarden uit het VWEU die gelden voor beperkingen van het recht op vrij verkeer.

In geval van grensoverschrijdende terbeschikkingstelling van arbeidskrachten zijn de te verrichten werkzaamheden naar hun aard tijdelijk. Vanwege het tijdelijke karakter van terbeschikkingstelling zijn in beginsel de regels over het vrij verkeer van diensten binnen de Europese interne markt (artikelen 56 tot en met 62 van het VWEU) van toepassing. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de tijdelijkheid van de terbeschikkingstelling met name ziet op de verwachting dat de arbeidskracht na afloop van de werkzaamheden opnieuw arbeid in het land van herkomst zal verrichten. De duur van de werkzaamheden kan een indicatie zijn voor de tijdelijkheid, maar is niet doorslaggevend.¹⁰⁹

Onder omstandigheden kan echter ook het vrije verkeer van werknemers (artikel 45 van de VWEU), dan wel de vrijheid van vestiging (artikelen 49 tot en met 55 van het VWEU) van toepassing zijn, bijvoorbeeld omdat de arbeidskracht voor langere tijd in de ontvangende lidstaat werkzaam blijft of omdat de arbeidskracht een loonrelatie aangaat met de inlener.

12.2 De Dienstenrichtlijn is niet van toepassing

De Dienstenrichtlijn¹¹⁰ schrijft voor dat bedrijven zonder belemmeringen diensten moeten kunnen verlenen in andere lidstaten. De Dienstenrichtlijn is echter niet van toepassing in geval van diensten van uitzendbedrijven (artikel 2, tweede lid, onderdeel e). Naar het oordeel van de regering moet onder uitzendbedrijf, als bedoeld in de Dienstenrichtlijn, niet enkel worden verstaan

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2021/21, 35 359, nr. 23.

¹⁰⁸ Kamerstuk II, 2023/24, 36 446, nr. 3, p. 75 ev.

¹⁰⁹ HvJ EU 30 november 1995, C-55/94 (Gebhard).

¹¹⁰ Richtlijn 2006/123/EG.

een onderneming die arbeidskrachten op basis van een (Nederlandse) uitzendovereenkomst ter beschikking stelt, maar ook ondernemingen die op basis van een andere arbeidsverhouding arbeidskrachten ter beschikking stellen. Deze uitleg sluit aan bij de ruime definities van uitzendbureau en uitzendkracht die zijn geformuleerd in de Uitzendrichtlijn, waarnaar in artikel 3, eerste lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn wordt verwezen. Ingevolge artikel 3 van de Uitzendrichtlijn wordt onder uitzendbureau verstaan, iedere natuurlijke of rechtspersoon die, overeenkomstig het nationale recht, een arbeidsovereenkomst of een arbeidsverhouding aangaat met uitzendkrachten teneinde deze ter beschikking te stellen van inlenende ondernemingen om daar onder toezicht en leiding van deze ondernemingen tijdelijk te werken.¹¹¹ De regering stelt zich op het standpunt dat met het begrip uitzendbedrijf in de Dienstenrichtlijn hetzelfde wordt bedoeld als met de ruime definitie van uitzendbureau in de zin van de Uitzendrichtlijn. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in de Nederlandstalige versie van de Dienstenrichtlijn en de Detacheringsrichtlijn weliswaar verschillende definities worden gehanteerd voor ondernemingen die arbeidskrachten uitzenden (uitzendbedrijven onderscheidenlijk uitzendbureaus). In de Engelse en Franse versies wordt echter in beide richtlijnen dezelfde terminologie gebruikt, namelijk *temporary-work agency* onderscheidenlijk *entreprise de travail intérimaire*. De regering stelt zich derhalve op het standpunt dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als bedoeld in de Waadi, hetgeen eveneens de reikwijdte vormt van het voorliggend voorstel, niet onder het toepassingsbereik van de Dienstenrichtlijn valt, maar onder die van de Uitzendrichtlijn.¹¹² Op laatstgenoemde richtlijn wordt hierna in paragraaf 13.4 nader ingegaan.

9.2 De Detacheringsrichtlijn¹¹³: rechten gedetacheerde uitzendkrachten gelijkgetrokken met rechten nationale uitzendkrachten

Naast de Uitzendrichtlijn is in het geval van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten ook de Detacheringsrichtlijn van toepassing. Artikel 1, eerste lid, van de Detacheringsrichtlijn bepaalt dat de richtlijn van toepassing is op ondernemingen die in een lidstaat zijn gevestigd en die in het kader van grensoverschrijdende dienstverrichtingen werknemers ter beschikking stellen op het grondgebied van een andere lidstaat (detachering). In de situatie dat een uitzendorganisatie werknemers ter beschikking stelt aan een onderneming in een andere lidstaat in de vleesketen is sprake van detachering en is het onderhavige verbod van toepassing. Daarbij rijst de vraag of de Detacheringsrichtlijn zich verzet tegen het verbod voor ondernemingen in een andere lidstaat die arbeidskrachten ter beschikking stellen in de vleesketen. In dat verband wordt het volgende opgemerkt.¹¹⁴

De Rome I-Verordening regelt binnen de Europese Unie welk recht op de grensoverschrijdende terbeschikkingstelling van toepassing is. De Detacheringsrichtlijn bouwt daarop voort, doordat in artikel 3 wordt geregeld dat als er sprake is van detachering en in beginsel het recht van de zendende lidstaat van toepassing is, desalniettemin bepaalde onderdelen van het recht van de ontvangende lidstaat van toepassing zijn. Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State aangeeft, heeft de Uniewetgever daarmee beoogd een balans te vinden tussen het vrije verkeer van diensten en het belang van een adequate bescherming van gedetacheerde werknemers. Verdergaande eisen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde uitzendkrachten zijn naar het oordeel van de regering als dergelijke onderdelen van het recht van de ontvangende lidstaat aan te merken. Het voorgestelde verbod behoort daar eveneens toe. Het verbod brengt immers geen (nieuwe) arbeidsvoorwaarden met zich, maar beoogt toe te zien op een betere naleving van de geldende (Nederlandse) arbeidswetten die dienen ter bescherming van arbeidskrachten in het geval van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. Voorts is in dat

¹¹¹ Zie ook de arresten van het HvJ EU 17 van november 2016, C-216/15 (Ruhrlandklinik), ro. 25 tot en met 37 en de Hoge Raad van 14 april 2017, nr. 16/01359, ro. 3.3.7 wat betreft de werkingssfeer van de Uitzendrichtlijn.

¹¹² Eerder heeft de wetgever geconcludeerd dat onder meer de definities van uitzendbureau en uitzendkracht als bedoeld in de Uitzendrichtlijn geen implementatie behoeven, omdat deze aansluiten bij definities van uitzendovereenkomst in artikel 7:690 BW en van «het ter beschikking stellen» in artikel 1, eerste lid, onder c, van de Waadi. Kamerstukken II 2010/11, 32 895, nr. 3, p. 3.

¹¹³ Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2018/957/EU tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG

¹¹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 358, nr. 3, p. 4–5.

verband artikel 3, eerste lid, van de Detacheringsrichtlijn van belang. In dat artikel wordt geregeld dat voor transnationaal gedetacheerde uitzendkrachten dezelfde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden moeten worden gewaarborgd, als die gelden voor uitzendkrachten die ter beschikking worden gesteld door nationale uitzendbedrijven, krachtens artikel 5 van de Uitzendrichtlijn. In het verlengde daarvan wordt in artikel 3, negende lid, mogelijk gemaakt dat lidstaten voor transnationaal gedetacheerde uitzendkrachten, naast de in de Detacheringsrichtlijn genoemde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, andere maatregelen voorschrijven die (ook) voor nationale uitzendkrachten gelden. De regering leidt hieruit af dat de vraag of een verbod is toegestaan, onder meer afhankelijk is van de vraag of dat ingevolge de Uitzendrichtlijn is toegestaan. Deze uitleg strookt met een van de uitgangspunten van de herziening van de Detacheringsrichtlijn, namelijk het vrijwel geheel gelijk trekken van de rechten van gedetacheerde uitzendkrachten en nationale uitzendkrachten.¹¹⁵

9.3 De Uitzendrichtlijn: mogelijkheden om nationale voorschriften te stellen conform vrij verkeer van diensten

De Uitzendrichtlijn bevat minimumnormen ter bescherming van uitzendkrachten in een nationale context en beoogt te regelen dat uitzendkrachten ten minste gelijk worden behandeld als eigen werknemers van een onderneming. Uit artikel 4, eerste lid, van de Uitzendrichtlijn blijkt dat een verbod op de inzet van uitzendkrachten uitsluitend kan worden gerechtvaardigd met redenen van algemeen belang, die met name verband houden met de bescherming van de uitzendkrachten, de eisen ten aanzien van de gezondheid en veiligheid op het werk of de noodzaak de goede werking van de arbeidsmarkt te garanderen, en misbruik te voorkomen. Op grond van artikel 4, vierde lid, biedt de richtlijn de mogelijkheid om nationale voorschriften te stellen inzake de registratie, afgifte van vergunningen, certificering, financiële waarborgen of het toezicht op uitzendbureaus. Bij de vormgeving daarvan dienen de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van diensten en van vestiging te worden nageleefd.¹¹⁶

Voor zover sprake is van niet-tijdelijke terbeschikkingstelling in Nederland is bovendien, zoals hiervoor is toegelicht, zijn de regels over het vrij verkeer van werknemers van toepassing. Uit de VWEU en de jurisprudentie van Hof van Justitie is af te leiden dat beperkingen van het recht op vrij verkeer slechts zijn toegestaan, indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:¹¹⁷ beperkingen van het vrije verkeer moeten te rechtvaardigen zijn vanwege de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of vanwege andere dwingende redenen van algemeen belang die op grond van EU-wetgeving dan wel Hof jurisprudentie erkend zijn in het kader van een bepaalde vrijheid. De maatregelen moeten bovendien zonder discriminatie worden toegepast, dienen geschikt te zijn om het gestelde doel te waarborgen en mogen niet verder gaan dan noodzakelijk om dat doel te bereiken.

9.4.1 Dwingende reden van algemeen belang

9.4.1 Dwingende reden van algemeen belang

De regering stelt zich op het standpunt dat de beperking van het recht op vrij verkeer als gevolg van het verbod gerechtvaardigd is vanwege dwingende redenen van algemeen belang. Het verbod om arbeidskrachten in Nederland ter beschikking te stellen dan wel als inlener in Nederland arbeid te laten verrichten door een ter beschikking gestelde arbeidskracht in de vleesketen is noodzakelijk om arbeidskrachten in de vleesketen te beschermen tegen oneerlijke, onveilige en ongezonde arbeidsomstandigheden en om in het verlengde daarvan een goede werking van de arbeidsmarkt te garanderen door malafine uitleners van de markt te weren en misbruik te voorkomen (hierbij wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van deze toelichting). Door het verbod en daarmee de verplichting om arbeidskrachten in de vleesketen niet langer in te lenen, maar direct in dienst te nemen, worden de arbeidskrachten beter beschermd. Hierdoor wordt de verantwoordelijkheid gelegd bij de onderneming die de arbeid nodig heeft en controle heeft over de

¹¹⁵ Richtlijn 2018/957/EU tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG, overweging 12 van de considerans.

¹¹⁶ Overweging 22 van de considerans van de Uitzendrichtlijn.

¹¹⁷ HvJ 18 juli 2007, nr. C-490/04 (Commissie tegen Duitsland), ro. 63 tot en met 65.

werkomstandigheden. Daarmee neemt het risico op stelselmatig, langdurig en structurele overtreding van arbeidswetten naar verwachting dan ook fors af. Het verbod voorkomt overtredingen van de geldende nationale arbeidswetten alsmede de socialezekerheidswetten en fiscale wetten in de vleesketen. Daarmee versterkt het de positie van de arbeidskrachten in de vleesketen die door voormelde wetten worden beschermd en zorgt het bovendien voor een gelijk speelveld.

Het voorgaande sluit aan bij de Europese jurisprudentie, waarin is geoordeeld dat beperkingen die aan het ter beschikkingstellen van arbeidskrachten door uitzendbureaus worden gesteld, met het oog op de bescherming van de betrokken arbeidskrachten kunnen worden gerechtvaardigd.¹¹⁸ Daarnaast is het beschermen van arbeidskrachten en de bestrijding van fraude, met name sociale fraude en de voorkoming van misbruik, ook door het Hof van Justitie als dwingende reden van algemeen belang geaccepteerd.¹¹⁹

9.4.2 *Non-discriminatoire*

Het verbod richt zich zowel op de Nederlandse uitzendbedrijven als op buitenlandse uitzendbedrijven (gevestigd in andere EU-lidstaten) die op de Nederlandse arbeidsmarkt arbeidskrachten ter beschikking stellen. Het verbod stelt geen eisen aan de nationaliteit of vestigingsplaats van de dienstverrichter. Bovendien worden arbeidskrachten in de vleesketen niet in het bijzonder ter beschikking gesteld door in het buitenland gevestigde uitzendbedrijven. Dit betekent dat het verbod niet met name buitenlandse marktdeelnemers zal benadelen. De regering stelt zich daarom op het standpunt dat het verbod niet leidt tot discriminatie van dienstverrichters.

9.4.3 *Geschied om het nagestreefde doel te bereiken*

Naar het oordeel van de regering is het voorliggend voorstel een geschikte maatregel. Uit Hoofdstuk 3 van deze toelichting blijkt dat binnen de vleesketen stelselmatig, langdurig en structureel ontduikingsgedrag van arbeidswetten voorkomt en dat de problemen rond het overtreden van arbeidswetten waarbij ook uitzendbureaus betrokken zijn, niet evenredig over de arbeidsmarkt zijn verspreid. Er is een concentratie zichtbaar in de vleesketen. De wijdverspreide en stelselmatige overtredingen worden echter enkel gezien bij activiteiten in deze keten en niet in andere delen van de Nederlandse Arbeidsmarkt. Het verbod is daarom onverkort van toepassing op alle functies waarbij werkzaamheden worden verricht die samenhangen met en ondersteunend zijn aan de activiteiten waarvoor de inrichting is erkend. Een voorbeeld van werkzaamheden die ondersteunend is aan de activiteit waarvoor de inrichting is erkend, is de schoonmaak van de ruimten waar de activiteiten waarvoor de inrichting is erkend worden uitgeoefend. In de vleesketen is de inlener (mede)verantwoordelijk voor de problemen en veroorzaakt inlening dan wel een keten van inlening een diffuse verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Het verbod in deze keten zorgt voor transparantie in de arbeidsrelatie en legt de verantwoordelijkheid van naleving van de arbeidswetten bij de bedrijven die het werk bieden. De verwachting is dat de overtredingen van arbeidswetten na invoering van het verbod zullen afnemen. De voormalige inlener neemt immers formeel de rol van werkgever aan met de daarbij behorende verplichtingen. Hierdoor wordt de positie van arbeidskrachten in de vleesketen verbeterd. Deze verwachting wordt mede gebaseerd op de evaluatie van het in- en uitleenverbod dat Duitsland al bestaat. Deze evaluatie laat positieve effecten zien op de naleving van arbeidswetten en de ordening van de arbeidsmarkt in de vleesketen via een verhoging van het aantal vaste contracten en betere bescherming van de arbeidskrachten.¹²⁰ Hierbij wordt wel opgemerkt dat het Duitse in- en uitleenverbod verder ingrijpt dan het onderhavige voorstel. Onder het Duitse verbod zijn ook zzp-relaties en contracting niet toegestaan.

¹¹⁸ HvJ 17 december 1981, C-279/80 (*Webb*), punt 19.

¹¹⁹ Onder meer HvJ 7 oktober 2010, C-515/08 (Dos Santos Palhota), ro. 47, HvJ 12 oktober 2004, C-60/03 (Wolff & Müller), ro. 35, 36 en 41 HvJ EG 21 oktober 2004, zaak C-445/03, ECLI:EU:C:2004:655, rov. 29.

¹²⁰ Voor meer informatie zie: [Die Evaluation nach § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft \(GSA Fleisch\) - Abschlussbericht](#).

De effecten van het verbod kunnen worden ondermijnd door de mogelijkheid dat de uitzendkrachten worden ingezet in een andere niet verboden flexibele (driehoeks) relatie, zoals een zzp-relatie. In de vleesketen zijn echter weinig zelfstandigen werkzaam, omdat de werkzaamheden in deze keten in veel gevallen onder toezicht en leiding moeten worden uitgevoerd. Het risico op wegleffecten in de vleesketen is hiermee beperkt. Niettemin bestaat in deze keten het risico op toename van schijnzelfstandigheid, omdat in deze keten de werkzaamheden naar hun aard niet goed kunnen zorgen uitbesteed aan zelfstandigen. Dit is nader toegelicht in Hoofdstuk 8 van de toelichting.

9.4.4 Evenredigheid

Naar het oordeel van de regering gaat het voorliggend verbod ook niet verder dan noodzakelijk om de bescherming van arbeidskrachten en een goede werking van de arbeidsmarkt in de vleesketen te realiseren. Ook is de regering van mening dat er geen andere minder vergaande maatregel is waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt. Maatregelen waaraan gedacht kan worden, zijn aanvullende eisen binnen het Wtta-stelsel en de alternatieven genoemd in hoofdstuk 5 van deze toelichting (een individueel in- en uitleenverbod, een verbod op specifieke functies, een regionaal verbod of een verplicht percentage in dienst).

De Wtta vormt in de praktijk geen minder vergaande maatregel om hetzelfde doel te bereiken. Uit de probleemanalyse en de introductie van de toelatingsplicht blijkt namelijk dat er een risico is dat de toelatingsplicht in sectoren die gekenmerkt worden door stelselmatig, langdurig en structureel ontduiningsgedrag, geen voldoende oplossing biedt. De Wtta zet veel stappen om misstanden een halt toe te roepen, maar er blijven substantiële restrisico's over. Juist in de vleesketen waarin de problematiek rondom uitzendkrachten het meest hardnekkig is en de misstanden het grootst zijn, blijkt de kans groot dat sprake is van een restrisico. Met het verbod in uitsluitend de vleesketen wordt bovendien voorkomen dat de regering verdergaande maatregelen moet nemen zoals een verzwaring van de toelatingsplicht, die ook andere inleners en uitleners raakt buiten deze keten. Extra eisen in het normenkader van de Wtta leiden tot meer regeldruklasten voor alle uitleners. Dat betekent dat alle uitleners (nu meer dan 25.000) zich hiervan moeten vergewissen, dit moeten administreren en alle inspectie-instellingen hier halfjaarlijks op moeten controleren. Het aantal uitleners dat zich op de vleesketen richt, is een (fors) kleiner deel van het aantal uitleners. Het verbod is daarom meer vergaand voor uitleners die in de betreffende keten diensten verlenen, maar voorkomt een verzwaring voor alle uitleners. Anders zou namelijk een uitzendbureau dat zich enkel richt op sectoren zoals zorg of onderwijs, hier ook aan moeten voldoen. Ook de andere verkende alternatieven bieden geen uitkomst. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van deze toelichting.

In dit voorstel wordt met betrekking tot het verbod voorts het volgende geregeld. Het verbod blijft buiten toepassing op de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten die werkzaamheden verrichten die geen verband houden met het slachten en verwerken van vlees. Ook blijft het verbod buiten toepassing, indien in de inrichting minder dan twintig arbeidskrachten werkzaam zijn. Deze bepalingen bakenen het verbod af, ten einde te verzekeren dat deze niet verder gaan dan noodzakelijk is om het hiervoor beschreven doel te behartigen. Dit is nader toegelicht in hoofdstuk 6 van deze toelichting.

10. Toezicht en handhaving

10.1 Toezicht en handhaving

De regering acht het in- en uitleenverbod alleen effectief als de Nederlandse Arbeidsinspectie toezicht op de naleving van dit verbod houdt. Dit toezicht zal zijn gericht op het, op basis van feiten en omstandigheden, vaststellen of al dan niet sprake is van het ter beschikking stellen en inlenen van arbeidskrachten. Het toezicht van de Arbeidsinspectie is risicogericht. Dit betekent dat de naleving wordt gecontroleerd bij die situaties en bedrijven waar het risico op overtreding van het verbod naar verwachting het grootste is. Vanwege de omvang van de sector kan de Arbeidsinspectie niet alle bedrijven controleren. Zonder publiek toezicht heeft het verbod weinig onderscheidende waarde en blijft het risico te groot dat bedrijven ongestraft toch met

uitzendkrachten blijven werken.

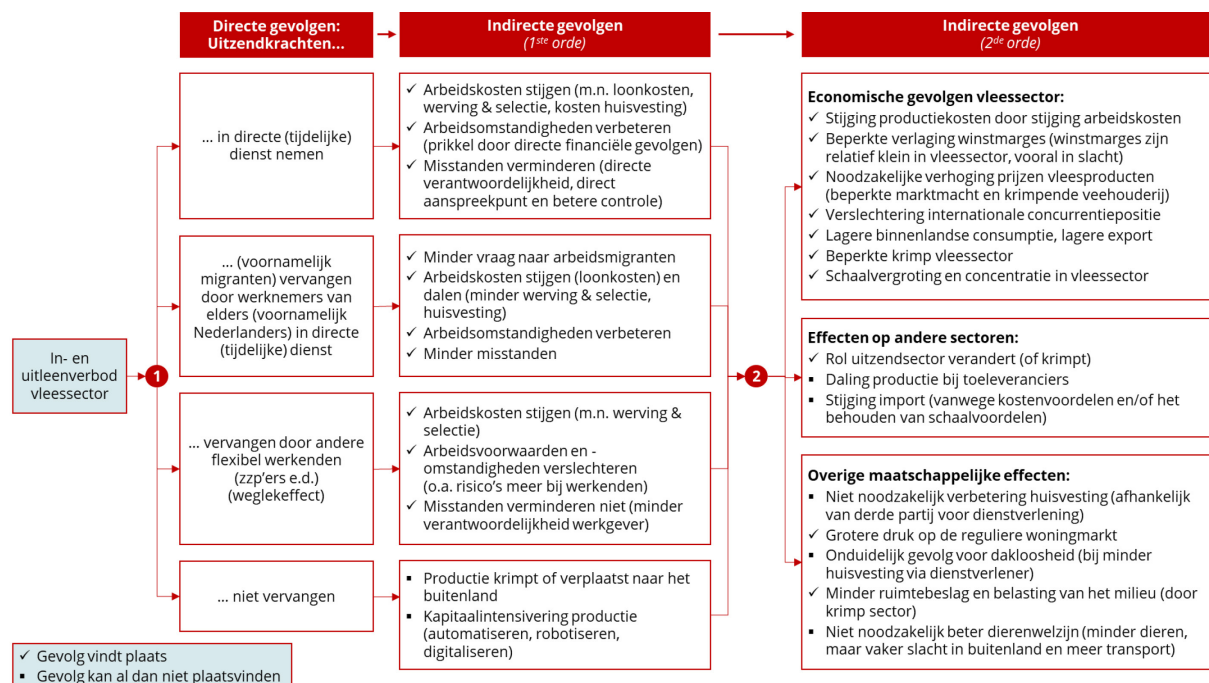
De Arbeidsinspectie kan handhavend optreden richting uit- en inleners als zij zich niet aan het in- en uitleenverbod houden. Dat betekent dat de Arbeidsinspectie boetes kan opleggen aan uitleners en inleners die zich niet aan het verbod houden en (na recidive) een bedrijf kan stilleggen. Inleners en uitleners zijn op grond van de algemene meewerkplicht van artikel 5:2 Awb verplicht om mee te werken aan het onderzoek. Er kan een last onder dwangsom¹²¹ worden opgelegd, indien de inlener en uitlener niet meewerken aan het toezichtsonderzoek.

Het kabinet is van mening dat een overtreding van het in- en uitleenverbod dermate ernstig is, dat deze aangemerkt zal worden als een ernstige overtreding. Hierdoor is het mogelijk om direct bij de eerste overtreding, naast de boete, over te gaan tot een waarschuwing tot preventieve stillegging. Bij eventuele recidive binnen vijf jaar kunnen dan aangewezen werkzaamheden worden gestaakt door een preventieve stillegging. De boete en (waarschuwing voor de) preventieve stillegging zijn gericht op de in- en uitleners die het verbod overtreden. Een uitlener dient te bewijzen dat arbeidskrachten niet meer worden uitgeleend aan bedrijven in de betreffende sector waarvoor het in- en uitleenverbod geldt. Bij vermoedens van onderbetaling kan de Arbeidsinspectie risicogericht onderzoek doen naar de Wml-naleving. Als onderbetaling blijkt, dan krijgt de werkgever een nabetalingsverplichting die eventueel door de Arbeidsinspectie met een last onder dwangsom kan worden afgedwongen.¹²²

10.2 Financiële gevolgen handhavingskosten

Uit uitvoeringstoetsen zal blijken in hoeverre dit voorstel budgettaire gevolgen heeft. Als blijkt dat het besluit leidt tot extra (uitvoerings)kosten, dienen deze eerst (inclusief budgettaire dekking) te worden betrokken bij de integrale uitgavenbesluitvorming, alvorens de AMvB in werking kan treden.

11. Effecten voor bedrijven



¹²¹ Artikel 5:32 Awb.

¹²² Zie artikel 18n Wml en artikel 14 Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag 2024.

*Figuur 2: Directe en indirecte gevolgen in- en uitleenverbod zoals beschreven door SEO.*¹²³

Het directe effect van een in- en uitleenverbod in de vleessector bestaat er naar verwachting uit dat het grootste deel van de bestaande ter beschikking gestelde arbeidskrachten, waaronder veel arbeidsmigranten, aan het werk blijft in de sector, maar dan als werknemer in tijdelijke loondienst van de voormalige inlener. Werkgevers in de vleesketen zullen naar verwachting gebruik blijven maken van arbeidsmigranten. Bij adequate handhaving beperkt een breed in- en uitleenverbod de mogelijkheden voor alternatieve arbeidsrelaties, waaronder de inzet van zzp'ers. Per saldo leidt dit naar verwachting slechts tot een beperkte afname van het aantal werkenden in de sector. Hoewel uitzendkrachten vaker rechtstreeks in dienst zullen treden, blijft de behoefte aan flexibiliteit groot en zal naar verwachting gebruik worden gemaakt van beschikbare flexibele dienstverbanden. Onderstaand worden de belangrijkste directe effecten beschreven. Daarnaast gaat dit hoofdstuk specifiek in op de ondernemingsklimaat effecten in 10.3.

Impact op arbeidsomstandigheden en misstanden

Een in- en uitleenverbod heeft naar verwachting geen direct effect op de arbeidsomstandigheden, maar kan indirect leiden tot verbeteringen. Een in- en uitleenverbod kan naar verwachting bijdragen aan een afname van misstanden rond arbeidsmigranten, doordat verantwoordelijkheden duidelijker bij werkgevers komen te liggen en handhaving wordt vereenvoudigd. Misstanden worden echter niet volledig voorkomen, aangezien dienstverlening op het gebied van onder meer huisvesting en zorg naar verwachting deels bij externe partijen blijft belegd. Doordat werkgevers de kosten van ziekteverzuim en verminderde productiviteit sterker zelf dragen, ontstaat een grotere prikkel om te investeren in gezonde en veilige arbeidsomstandigheden.

Impact op arbeidskosten

Een in- en uitleenverbod leidt naar verwachting niet tot hogere uurlonen, maar wel tot hogere loon- en arbeidskosten. Dit hangt samen met een afname van de inzetflexibiliteit, een grotere doorbetalingsverplichting bij ziekte en niet-productieve uren, en een betere naleving van arbeidsvoorwaarden. Daarnaast nemen de kosten voor werving, selectie, huisvesting en vervoer van arbeidsmigranten naar verwachting toe, doordat deze activiteiten minder efficiënt kunnen worden georganiseerd dan via gespecialiseerde uitzendondernemingen. Wanneer dit niet via uitleners wordt geregeld kan het schaalvoordeel afnemen bij deze activiteiten. Ondernemingen in de vleessector zullen deze services waarschijnlijk blijven uitbesteden, aangezien arbeidsmigranten zonder huisvesting en vervoer minder gemakkelijk in de sector kunnen werken.

Impact op de vleessector

De totale economische effecten (voor de sector) worden als relatief beperkt ingeschat. Een in- en uitleenverbod leidt naar verwachting tot hogere arbeids- en productiekosten in de vleesketen. Gezien de beperkte winstmarges en marktmacht zullen deze kosten deels worden doorberekend in hogere prijzen. Omdat de prijzen internationaal bepaald worden is er beperkte ruimte om deze prijsverhoging door te berekenen aan afnemers. Dit verslechtert de concurrentiepositie, leidt tot lagere binnenlandse en buitenlandse afzet en resulteert uiteindelijk naar verwachting in een krimp van de productie en de sector. Deze krimp zal naar verwachting marginaal zijn omdat de totale effecten op de keten niet groot in worden geschat.

11.1 MKB-toets

Op 12 mei 2026 heeft een MKB-toets plaatsgevonden met vertegenwoordigers van tien ondernemingen uit het ledenbestand van NEPLUVI, KNS en VleesNL. De deelnemende ondernemingen verschilden in omvang, variërend van enkele tientallen tot enkele honderden werknemers. Met de deelnemers was vooraf een startnotitie gedeeld waarin de aanleiding en context van het voorstel werden geschetst. Daarnaast bevatte deze notitie een samenvatting van de voorgenomen maatregel en een aantal vragen.

¹²³ De effecten van het in- en uitleenverbod op verschillende bedrijven is uitgebreid onderzocht in de onafhankelijke impact analyse van SEO en De Beleidsonderzoekers (2026). Voor de uitgebreide analyse wordt het aangeraden dit rapport te raadplegen.

Vrijwel alle deelnemers maken gebruik van uitzendkrachten binnen hun bedrijfsvoering. De aard en omvang hiervan verschillen per onderneming. Sommige ondernemingen zetten uitzendkrachten incidenteel in, bijvoorbeeld ter vervanging bij ziekte of tijdens piekmomenten, terwijl andere ondernemingen structureel gebruikmaken van uitzendkrachten voor essentiële onderdelen van het productieproces. Daarbij lijkt een relevant verschil zichtbaar tussen kleinere retailbedrijven en grotere slacht- en productiebedrijven. Kleinere retailbedrijven maken voornamelijk incidenteel gebruik van ervaren uitzendkrachten uit het eigen netwerk, bijvoorbeeld tijdens drukke periodes of bij langdurige personeelsuitval. Grotere slacht- en productiebedrijven maken daarentegen vaker structureel gebruik van buitenlandse arbeidskrachten. Deze arbeidskrachten worden ingezet in onderdelen van het productieproces waarvoor het volgens deelnemers lastig is om voldoende Nederlandse arbeidskrachten te werven onder de geldende arbeidsvoorwaarden. Dit sluit aan bij het beeld dat de overheid van de sector heeft. Deze signalen worden betrokken bij de verdere uitwerking van de uitzonderingen. De regering wil door middel van een uitzondering naar personeelsgrootte het mogelijk maken voor kleine, met name retailbedrijven, om incidenteel personeel in te huren voor piek- en ziekmomenten. Daarom is in paragraaf 5.5.1 ook de uitzondering voor bedrijven met minder dan 20 werknemers opgenomen.

De deelnemers gaven aan in grote mate bekend te zijn met de voorgenomen maatregel. Tegelijkertijd werd door meerdere deelnemers aangegeven dat zij zich niet herkennen in de geschetste problematiek die aanleiding is voor het voorliggende voorstel. Volgens de deelnemers hebben signalen over misstanden met name betrekking op uitzendbureaus zonder keurmerk en zou de voorgenomen maatregel zich op die groep moeten richten. Daarnaast zou de berichtgeving over misstanden in de vleesketen veelal zien op incidenten die volgens hen niet representatief zijn voor de sector als geheel of voor de arbeidsomstandigheden binnen de sector. Dit komt niet overeen met de ervaringen van maatschappelijke organisaties en de toezichthouder in de sector.¹²⁴

Tot slot gaven deelnemers aan dat de exacte uitwerking van de AMvB voor hen nog onvoldoende duidelijk is. In het bijzonder leven er vragen over de reikwijdte van het verbod, de toepassing van de uitzonderingen en de juridische duiding van verschillende begrippen in de AMvB. Ook werd aandacht gevraagd voor eventuele overgangsregelingen. De behoefte aan verduidelijking wordt meegenomen in de verdere uitwerking van de AMvB. Ook zal de overheid de oproep voor een duidelijke overgangsregeling meenemen in de verdere uitwerkingen.

11.2 regeldruk

De regeldruk van deze AMvB bestaat uit incidentele regeldruk (kennisname van nieuwe regelgeving, aanpassen bedrijfsproces) en structurele regeldruk (veranderende situatie). Hieronder wordt aangegeven hoe de regering deze effecten inschat. Daarbij is uitgegaan van het Handboek Meting Regeldrukkosten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

a. Geraakte doelgroep, voor welke bedrijven worden bedrijfseffecten verwacht?

Inleners:

Het in-en uitleenverbod kent een duidelijke afbakening, waarbij wordt aangesloten bij de Europese erkenningssystematiek waar de NVWA toezicht op houdt. Op de website van de NVWA is inzichtelijk hoeveel bedrijven beschikken over een erkenning die valt binnen de vleesketen en derhalve onder de reikwijdte van deze regeling vallen. Op het moment van schrijven (januari 2026) betreft dit 1037 bedrijven met een erkenning die onder de regeling zullen vallen.

Op basis van een analyse van gegevens van de KvK en het CBS kan binnen deze populatie nader worden bepaald hoeveel bedrijven feitelijk onder de regeling vallen. Ongeveer 200 bedrijven hebben geen belastingaangifte gedaan en zijn derhalve vermoedelijk inactief. Omdat het verbod een uitzondering kent op basis van personeelsgrootte, zijn daarnaast alle bedrijven die minder dan 20 mensen in dienst hebben, niet meegenomen. Circa 250 bedrijven heeft meer dan 20 werkenden in dienst. Hierbij zijn uitzendkrachten niet meegenomen, aangezien deze niet zichtbaar zijn in de gebruikte data. Deze worden echter wel betrokken bij de berekening van de personeelsgrootte in

¹²⁴ Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 4 en of de publicatie signaalbeschrijving vleesketen.

het kader van het verbod, waardoor het aantal bedrijven dat onder de regeling valt in de praktijk hoger zal liggen.

Het totaal aantal bedrijven dat onder de regeling valt, ligt daarmee naar verwachting tussen de 250 en 400. Voor de berekening van de regeldruk wordt daarom een bandbreedte gemaakt van 250 voor laag en 400 voor hoog.

Uitleners:

Bij het opstellen van de Wtta is berekend dat Nederland ongeveer 15 000 uitzendbureaus heeft.

Het eerdergenoemde rapport van SEO en de Argumentenfabriek identificeert in ieder geval 124 (2025) uitzendbureaus die actief zijn in de vleesketen. Deze nauwkeurige inschatting is gemaakt samen met de sector, maar om ruimer te berekenen wordt er hier uitgegaan van van 150.¹²⁵ Vooral deze laatste groep zal veranderingen in de bedrijfsvoering moeten doorvoeren bij de invoering van de AMvB.

Personeel:

Volgens een recent rapport van SEO en de Argumentenfabriek zijn er in totaal 37 400 werkenden in de vleesketen. Hiervan zijn naar schatting 22 300 werkenden direct in dienst, en ongeveer 13 100 uitzendkrachten.¹²⁶

b. Regeldrukeffecten, welke gevolgen heeft de ontwerpregelgeving voor de regeldruk voor bedrijven?

Welke verplichtingen worden ingevoerd of afgeschaft?

In de hoofdregel wordt het voor bedrijven die beschikken over een erkenning voor het slachten, verwerken of koel- en vriezen en van vlees, niet langer toegestaan om gebruik te maken van ter beschikking gestelde arbeidskrachten (uitzendkrachten). Werkgevers dienen zich van deze regel te vergewissen en hun bedrijfsvoering dienovereenkomstig in te richten. Deze maatregel leidt op korte termijn tot aanpassingen in de bedrijfsvoering, waarbij naar verwachting een aanzienlijk aantal ter beschikking gestelde arbeidskrachten zal moeten worden omgezet in directe dienstverbanden.

Op de langere termijn is deze verplichting minder belastend. Nadat de omzetting heeft plaatsgevonden, hoeft de werkgever de aangepaste bedrijfsstructuur slechts te onderhouden, hetgeen past binnen de reguliere bedrijfsvoering.

Zijn de verplichtingen voldoende praktisch werkbaar, uitvoerbaar en naleefbaar binnen de eigen onderneming?

Arbeidskosten korte termijn:

Inleners (n=250-400):

Deze maatregel leidt op korte termijn tot aanpassingen in de bedrijfsvoering, waarbij naar verwachting een aanzienlijk aantal dienstverbanden van ter beschikking gestelde arbeidskrachten zal moeten worden omgezet in dienstverbanden direct in dienst bij deze bedrijven. Dit leidt tot kosten in de administratie en werving en selectie.

Het is relevant te benoemen dat de huidige constructie, waarbij sprake is van afhankelijkheid van ingeleend personeel via uitleenbureaus, evenmin regeldruk- of kostenarm is.¹²⁷ Er wordt een aanzienlijk deel van de administratieve lasten uitbesteed aan uitleenbureaus. In de impactanalyse

¹²⁵ Onderzoek 'Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleesketen?', SEO economisch onderzoek, De Argumentenfabriek (2025) pp. 48-51.

¹²⁶ Onderzoek 'Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleesketen?', SEO economisch onderzoek, De Argumentenfabriek (2025) p. 11.

¹²⁷ Er zijn tal van administratieve en informatie verplichtingen in in- en uitleenconstructies. Zie bijv. Artikel 12a van de Waadi dat de inlener verplicht vast te stellen wat per functie een kracht in vaste dienst zou verdienen.

wordt gesteld dat uitleenbureaus kosten maken voor onder meer werving en selectie, administratie en risico-opslagen. Deze kosten worden door de inlener aan het uitleenbureau vergoed.

Indien de inlener deze activiteiten zelf gaat organiseren, leidt dit tot hogere interne kosten, maar vervallen de kosten en lasten van uitbesteding. Dit kan in bepaalde gevallen resulteren in een kostenbesparing, aangezien de uitlenende partij een marge hanteert op de geleverde diensten. Daar staat tegenover dat, indien werkgevers uitzendkrachten in vaste dienst nemen, het bijbehorende pakket aan arbeidsvoorwaarden moeten aanbieden. Deze zijn doorgaans beter voor werkenden in directe dienstverbanden, wat kan leiden tot hogere arbeidskosten. Daarnaast heeft een uitleenbureau schaalvoordeel bij de werving en selectie, wat de kosten hiervan kan verlagen. SEO verwacht derhalve dat de kosten voor arbeidskrachten op de lange termijn per saldo marginaal zullen toenemen.¹²⁸

Deze kostenverhoging is te rechtvaardigen vanuit het perspectief van kwetsbare arbeidskrachten, veelal arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de vleesketen. Er wordt verwacht dat de stijging van de arbeidskosten direct zal bijdragen aan een verbetering van de arbeidsvoorwaarden in de sector, hetgeen als een positieve uitkomst wordt beschouwd. Zoals eerder aangegeven, worden uitzendkrachten in deze sector doorgaans ingezet voor het verrichten van structurele werkzaamheden tegen relatief lage kosten. Het ministerie acht het van belang dat deze werkenden worden verloond voor alle gewerkte uren en aanspraak hebben op doorbetaling bij ziekte. In de huidige situatie is dit veelal niet het geval.

Uitleners (n=15 000):

Voor uitleners geldt dat zij zich ervan dienen te vergewissen dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan de vleesketen niet langer wordt toegepast voor zover deze arbeid niet onder de uitzonderingsgronden valt. Daarnaast dienen zij, indien daartoe aanleiding bestaat, te controleren of een inlener onder de reikwijdte van het verbod valt. Deze controle kan op eenvoudige wijze worden uitgevoerd door via de website van de NVWA na te gaan of een inlener beschikt over een erkenning voor de vleesketen. Verder kan een uitlener ook bezien of het uitgeleende personeel onder de uitzonderingen valt zoals eerder hierboven beschreven. Bij kleine bedrijven is het nog steeds toegestaan om personeel uit te lenen. Dit kan gecontroleerd worden via de KVK en het uitvragen of er ook nog ingeleende krachten werken. Daarnaast is het nog toegestaan om personeel uit te lenen dat zich bezighoudt met taken die niet raken aan de primaire taken van het slachten en verwerken van vlees waarvoor de erkenning nodig is. De uitlener zal in dit geval ook per geval moeten beoordelen of het uitgeleende personeel zich bezig gaat houden met taken die onder de kernactiviteiten van de vleesketen vallen. Ook dit kan gedaan worden via een uitvraag bij de inlener.

Uitleners in de vleesketen (N=150):

Voor uitleners die actief zijn in de vleesketen zullen de lasten op korte termijn aanzienlijk zijn. Zij zullen zich geconfronteerd zien met de noodzaak om ofwel hun activiteiten te heroriënteren door het aantrekken van inleners in andere sectoren die bereid zijn hun personeel in te lenen, ofwel hun bedrijfsactiviteiten te beëindigen.

In Duitsland is waargenomen dat een aantal uitzendbureaus die gespecialiseerd waren in de vleesketen, zijn geïntegreerd in vleesverwerkende ondernemingen zelf. Daarbij is het vaste personeel van deze uitzendbureaus in veel gevallen werkzaam geworden binnen de HR-functie van de betreffende vleesbedrijven.

*Initiële regeldrukkosten:*¹²⁹

¹²⁸ SEO, De Beleidsonderzoekers (2026), *Impact van een in- en uitleenverbod in de vleessector, ex ante verwachtingen* p. 58.

⁹³ Toelichting: Methode: Standaardkostenmodel (tijd x tarief x aantal).
Alle kosten zijn eenmalig (initieel).
Kennisname: 30 minuten per bedrijf.

Groep	Activiteit	Functie	Tijd (uur per bedrijf)	Uurtarief	Kosten per bedrijf	totale kosten
Inleners ¹³⁰ (n=250 Laag)	kennisname regeling	Manager(s)	0,5	77	39	
(n=400 hoog)	strategische heroriëntatie	Manager(s)	16	77	1232	
	Omzetten contracten	Administratief	25	39	975	
	Rooster planning	Administratief	24	39	936	
Totale per bedrijf					3 182	Laag 795 500 Hoog 1 272 800
Uitleners ¹³¹ in vlees (n=150)	kennisname regeling	Manager(s)	0,5	77	39	
	strategische heroriëntatie	Manager(s)	40	77	3080	
	Aanpassen bedrijfsvoering	Manager(s)	80	77	6170	
	Aanpassen bedrijfsvoering	Administratief	400	39	15600	
	Juridisch/HR-advies	Specialist	60	77	4620	
Totaal per bedrijf					29 509	4 426 350
Uitleners (n=15000)	Kennisname regeling	Manager(s)	0,5	77	39	
Totaal per bedrijf					39	585 000
Totale kosten initiële regeldruk						Laag 5 806 350 Hoog 6 284 150

Arbeidskosten lange termijn:

Inleners (n=250-400):

Het is onduidelijk in hoeverre er op de lange termijn kosten voor inleners zijn die voortkomen uit het verbod. Aan de ene kant geven ondernemers zelf aan in de MKB-toets dat de kosten voor het

¹³⁰ Inleners: Strategische heroriëntatie bedraagt kosten voor aanpassen bedrijfsstructuur.
Omzetten contracten bedraagt het omzetten van dienstverbanden.
Rooster planning bedraagt de extra kosten voor het zelf inplannen van eigen personeel.

¹³¹ Uitleners vlees: Strategische heroriëntatie bedraagt besluitvorming over functioneren onder verbod.
Aanpassen bedrijfsvoering is uitzetten en uitvoeren nieuwe bedrijfskoers.
Juridisch advies bedraagt kennisneming van randvoorwaarden en mogelijkheden verbod.

inlenen van personeel even hoog zijn als de kosten van het in dienst nemen van het personeel. Daarnaast blijven er kosten verbonden aan de nieuwe productieprocessen met arbeidskrachten in vaste dienst. Wanneer deze krachten vaste contracten hebben en de bedrijfsprocessen zijn aangepast, zullen deze kosten een stuk lager zijn dan voorheen. Bovendien zullen bedrijven niet langer hoeven te betalen voor het inlenen van personeel. Het kan wel zijn dat bedrijven voor huisvesting en vervoer van personeel wel afhankelijk zullen blijven van externe partijen.¹³² Afgaande op deze bevindingen zouden de meer kosten voor personeel op de lange termijn verwaarloosbaar worden. Er zullen ook andere werkzaamheden bijkomen. Zo zal het met de mindering in flexibel personeel meer tijd kosten om roosters goed af te stemmen. SEO concludeert in de impactanalyse (2026) ook dat het lastig is om deze kosten op voorhand te kwalificeren. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het productieproces in hoge mate planbaar is gezien de opbouw hiervan (een slachtbedrijf weet een aantal weken van te voren wanneer een kip/varken/rund komt).

Uitleners (n=15 000):

Uitleners moeten controleren of een inlener onder de reikwijdte van het verbod valt wanneer dit een mogelijkheid zou kunnen zijn. Dit is eenvoudig toe te passen door via de website van de NVWA te controleren of een inlener een erkenning voor de vleesketen heeft. Daarnaast kan gezien worden of de betreffende functies of bedrijven onder een uitzondering vallen. Zoals hierboven beschreven moet kan dit eenvoudig via een openbare informatie bij de KvK en een aanvraag aangaande ingeleend personeel en functieomschrijving bij de inlener.

Uitleners in de vleesketen (n=25):

Voor uitleners in de vleesketen is het niet mogelijk om nog langer uit te lenen in de vleesketen, behalve voor kleine bedrijven en specifieke functies. Dit betekent dat de vraag naar uitzendkrachten in de sector sterk zal afnemen. Er zal naar verwachting een klein aantal bedrijven overblijven dat zich specialiseert in het uitzenden van personeel naar kleine bedrijven in de sector. Echter, een groot aantal gespecialiseerde uitleenbedrijven in de vleesketen zullen verdwijnen op de lange termijn. Voor deze bedrijven bestaan twee logische opties. Ten eerste kunnen zij zich meer gaan richten op uitzenden naar andere sectoren. In dit geval gaan zij op in de grotere groep algemene uitleners op de markt. Daarnaast kunnen zij zich omvormen tot HR-dienstverleners, al dan niet intern bij vleesbedrijven voor wie zij voorheen arbeidskrachten ter beschikking stelden. Deze beweging was ook zichtbaar in Duitsland toen daar een verbod werd ingevoerd.

Structurele regeldrukkosten (op jaarbasis)¹³³

Groep	Activiteit	Functie	Tijd	Uurtarief	Kosten per bedrijf	totale kosten
Inleners ¹³⁴						
(n=250 laag)	jaarrekening controle	Hoogopgeleid	2	77	144	
(n=400 hoog)	Management review	Manager(s)	1	77	77	
	Rooster planning	Administratief	24	39	936	
Totale per bedrijf					1 157	laag 289 250 hoog 462 000

¹³² SEO, De Beleidsonderzoekers (2026), *Impact van een in- en uitleenverbod in de vleessector, ex ante verwachtingen*, p. 48.

¹³³ Toelichting: Methode: Standaardkostenmodel (tijd x tarief x aantal).

¹³⁴ Inleners: Theoretisch opgeleid (Controller): 2 uur per jaar voor het berekenen van ratio's en de specifieke opname in de jaarrekening. Hierbij is het tarief van €77 gehanteerd.
Management: 1 uur per jaar voor de eindcontrole en autorisatie van de gegevens.

Uitleners ¹³⁵ in vlees (n=25)	Controle randvoorwaarde uitlenen in vlees	Administratief	10	39	390	
	Controle randvoorwaarde uitlenen in vlees	Hoogopgeleid	2	77	144	
	Controle randvoorwaarde uitlenen in vlees	Manager(s)	1	77	77	
Totaal per bedrijf					611	15 275
Uitleners (n=15000)	Kennisname regeling	Manager(s)	0,5	77	39	
Totaal per bedrijf					39	585 000
Totale kosten structurele regeldruk						laag 889 525 hoog 1 062 275

Zijn de verplichtingen proportioneel voor kleine bedrijven (mkb en/of ZZP'ers)?

Het in- en uitleenverbod houdt rekening met de positie van het mkb. Uit algemeen onderzoek uit de WEA blijkt dat kleine bedrijven veel minder gebruikmaken van ter beschikking gestelde arbeidskrachten dan grote ondernemingen. Bij kleine bedrijven, zoals veel zelf slachtende slagers, wordt uitzendpersoneel vooral ingezet voor piek- en ziek, precies waarvoor het bedoeld is.

Daarom is in de regeling een uitzondering opgenomen voor kleine bedrijven kleiner dan 20 werkende. Deze bedrijven hoeven niet te voldoen aan het in- en uitleenverbod. Verwacht wordt dat hiermee voldoende bescherming wordt geboden aan deze groep. Grote ondernemingen in de sector werken in de regel vaker structureel met uitzendkrachten in de productie. Van hen vraagt de omschakeling in de praktijk dan ook meer. Tegelijkertijd zijn grote ondernemingen beter in staat deze omschakeling te maken, omdat zij meer middelen en organisatorische ruimte hebben, bijvoorbeeld voor het opzetten van een eigen HR-afdeling.

11.3 Ondernemingsklimaat effecten

11.3.1 Innovatie effecten

Algemeen

Een in- en uitleenverbod kan leiden tot een verhoging in de arbeidskosten. In de vleesketen vormen de arbeidskosten ongeveer 12% van de totale kosten.¹³⁶ Omdat de markt voor een groot deel internationaal concurrerend is, is het lastig voor ondernemingen om deze kosten door te rekenen aan de consument.^{137,138} Wanneer arbeid duurder wordt is het over het algemeen aantrekkelijker om te investeren in automatisering, zeker wanneer de verhoogde kosten niet

¹³⁵ Uitleners vlees: Controleren randvoorwaarden uitlenen in vlees behelst het controleren of inlenende partij daadwerkelijk onder de uitzonderingen van het verbod valt.

¹³⁶ SEO, De Beleidsonderzoekers (2026), *Impact van een in- en uitleenverbod in de vleessector, ex ante verwachtingen*, tabel 2.3, p. 24.

¹³⁷ Ibidem, p. 68

¹³⁸ Een uitzondering hierop vormt vlees met het beter leven keurmerk wat uitsluitend voor de nationale markt bedoeld is.

kunnen worden doorberekend aan de consument. Het is dus aannemelijk dat automatisering en robotisering iets zullen toenemen in de sector door de invoering van het verbod.

Deze bovengenoemde effecten moeten wel in de context van de Nederland vleesketen gezien worden. In deze context is de effectgrootte waarschijnlijk marginaal, omdat de sector al veel investeert in automatisering en robotisering. De technologische mogelijkheden om verder te investeren in automatisering zijn beperkt. Daarnaast zijn de marges vooral in de slacht klein. Bij deze kleine marges zijn ook de winsten beperkt waardoor er waarschijnlijk beperkte kapitale mogelijkheden zijn om grotere, risicovolle investeringen te financieren.¹³⁹

Slachterijen

Slachterijen kennen relatief lage marges (tussen 2 en 11%, vaak rond de 3%) en hebben daardoor minder ruimte om te investeren. Kleinere en middelgrote slachterijen zullen nog minder ruimte hebben om te investeren in automatisering. Door de stijgende concurrentie en toenemende arbeidskosten kunnen kleinere en middelgrote slachthuizen verdwijnen of verhuizen. Deze trend was al te zien in de sector maar kan worden versterkt door een in- en uitleenverbod.¹⁴⁰ Consolidatie en schaalvergroting kan daarentegen worden versneld door het verbod.

In de roodvleesketen is volgens meer ruimte voor kapitaalverdieping, maar zijn de technologische mogelijkheden en marges beperkter, wat de innovatie remt. Tegelijkertijd zijn de stijging van arbeidskosten en de impact op productiekosten groter bij rund- en varkensvlees dan in de pluimveesector, mede door het grotere aandeel uitzendkrachten.¹⁴¹

De pluimveesector (kippen en kuikens) kent een iets kleiner aandeel ter beschikking gestelde arbeidskrachten, waardoor de arbeidskosten door het in- en uitleenverbod minder sterk stijgen. Daarnaast is de automatisering en robotisering in deze sector verder gevorderd dan bij roodvlees (rund- en varkensvlees), aangezien de verwerking van grotere dieren moeilijker te automatiseren is. Hierdoor is de ruimte om verder te innoveren beperkter.¹⁴²

Vleesverwerking, groothandel en koelingen.

In andere onderdelen van de vleesketen zijn de marges wat groter. Hierdoor kan de eventuele arbeidskostenverhoging door een in- en uitleenverbod deels worden opgevangen vanuit de winstmarges. De druk om te innoveren zal dus iets kleiner zijn. Tegelijkertijd is er meer financiële ruimte om te investeren in robotisering. Het is niet duidelijk of investeringen ook mogelijk zijn, en welke technologische oplossingen hierbij voor de hand liggen.

¹³⁹ Ibidem, p. 35.

¹⁴⁰ Ibidem, p. 52.

¹⁴¹ Ibidem, pp. 38, 48.

¹⁴² Ibidem, pp. 38, 48.

10.3.2 Markteffecten

Figuur 3 back of the envelope berekening kosten voor de sector door SEO (2026)

Om een gevoel te geven van de mogelijke economische impact van een in- en uitleenverbod op de vleessector, volgt hieronder een eenvoudige kwantitatieve berekening van geschatte effecten. Om te laten zien waar de variatie zit, wordt uitgegaan van drie denkbeeldige scenario's voor een verschil in toename van de arbeidskosten. Loonkosten gaan minimaal met 5 procent omhoog, omdat dit het verzuimpercentage is dat bij directe dienstverbanden moet worden doorbetaald.

	Scenario laag	Scenario middel	Scenario extreem
Stijging loonkosten	5%	10%	15%
Stijging kosten werving & selectie	0%	10%	15%
Stijging kosten regelen huisvesting	0%	10%	20%
Stijging totale arbeidskosten	5%	30%	50%
Aandeel arbeidskosten in productiekosten	10-20%	10-20%	10-20%
Stijging totale productiekosten	0,5-1%	3-6%	5-10%
Winstmarge	2-5%	2-5%	2-5%
Prijselasticiteit	-0,2 / -1,2%	-0,2 / -1,2%	-0,2 / -1,2%
Daling winstmarge	0%-punt	1%-punt	2%-punt
Daling productie	0,1 - 1%	0,5 - 6%	1 - 10%
Concentratie in sector	Nihil	Beperkt	Substantieel

Bij een daling van de productie met x-procent, kan worden aangenomen dat de vraag naar arbeid op langere termijn ook met x-procent daalt, los van productiviteitsgroei of het verlies aan schaalvoordelen.

De conclusie is dat in economische zin de gevolgen van een in- en uitleenverbod betrekkelijk gering zijn in de vleessector. De daling van de productie ligt het meest waarschijnlijk tussen de 1 en 5 procent. Dat ligt in lijn met wat er in Duitsland is gebeurd n.a.v. het in- en uitleenverbod, waarbij de initiële productiekrimp wel gewijd wordt aan de Afrikaanse varkenspest. Bij de conclusie moet wel de kanttekening worden gemaakt dat er sprake kan zijn van concentratie in de sector met negatieve consequenties voor de dienstverlening (bijv. de zorgslacht) en dierenwelzijn (o.a. langere vervoersafstanden).

Effecten op marktstructuur

Door het in- en uitleenverbod kunnen de arbeidskosten stijgen, wat leidt tot hogere productiekosten. Dit heeft met name impact op kleinere en middelgrote bedrijven binnen de vleesketen, zoals MKB-bedrijven. Grote bedrijven hebben de capaciteit om hogere kosten op te vangen, terwijl kleinere spelers deze mogelijk niet kunnen dragen. Het verbod kan de bestaande trend van consolidatie en schaalvergroting in de vleesketen versnellen.¹⁴³ Een door SEO uitgevoerde analyse van correlaties tussen productieomvang en winstmarges laat zien dat er weinig tot geen sprake is van een positieve relatie, wat duidt op beperkte marktmacht van individuele bedrijven in de binnenlandse markt. Dit alles wijst erop dat de marktstructuur kwetsbaar blijft voor verdere concentratie en een eventuele krimp in het aantal spelers.¹⁴⁴

Effecten op internationale concurrentiepositie:

Hogere productiekosten in Nederland als gevolg van het in- en uitleenverbod kunnen waarschijnlijk niet gemakkelijk worden afgewenteld op leveranciers vanwege de zwakke positie t.o.v. veeboeren en het krimpende aantal veehouders in Nederland. Dit heeft tot gevolg dat Nederlandse vleesbedrijven minder concurrerend worden ten opzichte van buitenlandse producenten, zeker omdat de internationale markt de prijzen bepaalt en Nederlandse bedrijven een beperkte invloed hebben op de internationale prijszetting.¹⁴⁵ De omvang van dit effect is lastig in te schatten. Waarschijnlijk is er een klein effect.

¹⁴³ Ibidem, p. 52.

¹⁴⁴ Ibidem, p. 48.

¹⁴⁵ Ibidem, pp. 48, 52.

10.3.3 Sociaaleconomische effecten

Het in- en uitleenverbod beperkt het gebruik van uitzendkrachten, waardoor werkgevers vooral geneigd zijn deze arbeidskrachten direct in vaste of tijdelijke dienst te nemen. Dit kan zorgen voor hogere loonkosten voor werkgevers door betere arbeidsvoorwaarden voor werkenden. Hoewel uurlonen slechts marginaal kunnen stijgen, neemt het totaal aan loonkosten toe door minder flexibiliteit, uitgebreidere cao-regelingen en meer doorbetaling bij ziekte en verlof. Door de verhoging van de kosten van arbeid in de sector ontstaat er een prikkel om een deel van de arbeid te vervangen door innovatie en automatisering. Zoals hierboven beschreven is het onduidelijk hoe groot dit effect zal zijn, maar moeten de verwachtingen hierbij minimaal blijven. Dit kan echter wel leiden tot een iets dalende vraag naar arbeid vanuit andere (EU)-landen, ook dit effect is waarschijnlijk marginaal. Het kan zijn dat er een effect op de prijs van vlees optreedt. Wanneer dit gebeurt zal dit waarschijnlijk een klein of verwaarloosbaar effect zijn, omdat bij een groot effect vleesproducten op de internationale markt als vervanging kunnen worden aangeschaft. Een koopkracht effect zal dus waarschijnlijk niet optreden als gevolg van deze maatregel.¹⁴⁶

Mocht er een effect optreden waarbij de sector in Nederland krimpt, dan kunnen er ook andere effecten optreden. In dit geval kan arbeidsmigratie marginaal afnemen wat zorgt voor minder vraag naar huisvesting specifiek voor deze groep. Wanneer dit effect optreedt zal het waarschijnlijk zo minimaal zijn dat het geen verschil zal maken voor de totale druk op de woningmarkt.¹⁴⁷ Daarnaast kan het ook zijn dat arbeidsmigranten werk zoeken in andere sectoren met een vraag naar flexibele arbeid. Door een krimp van de veestapel kunnen ruimtebeslag en milieubelasting afnemen, wat positieve ecologische effecten kan opleveren.¹⁴⁸ Bij al deze effecten moet echter wel worden gesteld dat de verwachte omvang klein is en dus de effecten niet significant zullen zijn.

11. Overgangstermijn en overgangsrecht

Tussen de publicatie van het besluit en de inwerkingtreding daarvan zal een periode van negen maanden liggen. Vanaf de inwerkingtreding van de maatregel is het verboden om een arbeidskracht in Nederland ter beschikking te stellen dan wel als inlener in Nederland arbeid te laten verrichten door een ter beschikking gestelde arbeidskracht in slachthuizen, koelhuizen, overige vleesverwerkende inrichtingen en overige inrichtingen die werken met producten van dierlijke oorsprong.

Terbeschikkingstellingen die al liepen vóór de inwerkingtreding van de maatregel worden voor de duur van maximaal drie maanden nog toegestaan vanaf het moment van de inwerkingtreding. Dit geldt ook voor inleners die vóór de inwerkingtreding van de maatregel een ter beschikking gestelde arbeidskracht hebben ingeleend. Na deze termijn van drie maanden is het in- en uitlenen van een ter beschikking gestelde arbeidskracht verboden. Bij niet naleving vormt het een overtreding van het in- en uitleenverbod.

De keuze voor deze overgangstermijn is ingegeven door de gedachte dat het wenselijk is om de transitie naar dienstverbanden vlot te laten verlopen, maar tegelijkertijd uit- inleners genoeg tijd te geven te conformeren aan de maatregel. De ervaringen met het uitzendverbod in Duitsland laten zien dat een transitieperiode van negen maanden werkbaar is voor ondernemingen in de vleesketen. Het voorbeeld van Duitsland wordt hiermee gevolgd. Daarbij gold bovendien geen overgangstermijn. Een transitieperiode van deze duur wordt in de praktijk lang genoeg geacht om arbeidskrachten direct in dienst te nemen.

12. Monitoring

Het verbod zal na 4 jaar worden geëvalueerd om te zien of de misstanden sterk zijn gereduceerd. Dan zal er ook bezien worden of er een tijdpad mogelijk is om de maatregel af te schaffen. Let wel: dat zou betekenen dat de keten dan zelf in staat is om de misstanden structureel te laten stoppen.

¹⁴⁶ Ibidem, pp. 69-71.

¹⁴⁷ Ibidem, p. 53.

¹⁴⁸ Ibidem, p. 53.