

# IMPACTANALYSE VAN EEN IN- EN UITLEENVERBOD IN DE VLEESSECTOR

EX ANTE VERWACHTINGEN

EINDRAPPORT

debeleidsonderzoekers

seo • economisch onderzoek

---

## AUTEURS

ARJAN HEYMA, ELLEN VAN 'T KLOOSTER, MIRJAM ENGELN, YOURI TEN HOEVE & EZRA STEMAN

## IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

AMSTERDAM/LEIDEN, APRIL 2026

# EEN IN- EN UITLEENVERBOD IN DE VLEESSECTOR

Een overzicht van de keten, de belangrijkste cijfers en de impact van een in- en uitleenverbod

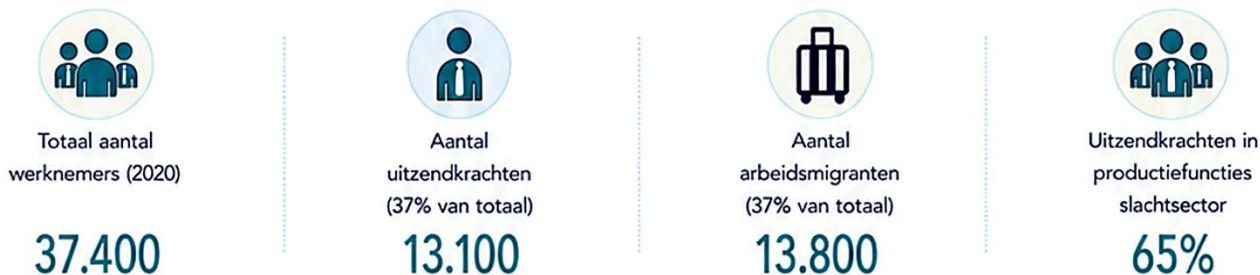
## De vleessector bestaat grofweg uit vijf schakels



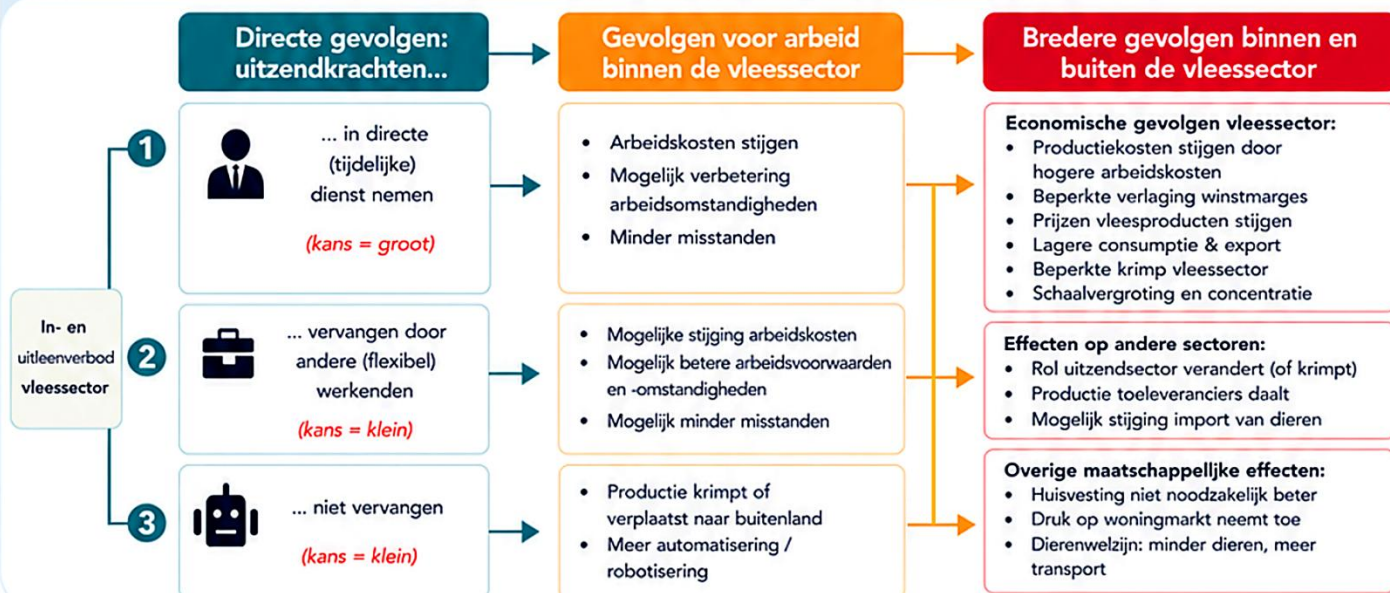
## De vlees- en slachtsector bestaat uit verschillende deelsectoren (cijfers 2024)



## 37 procent van het personeel in de vleessector is uitzendkracht (cijfers 2020)



## Een in – en uitleenverbod in de vleessector heeft gevolgen



## Samenvatting

Het is aannemelijk dat een in- en uitleenverbod in de vleessector bijdraagt aan het verminderen van de overtreding van arbeidswetten en het verbeteren van de arbeidspositie van arbeidsmigranten, maar niet zozeer aan de verbetering van arbeidsomstandigheden. Een sectoraal in- en uitleenverbod gaat naar verwachting gepaard met hogere arbeidskosten, daarmee een minder goede (internationale) concurrentiepositie voor de sector, krimp van de sector en concentratie van bedrijvigheid (schaalvergroting). Per saldo zijn deze sectorale effecten relatief beperkt. Een in- en uitleenverbod is geen wondermiddel: slechte arbeidsomstandigheden, de overtreding van arbeidswetten en misstanden rond arbeidsmigranten worden er niet mee uitgebannen.

Het kabinet werkt aan een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) die het in- en uitleenen van arbeidskrachten in de vleessector verbiedt (sectoraal in- en uitleenverbod). Deze maatregel zou de arbeidsomstandigheden van arbeidskrachten substantieel moeten verbeteren en bestaande misstanden, met name rond arbeidsmigranten, moeten voorkomen. Uit inspecties door de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en uit meldingen door diverse organisaties komt naar voren dat arbeidsrisico's voor arbeidskrachten in de vleessector groter zijn dan in andere sectoren, en specifiek wanneer sprake is van een uitzendrelatie. Ook is het aantal meldingen van misstanden rond met name arbeidsmigranten substantieel groter dan in andere sectoren. In de vleessector werken naar schatting ruim 37 duizend werknemers, waarvan 37 procent in een uitzendrelatie. In slachterijen ligt dat aandeel naar schatting op 65 procent. Het aandeel arbeidsmigranten onder alle werknemers wordt ingeschat op eveneens 37 procent. Het doel van het huidige onderzoek is om de aannemelijke positieve en negatieve gevolgen van een in- en uitleenverbod in de vleessector in kaart te brengen: van arbeidsmarkt- en economische effecten tot maatschappelijke en ecologische effecten.

### Directe effecten van een in- en uitleenverbod in de vleessector

Het directe effect van een in- en uitleenverbod in de vleessector bestaat er naar verwachting uit dat het grootste deel van de bestaande uitzendkrachten, waaronder voornamelijk arbeidsmigranten, aan het werk blijft in de sector, maar dan als werknemer in tijdelijke loondienst van de voormalige inlener. Dat is waarschijnlijker dan dat uitzendcontracten worden vervangen door andere contractvormen of niet worden vervangen. Werkgevers in de vleessector blijven een beroep doen op arbeidsmigranten, omdat volgens hen de meeste Nederlanders het werk in de vleessector tegen de geboden arbeidsvoorwaarden niet willen doen. Bovendien maakt een breed in- en uitleenverbod de mogelijkheid van alternatieve contractvormen beperkt, mits afdoende gehandhaafd. Dat laatste geldt ook ten aanzien van de inzet van zzp'ers: bij voldoende handhaving op schijnzelfstandigheid is het onwaarschijnlijk dat er in de vleessector op grote schaal zzp'ers worden ingezet. Per saldo leidt dit alles tot een marginale daling van het totaal aantal werkenden in de sector. Het in directe dienst nemen van uitzendkrachten betekent niet meteen het geven van vaste contracten met vaste uren. De behoefte aan flexibiliteit is volgens bedrijven in de vleessector groot en de kostenvoordelen van flexibele arbeid aanzienlijk, waardoor de mogelijkheden voor een flexibele inzet van werknemers in loondienst optimaal benut zullen blijven worden. Directe arbeidscontracten zullen overwegend tijdelijk zijn, met een beperkt aantal uren een flexibele inzet.

## Impact op arbeidsomstandigheden en misstanden

Arbeidsomstandigheden in de vleessector verschillen niet of nauwelijks tussen uitzendkrachten en niet-uitzendkrachten. Op basis daarvan is de verwachting dat een in- en uitleenverbod niet *direct* leidt tot een verbetering van arbeidsomstandigheden voor werkenden in de vleessector. *Indirect* kan dat echter wel het geval zijn. Wanneer de grootste groep uitzendkrachten in directe dienst komt van de inlener, worden bedrijven in de vleessector sneller geconfronteerd met de kosten van improductiviteit die voortkomen uit slechte arbeidsomstandigheden of ziekteverzuim. Het gaat om een substantieel aandeel werknemers (ongeveer 65 procent van alle productiemedewerkers in de slachtsector is uitzendkracht), waardoor de gevolgen van improductiviteit aanzienlijk kunnen zijn. Dat betekent dat de werkgever meer zal investeren in het voorkomen van ziekteverzuim en het optimaliseren van de productiviteit via betere arbeidsomstandigheden.

Specifieke misstanden rond arbeidsmigranten hangen vooral samen met huisvesting, onderbetaling, ontslag en zorg. Verantwoordelijkheid hiervoor wordt door werkgevers en uitzendbureaus soms op elkaar afgeschoven. Een in- en uitleenverbod maakt het afschuiven van verantwoordelijkheden minder eenvoudig en de handhaving door de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) eenvoudiger, omdat werkgevers er beter direct op kunnen worden aangesproken als zij arbeidsmigranten in directe dienst hebben. Het is daarom te verwachten dat het aantal misstanden rond arbeidsmigranten vermindert als gevolg van een in- en uitleenverbod. Dat zou direct ten goede komen aan arbeidsmigranten, doordat ze minder vaak te maken krijgen met slechte huisvesting, incorrecte loonbetaling, ontslag of gebrekkige zorg. Tegelijkertijd worden misstanden niet uitgebannen door de maatregel. Werkgevers zullen veel van de dienstverlening rond arbeidsmigranten blijven uitbesteden aan derden. Daarmee blijft de kans op het afschuiven van verantwoordelijkheden en de kans op misstanden bestaan.

## Impact op arbeidskosten

Door een in- en uitleenverbod in de vleessector en het direct in dienst nemen van uitzendkrachten zullen uurlonen naar verwachting nauwelijks veranderen, omdat de cao in de vleessector al grotendeels wordt gevolgd voor uitzendkrachten. Daarentegen is het de verwachting dat totale lonen en loonkosten wel stijgen door het in- en uitleenverbod. Daarvoor zijn meerdere redenen. Ten eerste is er sprake van minder flexibiliteit bij de inzet van uren van werkenden, waardoor ook uren worden verloond waarin werkenden niet noodzakelijk productief zijn. Bij uitzendwerk kunnen deze uren gemakkelijker worden op- of afgeschaald. Naast schommelingen in de productie, betreft dit ook niet-productieve uren door ziekteverzuim die binnen een direct dienstverband moeten worden doorbetaald, terwijl dat bij uitzendkrachten niet (altijd) hoeft. Verder is het risico bij directe dienstverbanden kleiner dan bij uitzendwerk dat loon waar mensen formeel recht op hebben niet wordt uitbetaald, bijvoorbeeld in het geval van overwerk of incidentele beloningen. Ook dat leidt tot een verhoging van de gemiddelde loonkosten.

Arbeidskosten bestaan behalve uit loonkosten uit alle andere kosten die gepaard gaan met de inzet van arbeid. Dat zijn in het geval van uitzendkrachten, en dan met name arbeidsmigranten, onder meer de kosten van werving & selectie, vervoer en huisvesting. Het is de verwachting dat al deze kosten stijgen wanneer uitzendkrachten door een in- en uitleenverbod in directe dienst van de inlener komen. Een van de belangrijkste redenen voor werkgevers in de vleesindustrie om gebruik te maken van uitzendbureaus is hun dienstverlening ten aanzien van de werving & selectie van arbeidskrachten en in het bijzonder van arbeidsmigranten. Dat is specialistisch werk waar uitzendondernemingen schaalvoordelen mee behalen. Een in- en uitleenverbod zorgt ervoor dat bedrijven in de vleessector op een andere manier de werving & selectie moeten organiseren, hetgeen waarschijnlijk tot hogere kosten leidt, omdat het niet meer kan worden gecombineerd met het inlenen van arbeid. Ook de huisvesting en het transport van arbeidsmigranten zal bij een in- en uitleenverbod nog steeds (grotendeels) worden uitbesteed aan gespecialiseerde bedrijven, met een kostenverhoging als gevolg. Wanneer de huisvesting voor arbeidsmigranten

niet zou worden geregeld, dan zullen er minder arbeidsmigranten beschikbaar zijn, omdat het voor hen extra moeilijk is om op een krappe woningmarkt de huisvesting zelf te regelen.

### Impact op de vleessector

De economische gevolgen van een in- en uitleenverbod voor de vleessector hangen in belangrijke mate samen met de stijgende arbeidskosten. Hogere loonkosten en aanpassingen in werving, selectie en organisatie leiden tot hogere productiekosten. Gegeven de relatief lage winstmarges in (delen van) de sector, met name in de slacht, is de ruimte om deze kosten intern op te vangen beperkt. Omdat individuele vleesbedrijven beperkte marktmacht hebben, zowel aan de afzetkant (een internationale markt met een grote mate van concurrentie en met grote retailers binnen Nederland) als aan de kant van toeleveranciers (nu al een krimpende veehouderij in Nederland), de winstmarges in de vleessector betrekkelijk laag zijn en de besparingsmogelijkheden op variabele productiekosten beperkt, zullen de hogere productiekosten voor een groot deel worden doorberekend in de prijs van producten in de vleessector. Prijsstijgingen verslechteren de (internationale) concurrentiepositie. Vanwege de relatief hoge prijselasticiteit op de internationale markt in combinatie met het grote aandeel van de Nederlandse vleesproductie die bestemd is voor de export, leidt dat tot een daling van de export. Ook op de binnenlandse markt is (vooral op langere termijn) sprake van een hoge prijselasticiteit die zorgt voor een dalende afzet. Tezamen zorgt dat voor een krimp in de productie, een mogelijke verschuiving van productie naar het buitenland en een krimp van de sector. In reactie hierop kan schaalvergroting en concentratie in de sector optreden, waarbij grotere bedrijven beter in staat zijn om kostenstijgingen op te vangen en efficiëntievoordelen te realiseren. De totale economische effecten (voor de sector) worden als relatief beperkt ingeschat. De krimp van de sector als gevolg van een sectoraal in- en uitleenverbod wordt ingeschat op hooguit enkele procenten.

### Methode van onderzoek

Een ex ante analyse van de impact van een maatregel zoals een in- en uitleenverbod in de vleessector is een exercitie waarin verwachtingen van de onderzoekers een grote rol spelen. Er is immers geen enkele empirische evidentie van soortgelijke maatregelen in de Nederlandse context waarop het onderzoek kan worden gebaseerd. Daarom is het belangrijk om deze verwachtingen te baseren op kenmerken en de specifieke structuur van de Nederlandse vleessector, arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden voor reguliere werknemers en uitzendkrachten in de vleessector, cijfers over ontwikkelingen in de productie, werkgelegenheid, import en export, lonen, winstmarges, prijselasticiteiten, etc. en niet in de laatste plaats op verwachtingen (omtrekt het gedrag) van betrokkenen bij de vleessector. Het onderzoek bestond daarom uit het opstellen van een beleidstheorie ten aanzien van mogelijke effecten van een in- en uitleenverbod in de vleessector, een analyse van de structuur van de Nederlandse vleessector, een literatuurstudie ten aanzien van de arbeidsmarkt in de vleessector en de mogelijke economische en maatschappelijke impact van veranderingen in beschikbare contractvormen, een analyse van beschikbare gegevens over onder andere werkgelegenheid, lonen, omzet en winstmarges in de vleessector, gesprekken met betrokkenen bij de vleessector, waaronder tal van werkgevers, maar ook maatschappelijke organisaties betrokken bij de arbeidssituatie van arbeidsmigranten, en tot slot een synthese waarin de informatie van al deze bronnen is gebruikt om de beleidstheorie te toetsen en aan te scherpen.

Het ex ante in kaart brengen van de verwachte impact van een nog niet bestaande maatregel is uiteraard geen exacte wetenschap en hangt sterk af van de weging van de verschillende bronnen. Om die reden is de impact niet gekwantificeerd. De weging van de verschillende bronnen is uitsluitend door de onderzoekers zelf gedaan, waarbij zij zich bewust waren van de specifieke contextexpertise van de geïnterviewden en hun belangen enerzijds, en de meer abstracte wetenschappelijke maar objectieve kennis uit de literatuur en cijfers anderzijds. In de meeste gevallen bleken de bevindingen uit de verschillende bronnen in elkaars verlengde te liggen.

# Inhoudsopgave

|                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------|----|
| Samenvatting                                                             | 3  |
| 1 Aanleiding en vraagstelling                                            | 7  |
| 1.1 Aanleiding                                                           | 7  |
| 1.2 Doel van het onderzoek                                               | 13 |
| 1.3 Beleidstheorie                                                       | 14 |
| 1.4 Afbakening van de vleessector                                        | 16 |
| 1.5 Methode van onderzoek                                                | 16 |
| 1.6 Leeswijzer                                                           | 17 |
| 2 De Nederlandse vleessector                                             | 18 |
| 2.1 Overzicht totale vleesmarkt                                          | 18 |
| 2.2 Kalveren en koeien                                                   | 28 |
| 2.3 Varkens                                                              | 34 |
| 2.4 Kuikens en kippen                                                    | 39 |
| 3 Directe effecten in- en uitleenverbod                                  | 43 |
| 3.2 Uitzendkrachten in directe dienst nemen, vervangen of niet vervangen | 45 |
| 3.3 Kapitaalverdieping (automatisering, robotisering, digitalisering)    | 49 |
| 4 Eerste orde indirecte effecten in- en uitleenverbod                    | 52 |
| 4.2 Verandering van lonen en loonkosten                                  | 53 |
| 4.3 Verandering van arbeidskosten                                        | 56 |
| 4.4 Verandering van arbeidsomstandigheden                                | 60 |
| 4.5 Kans op misstanden                                                   | 63 |
| 5 Tweede orde indirecte effecten in- en uitleenverbod                    | 66 |
| 5.2 Productiekosten, prijzen en concurrentiepositie                      | 67 |
| 5.3 Consumptie, export, productie en import                              | 69 |
| 5.4 Sectorstructuur en -omvang                                           | 71 |
| 5.5 Effecten op andere sectoren                                          | 74 |
| 5.6 Overige maatschappelijke effecten                                    | 75 |
| 6 Conclusie                                                              | 79 |
| 6.1 Arbeidsmarkteffecten                                                 | 79 |
| 6.2 Economische effecten                                                 | 82 |
| 6.3 Maatschappelijke effecten                                            | 84 |
| 6.4 Ecologische effecten                                                 | 84 |
| Referenties                                                              | 86 |
| Bijlage A Geschatte verbanden                                            | 90 |

# 1 Aanleiding en vraagstelling

Met een mogelijk in- en uitleenverbod in de vleessector wordt beoogd om het aantal arbeidswetovertradingen in de sector terug te dringen en de positie van met name arbeidsmigranten te verbeteren. Doel van het huidige onderzoek is het ex ante in kaart brengen van de (positieve en negatieve) gevolgen van zo'n in- en uitleenverbod, ofwel het uitvoeren van een impactanalyse voor de vleessector. Verwachte effecten zijn gebaseerd op relevante literatuur, beschikbare cijfers en gesprekken met betrokkenen bij de sector.

## 1.1 Aanleiding

Verschillende onderzoeken hebben gewezen op de relatief slechte arbeidsomstandigheden, overtredingen van arbeidswetten en andere misstanden rond de inzet van uitzendarbeid, in het bijzonder waar sprake is van arbeidsmigranten. Daarbij komt de vleessector vaak naar voren als sector waar deze omstandigheden, overtredingen en misstanden relatief vaak voorkomen.

### **Kwetsbare positie arbeidsmigranten**

Baanbrekend was het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020), waarin duidelijk werd gemaakt dat er naast een grote groep werkgevers die goed omgaat met arbeidsmigranten er ook werkgevers zijn die arbeidsmigranten gebruiken als verdienmodel of bewust misbruik maken van de kwetsbare positie van arbeidsmigranten. Onder andere door niet het volledige loon te betalen, slechte huisvesting te bieden tegen een hoge huur die wordt ingehouden op het loon, of zorgkosten in te houden op het loon maar de zorgverzekering niet goed regelen. Het Aanjaagteam stelde in haar rapport vast dat arbeidsmigranten in Nederland kwetsbaar zijn en vaak niet voor zichzelf durven op te komen, terwijl de Nederlandse regelgeving waar zij mee te maken hebben wel uitgaat van zelfredzame, mondige burgers. Dat zorgt voor onwenselijke situaties en in uiterste gevallen ernstige misstanden (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020).

Ook het recente interdepartementale beleidsonderzoek over arbeidsmigratie (IBO Arbeidsmigratie, 2025) stelt vast dat buitenlandse werkenden, en daarmee ook arbeidsmigranten, vaker bereid zijn om onzekere en tijdelijke banen te vervullen, terwijl ingezetenen deze vaak vermijden. Werken in onzekere en tijdelijke banen leidt niet direct tot uitbuiting, maar een zwakke arbeidsmarktpositie en de keten van uitzendbureau tot inlener vergroot wel het risico daarop. Veel migranten zijn onvoldoende bekend met regels en rechten en ervaren minder toegang tot rechtsmiddelen, vooral door taalbarrières en beperkte institutionele kennis. Dit beperkt hun vermogen om zich te verweren tegen slechte behandeling of misstanden. Bovendien bestaat er vaak een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de werkgever, bijvoorbeeld als het gaat om huisvesting of verblijfsstatus. Deze factoren vergroten volgens het IBO Arbeidsmigratie (2025) het risico op misstanden.

### **Grotere risico's in de vleessector**

De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) stelt dat het risico op relatief slechte arbeidsomstandigheden, overtredingen van arbeidswetten en andere misstanden rond de inzet van arbeidsmigranten, ofwel het risico op oneerlijk en onveilig werk, het grootst is in sectoren en werkzaamheden waarbij snel mensen nodig zijn en waar

sprake is van laagbetaald werk (NLA, 2023). Voorbeelden die worden genoemd zijn de detailhandel, horeca, land- en tuinbouw, metaal en industrie, de bouw en distributiecentra, transport en logistiek. Voor dit soort werkzaamheden zijn volgens de NLA weinig tot geen Nederlandse arbeidskrachten te vinden voor de arbeidsvoorwaarden die Nederlandse werkgevers willen bieden. Arbeidsmigranten zijn daartoe wel bereid.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt in een brief aan de Tweede Kamer (SZW, 2025a) dat het risico op het overtreden van arbeidswetten het hoogst is in de vleessector. Dat blijkt uit een nadere verkenning van het ministerie, waarin ook staat beschreven dat dit risico zich daadwerkelijk vertaalt in overtredingen van arbeidswetten in de vleessector (SZW, 2025b). Die verkenning is mede gebaseerd op rapportages van de Nederlandse Arbeidsinspectie, die periodiek de risico's met betrekking tot gezond, veilig en eerlijk werk in specifieke sectoren en beroepen in beeld brengt via de Inspectiebrede Risicoanalyse (IRA), regelmatig rapporteert over meldingen van en het resultaat van haar toezicht op arbeidsomstandigheden en arbeidswetten (NLA, 2025), en specifiek kijkt naar de risico's bij uitzendbureaus (NLA, 2023).

De IRA identificeert de sectoren slachterijen & visverwerking en vleesverwerking beide als hoog-risico-sectoren (SZW, 2025b). In de hele vleessector is bovendien een relatief hoge concentratie van overtredingen op wetgeving ten aanzien van arbeidsvoorwaarden te zien (AMF-overtreding<sup>1</sup>). Zo is bij roodvleesslachterijen bij 11 procent van alle werkgevers tussen 2018 en 2022 minstens één AMF-overtreding geconstateerd. Dat is het hoogst genoteerde gemiddelde van alle onderscheiden deelsectoren. Ook pluimveeslachterijen staan met 8 procent van de werkgevers met minstens één geconstateerde AMF-overtreding in de top 10. Verder staat de vleesverwerking in de top 10 met 6 procent van de werkgevers met minstens één AMF-overtreding. Bij 57 procent van de bedrijven die in de slacht zijn onderzocht is ook daadwerkelijk een overtreding gevonden. Daarbij lijkt het percentage lager in de pluimveeslacht dan in de roodvleesslacht, maar daar staat tegenover dat overtredingen van wetten ten aanzien van arbeidsomstandigheden (Arbowet) juist bij pluimvee vaker voorkomen (55 procent van de bedrijven). Bovendien kan er bij één bedrijf ook meer dan één overtreding worden geconstateerd. SZW (2025a) concludeert daaruit dat de overtredingen in de vleessector wijdverspreid en stelselmatig zijn.

Organisaties als FairWork ontvangen regelmatig meldingen van arbeidskrachten in de vleessector, en dan met name arbeidsmigranten, over oneerlijk of onveilig werk. De meeste klachten die bij Fairwork binnenkomen gaan over loon. Veel arbeidsmigranten geven aan dat het minimumloon-bedrag als lokkertje dient, maar als zij eenmaal in Nederland zijn blijkt het loon enorm tegen te vallen. Huisvestingskosten, verzekering, transportkosten, boetes – van het uitzendbureau zelf – worden allemaal in mindering gebracht. Veel klachten gaan ook over het uitblijven van het laatste loon, of vakantietoeslag aan het einde van de werkperiode (SOMO, 2024).

## Specifieke rol uitzendarbeid

Uitzendbureaus hebben een belangrijke functie doordat ze bemiddelen in personeel voor tijdelijk werk en ziekte of piekmomenten opvangen. Een deel van de uitzendkrachten heeft gekwalificeerd en goedbetaald werk, maar de keuze voor uitzendkrachten is (te) vaak een manier om te besparen op arbeidskosten, werkgeversrisico's te minimaliseren en/of risicovol werk uit te besteden (NLA, 2023). Vaak gaat het ook om structureel werk dat door uitzendkrachten wordt uitgevoerd (Heyma et al., 2020).

Uit een analyse die is uitgevoerd door de Nederlandse Arbeidsinspectie om te onderzoeken wat de impact is van een in- en uitleenconstructie op de kans dat inspecteurs een overtreding van de arbeidswetten constateren, volgt dat uitzendconstructies een sterk verband houden met overtredingen. Voor arbeidsvoorwaarden blijkt binnen de

---

<sup>1</sup> AMF staat voor arbeidsmarktfraude.

populatie van geïnspecteerde werkgevers het bestaan van zo'n in- en uitleenconstructie de belangrijkste voorspeller van een overtreding. Inspecteurs constateerden 2,2 keer zo veel overtredingen bij werkgevers die op enig moment in de periode 2018-2022 als inlener bij een zaak waren betrokken dan bij werkgevers waarvoor dat niet gold (NLA, 2025). Voor arbeidsomstandigheden geldt dat inspecteurs 1,8 keer vaker een overtreding constateerden bij werkgevers die als inlener bij een zaak waren betrokken dan bij werkgevers die dat in dezelfde periode nooit waren (NLA, 2025). Dit wijst er volgens SZW (2025b) op dat er voor de gehele arbeidsmarkt een verhoogde kans is op misstanden als er sprake is van het inlenen van arbeidskrachten.

Ook bij het toenemend aantal ernstige ongevallen speelt uitzendarbeid een rol. In 22 procent van de ongevallen die de Arbeidsinspectie in de periode 2020-2022 heeft onderzocht, is het slachtoffer een uitzendkracht. Dit percentage is hoger dan is te verwachten op basis van het aandeel uitzendkrachten in de werkzame beroepsbevolking (5 tot 7 procent). Een deel van de verklaring voor dit verschil kan zijn dat uitzendkrachten relatief vaak onveilig werk doen in een werkomgeving met gebrekkige veiligheidsvoorzieningen (NLA, 2023). Van de in 2024 afgeronde onderzoeken naar meldingsplichtige arbeidsongevallen was in 18 procent het slachtoffer een uitzendkracht, terwijl hun aandeel op het totaal aantal werkenden in 2024 wordt geschat op 4 procent. Voor sommige sectoren worden relatief vaak meldingsplichtige arbeidsongevallen met uitzendkrachten gerapporteerd. Zo betrof in de industrie 24 procent van de meldingsplichtige arbeidsongevallen een uitzendkracht, terwijl uitzendkrachten 8 procent uitmaken van de werkzame beroepsbevolking in deze sector (NLA, 2025).

Veel misstanden concentreren zich in sectoren waar de winstmarges beperkt zijn, het werk arbeidsintensief is en er veel met uitzendkrachten wordt gewerkt (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020). De prikkel om te besparen op de factor arbeid is in deze sectoren groot. Door gebruik te maken van het verlicht arbeidsrechtelijk regime<sup>2</sup> voor uitzendkrachten kunnen de uitlener en inlener veel makkelijker van arbeidskrachten afscheid nemen (SZW, 2025b). Ook liggen veel werkgeversverplichtingen in dat geval bij het uitzendbureau. Door deze aspecten zijn er minder risico's voor de inlener. Dat geldt met name voor het risico op loondoorbetaling bij ziekte, het risico van improductiviteit bij leegloop of werkschommelingen, en de risico's rond ontslag. Dat maakt dat de kosten van arbeid lager zijn voor de inlener, ondanks dat aan het uitzendbureau bemiddelkosten moeten worden betaald. Voor sommige inlenende bedrijven zijn deze lagere arbeidskosten echter niet genoeg. Door hen wordt, in samenhang met uitleners, wet- en regelgeving bewust omzeild. Hierbij kunnen kwaadwillende inleners en uitleners zich verschuilen achter de complexiteit van de regels en de gedeelde verantwoordelijkheid. Juist vanwege deze driehoeksverhouding kunnen partijen naar elkaar blijven wijzen (SZW, 2025b).

Ook Timmerman (2025) gaat in zijn proefschrift over moderne arbeidsmigratie in op hoe uitzendbureaus, via steeds complexere ketenconstructies en vormen van bemiddeling, inlenende bedrijven in staat stellen om hun eigen rol en verantwoordelijkheid in het faciliteren van misstanden te vermijden of te verbergen. Hij betoogt dat uitzendbureaus en andere intermediairs bedrijven in staat stelt om een positie van *strategische onwetendheid* te behouden met betrekking tot misstanden en uitbuiting binnen hun supply chains. In deze context worden de 'rotte appels' binnen het (uitzend)systeem – voor zover ze al te onderscheiden zijn – verborgen door grotere processen van hyperflexibele recruitment en private zelfregulering. Volgens Timmermans (2025) toonden arbeidsmigranten in zijn onderzoek vaak aanzienlijke vindingrijkheid en sociale veerkracht, maar werd hun mate van zeggenschap

<sup>2</sup> De term 'verlicht arbeidsrechtelijk regime' wordt gebruikt om de verschillen tussen uitzendkrachten en 'gewone' arbeidsovereenkomsten te duiden. Zo geldt in de eerste fase van de uitzendovereenkomst geen beperking op het aantal tijdelijke contracten dat kan worden gesloten (bij gewone arbeidsovereenkomsten is dat 3 contracten in 3 jaar), kan de uitzendkracht per direct ontslagen worden als de inlener de opdracht stopt (het zogenoemde uitzendbeding), en kan worden geregeld dat er niet betaald wordt als er geen werk is (de uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht), zie Heyma et al. (2020).

sterk beperkt door deze structurele omstandigheden, waaronder afhankelijkheidsrelaties, lage lonen, taal- en culturele barrières en een gebrek aan enige zekerheid.

In mei 2024 kwam de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA, 2024) met een signaal over omvangrijk misbruik van 'ontslag op staande voet' bij drie uitzendbureaus in de vleesverwerkende industrie gespecialiseerd in arbeidsmigranten. Het betrof een verdienmodel waarbij uitzendbureaus financieel gewin behalen door duizenden werknemers te ontslaan op staande voet. Bij ontslag op staande voet mag de werkgever de betalingen voor loon, vakantiegeld etc. meteen stoppen en hoeft hij de werknemer geen transitievergoeding te betalen. Sterker nog, de werknemer is de werkgever een vergoeding verschuldigd, bijvoorbeeld voor kosten om vervanging te regelen. Een praktische oplossing hiervoor is dat de werkgever deze vergoeding verrekent met de eindafrekening van de werknemer (nog openstaande gereserveerde tegoeden zoals opgebouwd vakantiegeld en uitbetaling van niet opgenomen vakantiedagen). Een werknemer kan op staande voet worden ontslagen als deze werknemer, verwijtbaar, iets doet waardoor het niet meer redelijk is dat de werkgever de werknemer in dienst houdt, zoals stelen of het gebruik van geweld. Ontslag op staande voet is zeldzaam. Het gaat om minder dan 1 procent van alle ontslagen. Bij 3 van 13 door de NLA onderzochte uitzendbureaus bleek het percentage ontslag op staande voet zeer hoog: van 40 procent tot meer dan 80 procent (NLA, 2024). Dit signaal kwam bovenop eerdere berichtgeving in de media over misstanden met uitzendkrachten in de vleessector (zie Van de Goorbergh, Gerritse, Vervliet & Heyma, 2025).

### Beleidsmatige reactie

In 2020 kwam het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020) naar aanleiding van haar analyse van de situatie rond arbeidsmigranten ('Geen Tweederangsburgers'), en met name de rol van uitzendconstructies daarbij, met een advies aan het kabinet. De kern daarvan is om tot een verplichte certificering te komen voor uitzendbureaus en een boete voor inleners die werken met niet-gecertificeerde uitzendbureaus. Ook zouden malafide bestuurders een bestuursverbod opgelegd moeten kunnen krijgen, om te voorkomen dat zij steeds een ander uitzendbureau oprichten. Daarnaast zou de registratie van arbeidsmigranten verbeterd moeten worden, zodat bekend is waar arbeidsmigranten wonen. Daarvoor werd geadviseerd om de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) en het Register Niet-Ingezetenen (RNI) aan te passen en om werkgevers arbeidsmigranten te laten stimuleren om zich in te schrijven. Ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten constateerde het Aanjaagteam dat dit een weerbarstig probleem is, omdat er in algemene zin een woningtekort in Nederland is. Zwakke partijen zoals arbeidsmigranten hebben het daardoor moeilijk om aan goede huisvesting te komen. Het Aanjaagteam adviseert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), provincies en gemeenten om meer prioriteit aan deze doelgroep te geven. Daarnaast zouden gemeenten en provincies meer instrumenten moeten krijgen om de kwaliteit van de huisvesting te waarborgen. Tot slot zou het arbeidscontract en het huurcontract losgekoppeld moeten worden om de afhankelijkheid van arbeidsmigranten van de werkgever tegen te gaan.

De regering heeft in reactie op het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020) besloten de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) op te stellen, waarmee een toelatingsstelsel wordt opgebouwd. Hierin moeten alle ondernemingen in Nederland die arbeidskrachten ter beschikking stellen (of willen stellen) eerst toe worden gelaten tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarnaast mogen bedrijven die gebruik maken van uitzendkrachten dit alleen doen via toegelaten uitleners. Om toegelaten te worden tot het nieuwe stelsel moeten uitleners aan een aantal voorwaarden voldoen. Dit omvat onder andere het verkrijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), het overmaken van een waarborgsom (in beginsel €100.000) en aantonen dat ze voldoen aan relevante wetgeving. Er zal periodiek worden gecontroleerd of de uitleners nog aan alle eisen voldoen. Het doel van de Wtta is om de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten te verbeteren, in het bijzonder

die van arbeidsmigranten, en om een gelijk speelveld te creëren voor ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen.

Het IBO Arbeidsmigratie (2025) constateert dat de directe voordelen van arbeidsmigratie nu vooral liggen bij werkgevers en consumenten, terwijl de nadelen neerslaan bij de samenleving, en dat bij arbeidsmigranten in laagbetaalde banen relatief veel misstanden optreden. Werkgevers hebben baat bij lagere arbeidskosten en consumenten bij lagere prijzen. Arbeidsmigranten verdienen vaker een hoger loon dan in het land van herkomst, maar zijn ook kwetsbaarder dan Nederlandse werknemers door taalbarrières en beperkte kennis over regelgeving. Een deel van de arbeidsmigranten heeft te maken met onveilige werkomstandigheden, onderbetaling en slechte huisvesting, of zelfs met arbeidsuitbuiting. Uitzendbureaus spelen hierin een rol doordat een deel de regels overtreedt of bewust omzeilt, waarmee dit een verdienmodel kan zijn. Dit IBO presenteert daarom een pakket aan maatregelen met als doel om de vraag naar het aantal arbeidsmigranten in Nederland te verminderen, een verschuiving te laten plaatsvinden naar arbeidsmigranten in hoogwaardige banen, en de werk- en woonomstandigheden van arbeidsmigranten te verbeteren (IBO Arbeidsmigratie, 2025).

Ook de SER (2025) constateert in haar analyse van arbeidsmigratie in Nederland dat de huidige inrichting van de arbeidsmarkt, in combinatie met tekortschietende handhaving, ruimte creëert voor situaties waarin laagbetaalde arbeidsmigranten worden ingezet voor kwalitatief slecht werk, vaak via onwenselijke constructies. Dit is volgens de SER schadelijk voor deze arbeidskrachten en zet druk op bedrijven die wel verantwoord (willen) opereren. Zij stelt daarom dat misstanden op het gebied van beloning, werk- en woonomstandigheden hard moeten worden aangepakt. Boetes en sancties zouden gekoppeld moeten worden aan de bedrijfsomzet, en bij ernstige onderbetaling moet stillegging van een bedrijf mogelijk zijn. Ook zou de Arbeidsinspectie gericht moeten kunnen inzetten op nabetaling van achterstallig loon. De SER adviseert om veilig en eerlijk werken in de keten en het achterhalen van achterstallig loon te verbeteren. Misstanden in uitzendconstructies zouden moeten worden tegengegaan door strengere voorwaarden in het kader van de Wtta. Verder pleit de SER voor een wettelijke inkomensgarantie bij de eerste tewerkstelling, een grotere verantwoordelijkheid van werkgevers voor registratie in het BRP en betere huurbescherming via doelgroepencontracten. Tot slot werkt de SER samen met sectoren aan een breed ingevoerde gedragscode voor goed werk- en opdrachtgeverschap, verankerd in cao's en bewaakt door sociale partners, om de positie van laagbetaalde arbeidsmigranten structureel te verbeteren (SER, 2025).

SZW (2025b) verwacht dat de Wtta een belangrijke bijdrage zal leveren aan het bestrijden van misstanden bij uitzendkrachten en in het bijzonder arbeidsmigranten, maar verwacht niet dat alle misstanden daarmee zijn op te lossen. Als er extra maatregelen zouden worden genomen via de Wtta, dan zou dat voor extra controlelasten zorgen voor alle uitleners, terwijl dit alleen voor een deel van de uitleners nodig zou zijn. Hierdoor ontstaat het risico dat welwillende uitleners uiteindelijk aan een onevenredig belastend stelsel worden onderworpen door het toenemen van de regeldruk. Een aanvullende maatregel naast de Wtta zou als sluitstuk van de wetgeving richting specifieke sectoren kunnen worden gebruikt. Zo'n extra maatregel om misstanden in specifieke sectoren tegen te gaan kan volgens SZW worden gerechtvaardigd wanneer in die sectoren stelselmatig, langdurig en structureel arbeidswetten worden overtreden (SZW, 2025a & 2025b).

## Sectoraal in- en uitleenverbod

Een sectoraal in- en uitleenverbod kan zo'n mogelijke maatregel naast de Wtta zijn. Volgens een verkenning van SZW (2025b) is een sectoraal in- en uitleenverbod het meest effectief wanneer er in een sector wijdverspreid en stelselmatig arbeidswetten worden overtreden. Dit verbod richt zich naast de uitlener ook specifiek op de inlener die het oneigenlijk drukken van de prijs en daarmee misstanden faciliteert. Daarmee kan het volgens SZW (2025a) een geschikte maatregel zijn in sectoren waar misstanden hardnekkig voorkomen. Uit cijfers van onderzoeken door

de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), de resultaten van interventies, voorbeeldcases en inzichten in aantallen stoppende en startende uitzendbureaus blijkt volgens de NLA dat het nodig blijft om in de uitzendsector actief te blijven inspecteren. De misstanden binnen de uitzendbranche blijven terugkomen en uitzendkrachten worden aan verschillende arbeidsrisico's blootgesteld. Volgens de Arbeidsinspectie is duidelijk dat het stelsel aanpassing behoeft (NLA, 2023).

De vleessector is één van de sectoren waar overtredingen en misstanden structureel en hardnekkig zijn. Volgens SZW (2025a) springt deze sector er in negatieve zin uit met de hoogste risico's en constatering op het overtreden van arbeidswetten. Specifiek gaat het daarbij om de slachtsector door de combinatie van het hoge percentage geconstateerde overtredingen in combinatie met het percentage uitzendkrachten dat actief is (SZW, 2025b). De cijfers suggereren dat de vormgeving van de arbeidsrelatie (in driehoeksverhouding) medeverantwoordelijk is voor overtredingen. Wanneer de overtredingen zich sectoraal concentreren suggereert dit dat de inlener hierbij ook een grote rol speelt. Een eventueel in- en uitleenverbod zou daarom vooral effect hebben op het terugdringen van overtredingen van arbeidsvoorwaarden (AMF-overtredingen) en in mindere mate op overtredingen ten aanzien van arbeidsomstandigheden (Arbo-overtredingen). De uitzendconstructie heeft immers vooral invloed op de arbeidsvoorwaarden (AMF), aangezien de uitlener hier de meeste verantwoordelijkheden van de inlener overneemt. De inlener blijft (ook bij een uitzendconstructie) verantwoordelijk voor de arbeidsomstandigheden (SZW, 2025b).

SZW (2025b) refereert daarbij aan de ervaringen met een in- en uitleenverbod in de Duitse vleessector vanaf december 2020, waarvan inmiddels een evaluatie is verschenen (WSI, 2025). Dat verbod ging overigens gepaard met een belangrijke intensivering van de handhaving op arbeidswetten. In de evaluatie van WSI (2025) worden verbeteringen gerapporteerd aangaande arbeidsverhoudingen en arbeidsomstandigheden. Zo is er verbetering zichtbaar op het gebied van duidelijkheid over rechten en plichten binnen de slachtindustrie. Daarnaast is het aandeel flexibele arbeidskrachten in de sector met bijna driekwart gedaald, van 19 naar 5 procent, zonder dat het totale arbeidsaandeel in de industrie hierdoor is afgenomen. Tegelijkertijd heeft het verbod in Duitsland niet aantoonbaar geleid tot een afname van het arbeidspotentieel, wat aangeeft dat het verbod niet tot grote krimp in de sector heeft geleid. Het verbod is maar mondjesmaat effectief gebleken bij het verbeteren van omstandigheden en maatschappelijke problemen buiten de werkvloer, zoals huisvesting (SZW, 2025).

In juni 2025 heeft het kabinet een 'Technische verkenning naar een sectoraal uitzendverbod' aan de Tweede Kamer aangeboden (SZW, 2025b). In deze verkenning zijn de uitvoerbaarheid, effectiviteit en juridische haalbaarheid van een sectoraal in- en uitleenverbod onderzocht. Naar aanleiding van de verkenning werkt het kabinet aan een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) voor een in- en uitleenverbod in de vleessector.<sup>3</sup> Daarbij is aan de Tweede Kamer toegezegd dat er aanvullend een onafhankelijk onderzoek zal worden uitgevoerd naar de impact van de voorgenomen maatregel op deze sector. In tegenstelling tot de bredere insteek van de verkenning ligt de focus bij de uitwerking van de AMvB nadrukkelijk op de vleessector. Voor een zorgvuldige beleidsvoorbereiding is het van belang om de mogelijke gevolgen van een dergelijk verbod in deze sector goed in kaart te brengen. Het huidige onderzoek is daarvan de uitwerking.

<sup>3</sup> Met het in- en uitleenen van arbeidskrachten wordt hier bedoeld het ter beschikking stellen van arbeidskrachten onder de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). Dat betreft voornamelijk uitzendkrachten, waardoor in dit rapport vaak wordt gesproken over uitzendkrachten, maar het betreft een bredere groep waar bijvoorbeeld ook zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) die worden bemiddeld door een intermediair onder vallen.

## 1.2 Doel van het onderzoek

Als verdere uitwerking van de verkenning van een in- en uitleenverbod in de vleessector door SZW (2025b), is het doel van het huidige onderzoek het in kaart brengen van de (positieve en negatieve) gevolgen van een in- en uitleenverbod voor de vleessector, ofwel het uitvoeren van een impactanalyse. Onderzocht wordt of de maatregel het beoogde doel bereikt: het terugdringen van arbeidswetovertreden en het verbeteren van de positie van arbeidskrachten. Daarbij is er ook aandacht voor mogelijke weglekeffecten, zoals een verschuiving naar (schijn)zelfstandigheid of contracting.

Daarnaast richt het onderzoek zich op de economische en andere maatschappelijke effecten van het in- en uitleenverbod. Denk aan keteneffecten, de kans op bedrijfsverplaatsing naar het buitenland of sluiting, en gevolgen voor arbeidsmigratie, huisvesting en het daklozenprobleem onder arbeidsmigranten. Maar ook ecologische effecten en dierenwelzijn. Het onderzoek geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

### Hoofdvraag

***Wat zijn de aannemelijke gevolgen van een in- en uitleenverbod in de vleessector?***

### Deelvragen

#### Arbeidsmarkteffecten

1. Wat zijn de arbeidsmarktconsequenties van een in- en uitleenverbod in de vleessector?
  - Is het aannemelijk dat uitzendcontracten worden omgezet in directe dienstverbanden? En om wat voor soort contracten gaat het dan (oproep, nul-uren, vast)?
  - Indien dit niet aannemelijk is: wat is dan het verwachte scenario voor werknemers die momenteel via uitzendconstructies werken?
  - Leidt het verbod tot een afname in de vraag naar arbeid? Is dit het gevolg van sectorale krimp of van technologische investeringen?
  - Worden de effecten primair veroorzaakt door veranderingen in het arbeidsaanbod of in de arbeidsvraag?
  - Heeft de maatregel effecten op de arbeidsvraag in andere sectoren (groei bij substituten, krimp bij complementaire sectoren)?
  - Zijn alternatieve arbeidsrechtelijke routes te verwachten om het verbod te ontwijken? Zo ja, welke?

#### Economische effecten

2. Wat zijn de economische gevolgen van een in- en uitleenverbod in de vleessector?
  - Wat is het verwachte prijseffect?
  - Zijn er merkbare effecten op de vleesketen? Verandert de structuur van de economie?
  - Heeft de maatregel gevolgen voor de omvang en groeiverwachting van de sector in Nederland?

#### Maatschappelijke effecten

3. Wat zijn de maatschappelijke gevolgen van een in- en uitleenverbod?
  - Zijn er gevolgen voor arbeidsmigratie naar Nederland? Komt dit door vraag- of aanbodveranderingen?
  - Zijn er gevolgen voor de huisvesting van werkenden in de slachtsector?
  - Zijn er regio's in Nederland die bijzonder kwetsbaar zijn voor deze maatregel?

## Ecologische effecten

4. Wat zijn de ecologische gevolgen van een in- en uitleenverbod?

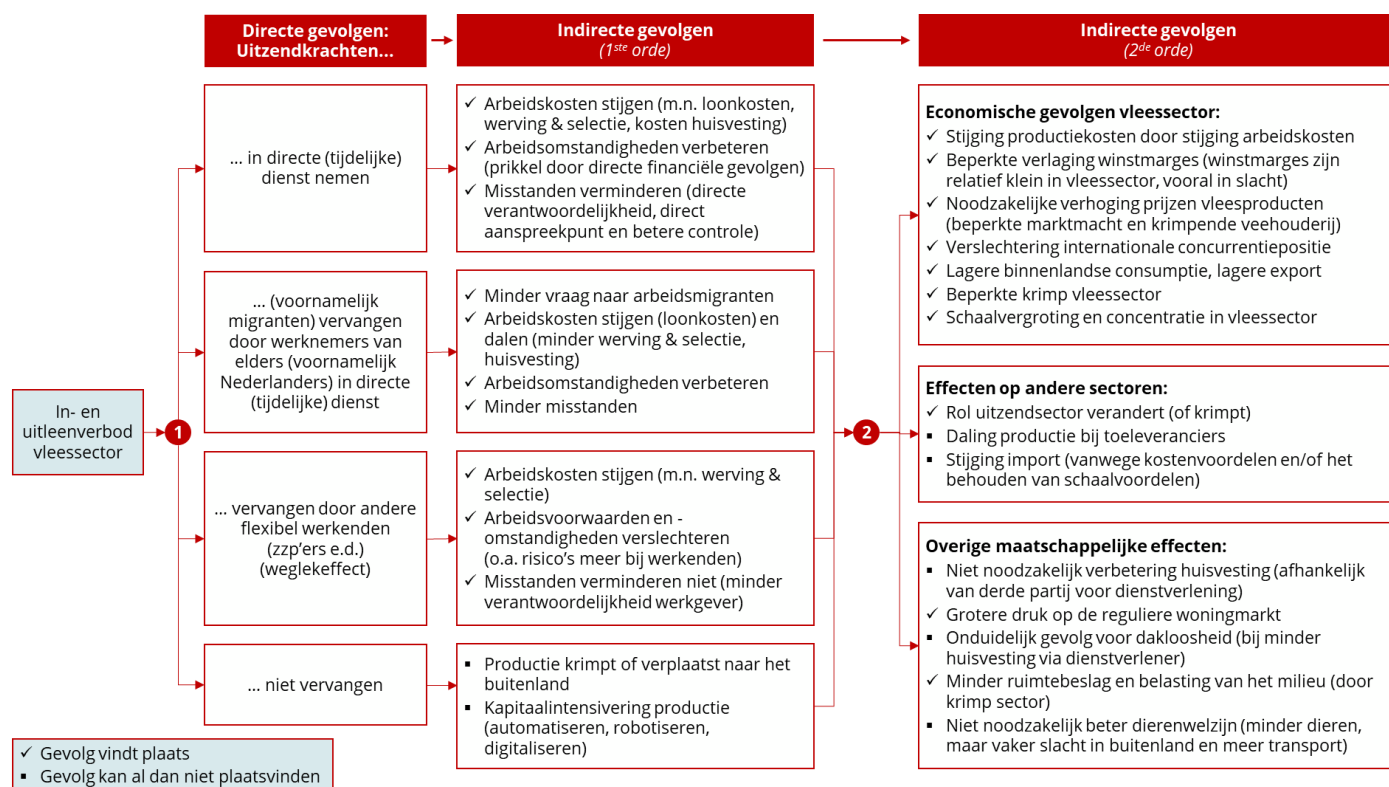
- Heeft het verbod aantoonbare milieueffecten?
- Wat zijn de gevolgen voor het dierenwelzijn?

Om helder te maken hoe verschillende zaken met elkaar samenhangen of op elkaar volgen, is een beleidstheorie opgesteld. Vervolgens is de beleidstheorie getoetst aan literatuur, relevante cijfers en gesprekken met betrokkenen. In dit rapport staat beschreven wat de verwachte impact is van een in- en uitleenverbod in de vleessector, gebaseerd op die toets van de beleidstheorie.

## 1.3 Beleidstheorie

Bij de keuze om in een sector al dan niet in te grijpen met een in- en uitleenverbod, is het cruciaal om zorgvuldig af te wegen welke gedragsreacties (mogelijk) optreden en welke impact deze reacties hebben. Om dit systematisch in beeld te brengen, is een beleidstheorie uitgewerkt. Die maakt inzichtelijk hoe een in- en uitleenverbod leidt tot maatschappelijke impact en via welke (mogelijke) directe en indirecte gevolgen dit loopt. Figuur 1.1 toont vier mogelijke directe gevolgen op de arbeidsmarkt. Deze zouden in theorie alle vier in verschillende mate gelijktijdig kunnen optreden. Welke van de vier, en in welke mate deze zich in de praktijk zullen voordoen, is afhankelijk van verschillende externe factoren (zie Box 1.1). Knooppunt 1 in de figuur geeft deze onzekerheid weer.

Figuur 1.1 De impact van een in- en uitleenverbod in de vleessector verloopt via verschillende kanalen



Bron: SEO Economisch Onderzoek

De vier mogelijke directe gevolgen van een in- en uitleenverbod in de vleessector zijn:

1. **Uitzendkrachten komen in directe (tijdelijke) dienst.** Werkgevers nemen uitzendkrachten bij een in- en uitleenverbod zelf in dienst als het (gepercipieerde) kostenverschil tussen uitzendarbeid en een direct dienstverband beperkt is. Een lagere prijselasticiteit van afnemers en leveranciers maakt dit eveneens aannemelijker, omdat hogere loonkosten dan deels kunnen worden doorberekend. Ook een sterkere plaatsgebondenheid van de productie vergroot de kans dat bedrijven personeel behouden via het direct in dienst nemen van uitzendkrachten in plaats van een krimp of verplaatsing van de productie.
2. **Arbeidsmigranten vervangen door Nederlandse werknemers.** Werkgevers besluiten in dit geval om uitzendkrachten (voornamelijk arbeidsmigranten) te vervangen door andere werknemers die in directe (tijdelijke) dienst komen (voornamelijk Nederlandse werknemers). Net als in het eerste scenario is dit waarschijnlijker bij kleinere kosten- en risicoverschillen tussen werknemers in directe dienst t.o.v. uitzendkrachten, een lagere prijselasticiteit (d.w.z. de kosten zijn door te berekenen zonder een grote vraaguitval) en een grotere plaatsgebondenheid van de sector. Het verschil met het eerste scenario zit in een lager personeelsverloop, onder andere doordat arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden moeten verbeteren om voldoende binnenlands aanbod uit te lokken.
3. **Uitzendkrachten vervangen door andere flexibel werkenden.** Uitzendkrachten worden in dit scenario vervangen door bijvoorbeeld zzp'ers, waardoor er sprake is van een weglekeffect of waterbedeffect: het ene type flexibele arbeid wordt vervangen door het andere type flexibele arbeid. Deze uitwijkreactie is met name te verwachten wanneer werkgevers de voordelen van flexibele arbeid niet willen verliezen. Een hoge concurrentiedruk, een grote prijselasticiteit bij leveranciers en afnemers, en een lage winstmarge vergroten de prikkel om goedkopere of minder gereguleerde constructies te zoeken. De precieze invulling van het in- en uitleenverbod maakt de inhuur van zzp'ers meer of minder waarschijnlijk, bovendien kan het leiden tot (schijn)zelfstandigheid waar reeds strenger op wordt gehandhaafd.
4. **Uitzendkrachten worden niet vervangen.** Werkgevers besluiten in dit geval om de productie in te krimpen (of te verplaatsen naar het buitenland). Dit is waarschijnlijker wanneer de kostenverschillen met wel toegestane arbeidsvormen groot zijn, de prijselasticiteit van leveranciers en afnemers hoog is, en de plaatsgebondenheid van sector laag is. Door een lage plaatsgebondenheid kan productie relatief eenvoudig worden verplaatst naar het buitenland. Wanneer de mogelijkheden voor kapitaalintensivering groot zijn, dan kan de productie ook deels worden geautomatiseerd, waardoor er minder arbeidskrachten nodig zijn.

De verschillende directe gevolgen van een in- en uitleenverbod kennen verschillende indirecte gevolgen (de tweede volledige kolom in Figuur 1.1). In veel gevallen is duidelijk dat deze indirecte gevolgen optreden, zoals stijgende arbeidskosten wanneer werknemers in directe dienst komen of een verbetering van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, omdat er een directere verantwoordelijkheid en financiële prikkels bij de inlener komen te liggen en omdat het mogelijk nodig is om Nederlandse werknemers aan te trekken. In andere gevallen kunnen indirecte gevolgen al dan niet plaatsvinden. Wanneer uitzendkrachten bijvoorbeeld niet (of tenminste in mindere mate) worden vervangen, kan dat leiden tot kapitaalintensivering of het verplaatsen van productie naar het buitenland, of beide.

Alle eerste orde indirecte gevolgen hebben op hun beurt weer tweede orde gevolgen. Dat zijn bijvoorbeeld stijgende productiekosten, prijsverhogingen en minder afzet op de binnenlandse en/of buitenlandse markt, naast gevolgen voor huisvesting, dierenwelzijn en milieu. De tweede orde indirecte effecten komen soms voort uit meerdere typen eerste orde effecten, zoals weergegeven door knooppunt 2 in Figuur 1.1.

**Box 1.1** Externe factoren (determinanten) die van invloed zijn op de mate waarin gevolgen plaatsvinden**Factoren die in belangrijke mate (de omvang van) de gevolgen van een in- en uitleenverbod bepalen:**

- Kostenverschil uitzendarbeid en arbeid in directe dienst
- Kostenverschil uitzendarbeid en andere flexibele arbeid
- Prijselasticiteit van afnemers (binnenlandse consumptie en export)
- Loonelasticiteit arbeidsvraag
- Winstmarge
- Plaatsgebondenheid productie
- Concurrentiegraad binnen sector (nationaal en internationaal, mate van import en export)
- Mogelijkheden voor (productiviteitsverhogingen door) kapitaalintensivering (innovatiepotentieel)
- Structuur en omvang productieketens (nationale en internationale toeleveranciers en afnemers)

## 1.4 Afbakening van de vleessector

De volledige productieketen in de vleessector bevat vijf belangrijke schakels: de productie van veevoer, de veehouderij, de slachtsector, de vleesverwerking en de vleeshandel (retail). Vaak zijn deze schakels geïntegreerd binnen bedrijven. Het onderzoek naar het in- en uitleenverbod beperkt zich echter grofweg tot de slacht en de vleesverwerking. Dit deel van de vleessector kan juridisch worden afgebakend op basis van erkenningen die worden afgegeven door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De NVWA geeft onder andere aparte erkenningen af voor het slachten van dieren, voor het uitbenen en uitsnijden van dieren en voor het verder verwerken van het vlees. Bij de eerstgenoemde erkenning gaat het vooral om slachterijen (in termen van de statistische afbakening van deelsectoren volgens de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) betreft dit SBI 1011, 1012 en 1013). Bij de tweede en derde genoemde erkenningen gaat het voornamelijk om vleesverwerkende bedrijven (in termen van de statistische afbakening betreft dit de vleesverwerking en groothandel (SBI 4632) en de detailhandel (47221), dit laatste uitsluitend in verband met slagerijen waar vlees wordt verwerkt). Deze afbakening wordt in dit onderzoek niet alleen gebruikt als afbakening van de vleessector, maar ook als afbakening van deelsectoren binnen de vleessector. Die deelsectoren kunnen ten aanzien van de gevolgen van een in- en uitleenverbod sterk van elkaar verschillen. De vissector wordt buiten beschouwing gelaten.

## 1.5 Methode van onderzoek

Een ex ante analyse van de impact van een maatregel zoals een in- en uitleenverbod in de vleessector is een exercitie waarin verwachtingen van de onderzoekers een grote rol spelen. Er is immers geen enkele empirische evidentie van soortgelijke maatregelen in de Nederlandse context waarop het onderzoek kan worden gebaseerd. Het beste in de buurt van empirische evidentie is het onderzoek van WSI (2025) met een evaluatie van het in- en uitleenverbod in de Duitse vleessector. Daar de verwachte impact volledig op baseren zou voorbijgaan aan belangrijke verschillen tussen de Nederlandse en Duitse situatie ten aanzien van de omvang van de sector, de geldende wet- en regelgeving, zoals verschillen in het minimumloon en het gebruik van algemeen verbindend verklaarde cao's, waaronder in de uitzendsector, verschillen in de mate van handhaving, en verschillen in de organisatiegraad en concentratie van de sector (schaalgrootte van bedrijven). Daarom is het belangrijk om verwachtingen te baseren op kenmerken en de specifieke structuur van de Nederlandse vleessector, arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden voor reguliere werknemers en uitzendkrachten in de vleessector, op cijfers over ontwikkelingen in de productie, werkgelegenheid, import en export, lonen, winstmarges, prijselasticiteiten, etc. en

niet in de laatste plaats op verwachtingen (omtrent het gedrag) van betrokkenen bij de vleessector. Om dat te kunnen doen zijn er vijf onderzoekstappen uitgevoerd:

1. Een analyse van de structuur van de Nederlandse vleessector;
2. Een literatuurstudie ten aanzien van de arbeidsmarkt in de vleessector en de mogelijke economische en maatschappelijke impact van veranderingen in beschikbare contractvormen;
3. Een analyse van beschikbare gegevens over onder andere werkgelegenheid, lonen, omzet en winstmarges in de vleessector;
4. Gesprekken met betrokkenen in de vleessector, waaronder tal van werkgevers, maar ook maatschappelijke organisaties betrokken bij de arbeidssituatie van arbeidsmigranten;
5. Een synthese waarin de informatie van al deze bronnen is gebruikt om de beleidstheorie te toetsen en aan te scherpen.

Het resultaat van al deze stappen staat beschreven in de rest van dit rapport. Het mag duidelijk zijn dat het ex ante in kaart brengen van de verwachte impact van een nog niet bestaande maatregel geen exacte wetenschap is en sterk afhangt van de weging van de verschillende bronnen. Om die reden is de impact niet gekwantificeerd, met uitzondering van een 'back-of-the-envelope' berekening in Hoofdstuk 5 (zie Box 5.1). De weging van de verschillende bronnen is uitsluitend door de onderzoekers zelf gedaan in interne sessies, waarbij de onderzoekers zich bewust zijn van de specifieke contextexpertise van de geïnterviewden en hun belangen enerzijds, en de meer abstracte wetenschappelijke maar objectieve kennis uit de literatuur en cijfers anderzijds. In de meeste gevallen liggen de bevindingen uit de verschillende bronnen in elkaars verlengde. Waar dat niet het geval is, wordt dat in de tekst aangegeven.

## 1.6 Leeswijzer

De indeling van dit rapport is verder als volgt. Hoofdstuk 2 geeft een uitgebreide beschrijving van de Nederlandse vleessector, die nodig is om de verwachte effecten van een in- en uitleenverbod goed te begrijpen. Hoofdstuk 2 gaat nog op geen enkele manier in op mogelijke effecten, wel op belangrijke verschillen tussen deelsectoren van de vleessector die van belang zijn voor het inschatten van mogelijke effecten. In Hoofdstuk 3 wordt de directe impact van een in- en uitleenverbod in de vleessector in kaart gebracht. Het gaat dan om het directe effect op het personeelsbestand van werkgevers in de vleessector. Worden uitzendkrachten vervangen of niet, zo nee, in wat voor contractvorm komen zij dan terecht, of zo ja, door wat voor soort werkenden of wellicht door kapitaalintensivering (automatisering, robotisering en digitalisering)? De gevolgen daarvan voor de lonen en loonkosten, voor de totale arbeidskosten, voor de arbeidsomstandigheden en voor het aantal misstanden rond arbeidsmigranten worden gezien als eerste orde indirecte effecten en komen in Hoofdstuk 4 aan bod. Tweede orde indirecte effecten betreffen de economische en maatschappelijke gevolgen van een in- en uitleenverbod, waaronder de omvang van de productie, import en export, productprijzen en sectorstructuur, maar ook de impact op huisvesting, andere sectoren, milieu en dierenwelzijn. Deze staan beschreven in Hoofdstuk 5. Tot slot trekt Hoofdstuk 6 conclusies door middel van antwoorden op de onderzoeksvragen die hierboven zijn gesteld.

## 2 De Nederlandse vleessector

De productieketen in de vleessector bevat vijf belangrijke schakels: de productie van veevoer, de veehouderij, de slachtsector, de vleesverwerking en de vleeshandel (retail). Daarnaast zijn er belangrijke verschillen tussen de deelsectoren van de vleessector, die georganiseerd zijn rond verschillende dieren. Qua gewicht heeft varkensvlees het grootste aandeel in de vleessector, daarna volgt pluimveevlees en vervolgens kalfs- en rundvlees. Vlees van andere dieren, zoals schapen, geiten en gevogelte, vormt een relatief klein onderdeel van de Nederlandse vleessector.

Dit hoofdstuk brengt de structuur van de Nederlandse vleessector in beeld als basis voor de analyse van de impact van een in- en uitleenverbod in de sector. Voor het kunnen inschatten van de gevolgen van zo'n verbod is inzicht nodig in de opbouw van de productieketen in de vleessector, van de belangrijkste spelers, de mate van marktconcentratie en de rol van uitzendarbeid in de vleessector. Eerst komt de vleessector als geheel aan bod, gevolgd door de deelmarkten voor rundvee, varkens en pluimvee. Daarbij is aandacht voor de opbouw van de verschillende productieketens, de marktverhoudingen, import en export, werkgelegenheid en het aandeel uitzendkrachten en arbeidsmigranten.

### 2.1 Overzicht totale vleesmarkt

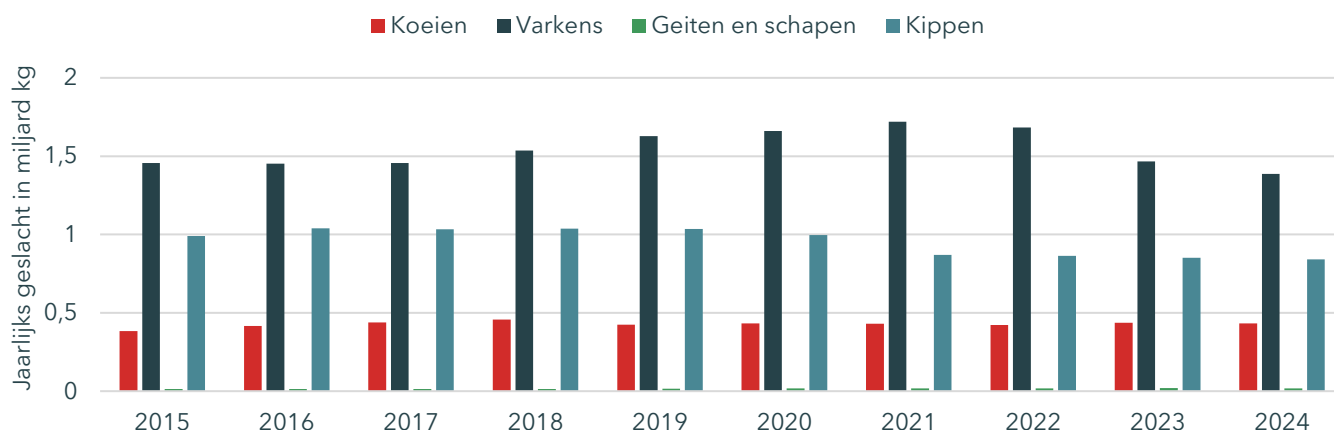
Figuur 2.1 toont het totale gewicht van in Nederland geslachte dieren. In 2024 zijn er in Nederland 2,1 miljoen koeien, 13,9 miljoen varkens en 503 miljoen kippen geslacht. In totaal gaat dat om 433 miljoen kilo rundvlees, 1,4 miljard kilo varkensvlees en 840 miljoen kilo kippenvlees.<sup>4</sup> In totaal is dat ongeveer 2,7 miljard kilo vlees. Qua gewicht heeft varkensvlees het grootste aandeel in de vleessector, daarna volgt pluimveevlees en vervolgens kalfs- en rundvlees. Vlees van schapen en geiten vormt een relatief klein onderdeel van de Nederlandse vleesindustrie, waarover ook weinig informatie beschikbaar is. De markt voor schapen- en geitenvlees wordt in dit hoofdstuk daarom buiten beschouwing gelaten.

#### Productieketen

De vleessector bestaat grofweg uit vijf schakels: aanbieders van veevoer, veehouders, slachterijen, vleesverwerkers en de retail. Figuur 2.2 toont de productieketen in de vleessector.

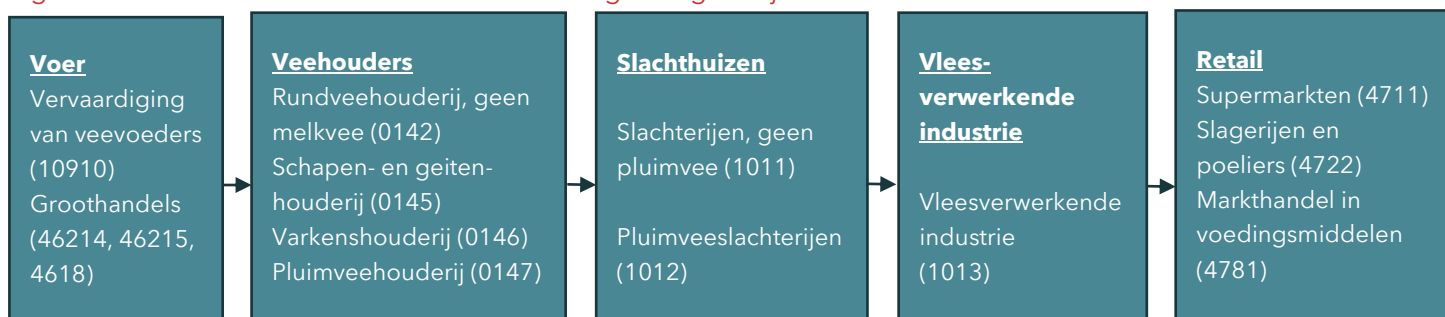
<sup>4</sup> Zie: CBS Statline - Vleesproductie; aantal slachtingen en geslacht gewicht per diersoort, geraadpleegd op 1 december 2025 via: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/7123slac/table?ts=1764577669648>

Figuur 2.1 In termen van totaal geslacht gewicht is het aandeel van varkens in Nederland het grootst



Bron: CBS (2026b), bewerking door SEO Economisch Onderzoek

Figuur 2.2 De keten van de vleessector bestaat grofweg uit vijf schakels.



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: Binnen elke schakel worden de bijbehorende SBI-codes en sectoren genoemd. Dit is een gesimplificeerd overzicht. Andere schakels zijn bijvoorbeeld genetica (als input voor het fokken van de dieren), mest als restproduct van de veehouderij (en de bijbehorende spelers in de mestmarkt) en veelogistiek (Roland Berger & COV, 2016).

## De spelers

### Voer

In totaal stonden in 2025 115 bedrijven in Nederland geregistreerd in de veevoederindustrie. Hiervan hebben 50 bedrijven één (zzp'ers) of twee werkzame personen en 20 bedrijven 50 of meer werkzame personen (CBS, 2026a). Er werd in 2023 13,8 miljard kilo mengvoer geproduceerd (Agrimatie, 2024a). De grootste drie bedrijven in mengvoer voor vee, Agrifirm, ForFarmers en De Heus, hebben samen een marktaandeel van naar schatting 60 procent (Agrimatie, 2024b). De volgende vijf grootste bedrijven produceren circa 20 procent (De Molenaar, z.d.).

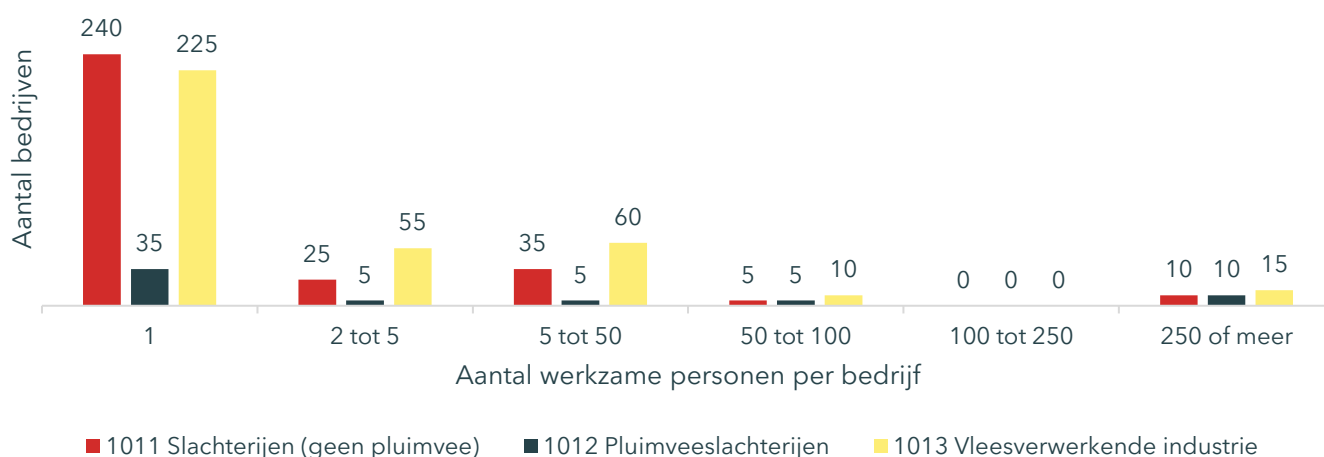
### Veehouders vleesvee

In 2025 waren er in totaal 4.622 veehouderijen met vee voor de vleesproductie. Er waren 1.063 veehouderijen met vleeskalveren, 1.102 vleesvarkenbedrijven, 513 vleeskuiken bedrijven, 41 bedrijven met overig pluimvee (niet zijnde leghennen) en 1.903 overige vleesveehouderij bedrijven (CBS, 2025).

## Slachthuizen

De vleesindustrie bestaat uit slachterijen, uitsnijderijen en vleesverwerkers. Figuur 2.3 toont het aantal slachterijen, uitgesplitst per diersoort en het aantal bedrijven in de vleesverwerkende industrie. Er is een groot aantal slachterijen en bedrijven in de vleesverwerkende industrie met één werkzame persoon (zzp'ers). Een beperkt aantal bedrijven heeft 250 of meer werknemers. Er is sprake van een zeer groot aantal bedrijven met één werkzame persoon, een relatief groot aantal kleine spelers, en een klein aantal zeer grote spelers. Er zijn weinig middelgrote spelers.

Figuur 2.3 Er zijn 20 slachterijen met 250 of meer werkzame personen



Bron: CBS Statline (z.d.), bewerking door SEO Economisch Onderzoek

## Vleesverwerkende industrie

Er zijn in Nederland 260 bedrijven die behoren tot de vleesverwerkende industrie. Vooral grotere bedrijven combineren slacht en verwerking (WUR, 2026b). De vleesindustrie in Noordwest-Europa is sterk geconcentreerd, waarbij Nederlandse spelers concurreren met grote buitenlandse spelers zoals Tönnies en Westfleisch in Duitsland en Danish Crown in Denemarken (Agrimatie, 2024b).

## Retail/afzet

Nederland heeft ongeveer 980 groothandels die actief zijn in vlees en vleeswaren, variërend van kleine tot grote bedrijven. Een deel daarvan richt zich specifiek op import en export. Daarnaast zijn er ook vleesverwerkende bedrijven die niet alleen actief zijn op de Nederlandse markt, maar ook op internationale markten (WUR, 2026b).

Nederlandse consumenten kopen vlees vooral via supermarkten (retail) en via dienstverleners (foodservice), zoals horeca en catering. In beide kanalen zijn enkele grote inkooporganisaties dominant. In de retailmarkt zijn de belangrijkste afnemers voor de vleesindustrie: de inkooporganisaties van supermarkten Ahold Delhaize (36 procent marktaandeel), Jumbo (21 procent) en Superunie (met aangesloten formules<sup>5</sup> samen 26 procent) (WUR, 2026b).

<sup>5</sup> Bij Superunie aangesloten formules zijn Dekamarkt, Hoogvliet, Vomar, Spar, Nettorama, Plus, Boon, Poiesz, Dirk en Sligro.

## Import en export

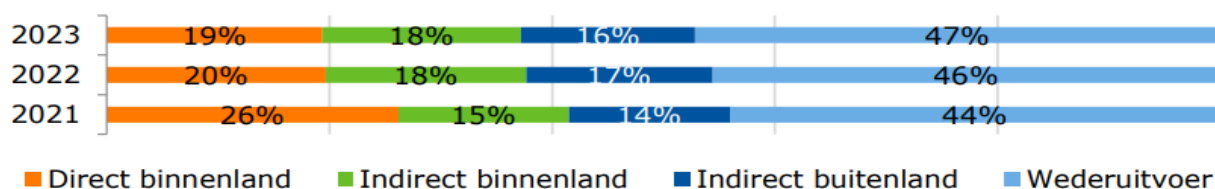
### Import voer

Volgens een schatting van de WUR (2023), werd in 2020 zo'n 91 procent van het veevoer geïmporteerd. Van het geïmporteerde voer kwam 76 procent uit geografisch Europa, en 24 procent van buiten Europa.

### Import vlees

De totale importwaarde van naar Nederland geïmporteerd vlees is in 2024 5,1 miljard euro. De belangrijkste herkomstlanden van in Nederland geïmporteerd vlees zijn Duitsland, België en Polen (Jukema et al., 2025). Van het geïmporteerde vlees wordt 37 procent in Nederland geconsumeerd, zie Figuur 2.4. De helft daarvan wordt eerst nog verwerkt in de vleesverwerkende industrie en 63 procent wordt geëxporteerd. Hiervan wordt 16 procentpunt eerst in Nederland verwerkt voordat het wordt geëxporteerd.

Figuur 2.4 Van het geïmporteerde vlees ging in 2023 19 procent naar directe consumptie binnen Nederland



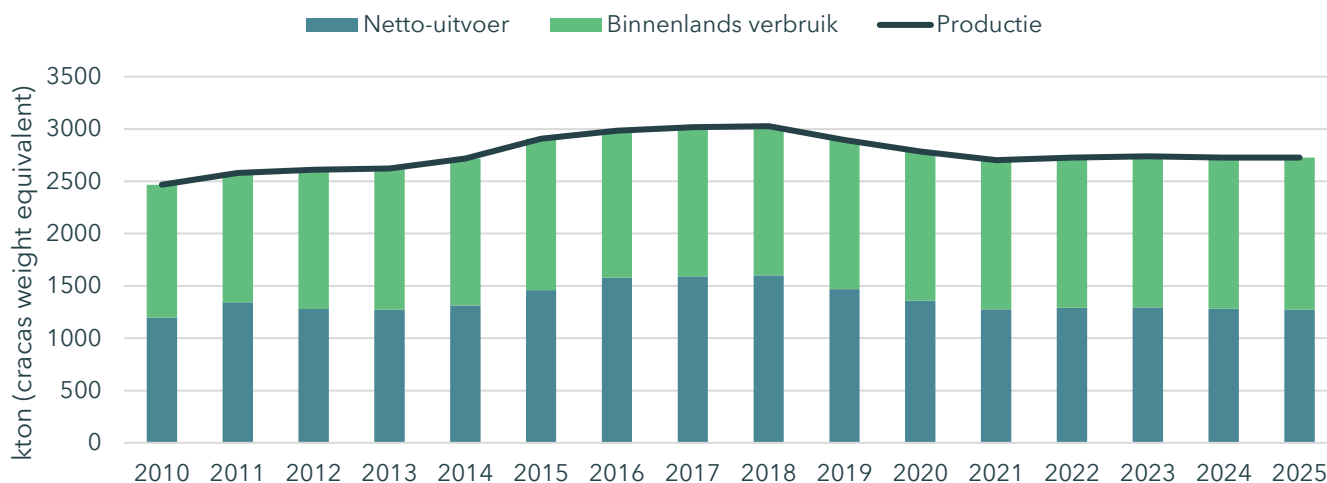
Bron: Jukema et al. (2025)

### Export vlees

De totale exportwaarde van in Nederland geslacht vlees was in 2024 10,7 miljard euro (Jukema et al., 2025). Van de in Nederland geslachte dieren gaat ongeveer de helft van het vlees naar het buitenland. Dit is te zien in Figuur 2.5. De totale productie van vlees bereikte een piek in 2018 en is de laatste vijf jaar stabiel. De belangrijkste exportbestemmingen zijn Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk (Jukema et al., 2025). Nederland was in 2020 de grootste exporteur van vlees in de EU. Nederland is daarbij de grootste exporteur in de EU van rund- en kalfsvlees, de tweede exporteur van pluimveevlees (na Polen) en de vierde exporteur van varkensvlees (na Spanje, Duitsland en Denemarken) (CBS, 2021). In de volgende paragrafen komen de import en export per diersoort apart aan bod.

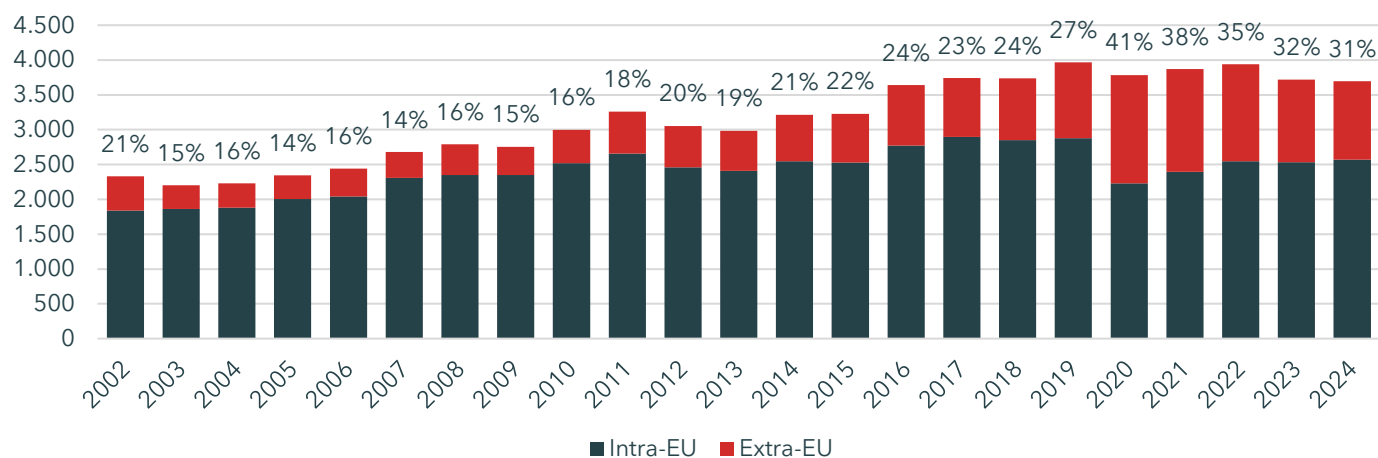
Figuur 2.6 laat zien dat de laatste tien jaar ongeveer een derde van het vlees (in gewicht) geëxporteerd is naar buiten de EU. Het totale gewicht in Figuur 2.6 is groter dan de netto-uitvoer in Figuur 2.5, omdat Figuur 2.6 waarschijnlijk ook de wederuitvoer van vlees meeneemt.

**Figuur 2.5** Van de totale Nederlandse vleesproductie ging in 2024 iets meer dan de helft naar binnenlands verbruik en iets minder dan de helft naar export



Bron: Agrimatie (2019), bewerking door SEO Economisch Onderzoek

**Figuur 2.6** In recente jaren gaat ongeveer een derde deel van het geëxporteerde vlees vanuit Nederland naar landen buiten de EU (in mln. kilo; percentages betreffen export naar buiten de EU)



Bron: Eurostat (2026), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2026)

## Marges

De hier gehanteerde definitie van de winstmarge is het operationele resultaat vóór afschrijvingen, financieringslasten en belastingen, uitgedrukt als percentage van de omzet:

$$\frac{\text{omzet} - \text{inkoopwaarde} - \text{personele kosten} - \text{overige bedrijfskosten}}{\text{omzet}} \%$$

De marges verschillen duidelijk tussen de verschillende schakels in de vleesketen, zie Tabel 2.1. In de slachtsector zijn de marges relatief laag en stabiel, rond de 2 à 3 procent in de periode 2014-2023. In de vleesverwerkende industrie liggen de marges structureel hoger en zijn volatieler, met een duidelijke uitschieter in 2020 en een stijging tot 11 procent in 2023.

Tabel 2.1 De marges in de vleesverwerking liggen hoger dan de marges in de slachtsector

| Bedrijfstakken/branches (SBI 2008)      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | 2019      | 2020       | 2021      | 2022      | 2023       |
|-----------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|
| 101 Slachterijen en vleeswarenindustrie | 2%        | 3%        | 3%        | 2%        | 2%        | 3%        | 5%         | 4%        | 5%        | 6%         |
| 1011 Slachterijen (geen pluimvee)       | 2%        | 2%        | .         | .         | .         | .         | .          | .         | .         | .          |
| 1012 Pluimveeslachterijen               | 2%        | 4%        | .         | .         | .         | .         | .          | .         | .         | .          |
| <b>Totaal slacht (SBI 1011 en 1012)</b> | <b>2%</b> | <b>3%</b> | <b>2%</b> | <b>2%</b> | <b>1%</b> | <b>3%</b> | <b>2%</b>  | <b>3%</b> | <b>3%</b> | <b>3%</b>  |
| <b>1013 Vleesverwerkende industrie</b>  | <b>4%</b> | <b>4%</b> | <b>4%</b> | <b>2%</b> | <b>3%</b> | <b>3%</b> | <b>10%</b> | <b>8%</b> | <b>8%</b> | <b>11%</b> |
| 102 Visverwerkende industrie            | 4%        | 5%        | 4%        | 4%        | 3%        | 3%        | 4%         | 4%        | 3%        | 3%         |

Bron: CBS microdata, bewerking door SEO Economisch Onderzoek

Tabel 2.2 toont de marges in de veehouderij. Binnen de veehouderij zijn de verschillen tussen diersoorten groot. Melkvee- en overige rundveebedrijven realiseren gemiddeld de hoogste marges, terwijl vleesvarkens-, pluimvee- en leghennenbedrijven structureel lage marges kennen (veelal tussen de 1 en 5 procent).

Tabel 2.2 De marges in de veehouderij verschillen per diersoort

| Type veehouderij                            | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Melkveebedrijven                            | 14%  | 12%  | 18%  | 14%  | 8%   | 8%   | 7%   | 9%   | 14%  | 14%  | 10%  |
| Vleeskalverenbedrijven                      | 5%   | 5%   | 6%   | 4%   | 3%   | 3%   | 3%   | 4%   | 9%   | 5%   | 5%   |
| Overige rundveebedrijven                    | 16%  | 14%  | 15%  | 16%  | 11%  | 15%  | 12%  | 13%  | 16%  | 16%  | 10%  |
| Vleesvarkensbedrijven                       | 3%   | 3%   | 5%   | 3%   | 2%   | 3%   | 2%   | 3%   | 5%   | 3%   | 2%   |
| Leghennenbedrijven t.b.v. consumptie eieren | 3%   | 1%   | 3%   | 1%   | 3%   | 4%   | 2%   | 3%   | 1%   | 2%   | 1%   |
| Vleeskuikenbedrijven                        | 1%   | 2%   | 4%   | 2%   | 4%   | 2%   | 2%   | 2%   | 6%   | 3%   | 1%   |
| Overige pluimveebedrijven                   | 2%   | 2%   | 3%   | 3%   | 2%   | 2%   | 0%   | 2%   | 3%   | 2%   | 2%   |

Bron: CBS microdata, bewerking door SEO Economisch Onderzoek

Tabel 2.3 toont de kostenstructuur van de slachtsector. Het grootste deel van de omzet bestaat uit inkoopkosten (circa 75 tot 80 procent), terwijl personele kosten relatief beperkt zijn (ongeveer 12 procent in 2023). De totale kosten liggen dichtbij de omzet, waardoor slechts een kleine marge overblijft, zoals ook bleek uit Tabel 2.1. Tabel 2.3 laat zien dat tussen 2014 en 2023 de personele kosten en overige bedrijfskosten zijn gestegen, maar dat dankzij een steeds lagere inkoopwaarde (voor met name dieren) de marge toch licht heeft kunnen toenemen. Dat betekent

dat slachterijen de hogere personele lasten in deze periode hebben kunnen opvangen via een gunstigere verhouding tussen inkoop- en verkoopprijzen.

Tabel 2.3 De personele kosten in de slachtsector (rood- en witvlees) bedragen in 2023 12 procent van de omzet

| Onderwerp               | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Omzet                   | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Inkoopwaarde            | 82%  | 80%  | 80%  | 79%  | 79%  | 78%  | 77%  | 76%  | 77%  | 76%  |
| Personele kosten        | 9%   | 9%   | 10%  | 10%  | 11%  | 12%  | 12%  | 12%  | 11%  | 12%  |
| Overige bedrijfskosten  | 6%   | 7%   | 7%   | 7%   | 7%   | 7%   | 8%   | 8%   | 8%   | 8%   |
| Bedrijfskosten (totaal) | 98%  | 97%  | 98%  | 98%  | 99%  | 97%  | 98%  | 97%  | 97%  | 97%  |
| Marge                   | 2%   | 3%   | 2%   | 2%   | 1%   | 3%   | 2%   | 3%   | 3%   | 3%   |

Bron: CBS microdata, bewerking door SEO Economisch Onderzoek

## Personeel

Tabel 2.4 laat zien dat in 2020 ongeveer 37.400 werknemers aan de slag waren in slachterijen, vleesverwerking en de vleesgroothandel in Nederland. Het grootste deel van deze werkgelegenheid komt voor rekening van de vleesverwerking en groothandel. Ongeveer 15 duizend werknemers waren in 2020 aan het werk in de slachtsector.

Tabel 2.4 Met name in de roodvlees- en witvleesslachterijen werken relatief veel uitzendkrachten

| Sector                                                        | Werknemers in directe dienst (incl. uitzendkrachten via gespecialiseerde uitzendbureaus) | Uitzendkrachten via bureaus buiten de sector | Totaal aantal werknemers |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------|
| Roodvleesslachterijen                                         | 4.100                                                                                    | 3.300                                        | 7.400                    |
| Witvleesslachterijen                                          | 3.800                                                                                    | 3.900                                        | 7.700                    |
| Vleesverwerking & groothandel                                 | 16.400                                                                                   | 5.900                                        | 22.300                   |
| <b>Totaal slachterijen, vleesverwerking &amp; groothandel</b> | <b>24.300</b>                                                                            | <b>13.100</b>                                | <b>37.400</b>            |

Bron: Van de Goorbergh et al. (2025)

Noot: Het gaat om gegevens van het jaar 2020. De aantallen zijn inclusief uitzendkrachten ingeleend vanuit de uitzendsector en omvat ook de groep arbeidsmigranten, maar zijn exclusief werknemers die vanuit het buitenland gedetacheerd zijn in Nederland.

Het aantal van 37.400 werknemers in de vleessector in 2020 is inclusief uitzendkrachten ingeleend vanuit de uitzendsector, waaronder arbeidsmigranten. Werknemers die door een buitenlandse werkgever naar Nederland zijn gedetacheerd, zijn hierin echter niet meegenomen. Het aantal internationaal gedetacheerde arbeidsmigranten

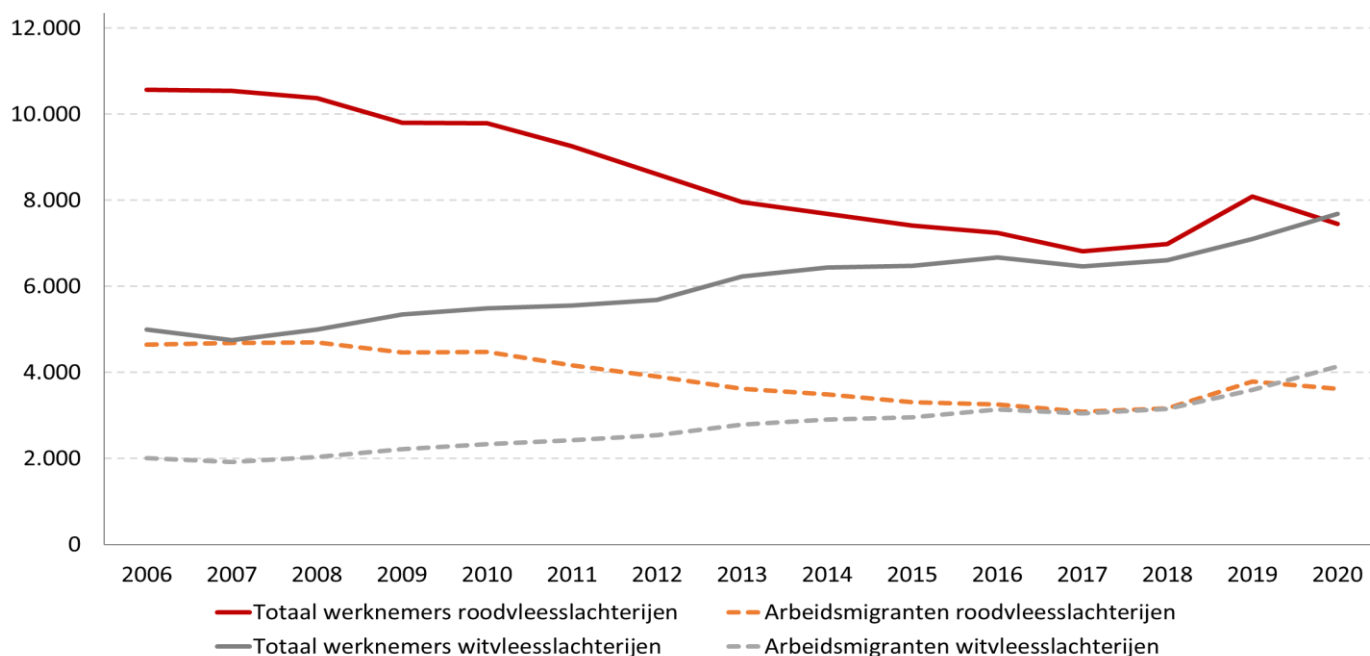
in de vleessector is lastig vast te stellen. Een globale schatting voor 2020 ligt tussen de 700 en 3.200 werknemers, wat neerkomt op ongeveer 1 tot 7,5 procent van het totale aantal werknemers in de sector (van de Goorbergh et al., 2025).

Binnen de sector werken zowel werknemers in directe dienst (inclusief uitzendkrachten via gespecialiseerde uitzendbureaus in de sector) als uitzendkrachten die via uitzendbureaus buiten de sector worden ingezet. Van de totale werkgelegenheid werken 13.100 krachten via uitzendbureaus buiten de sector (van de Goorbergh et al., 2025). Met name in de roodvlees- en witvleesslachterijen werkt een groot deel van het personeel als uitzendkracht via een uitzendbureau buiten de sector, respectievelijk 45 en 51 procent van alle krachten in die sectoren.

In Heyma & Luiten (2022) heeft NEPLUVI een inschatting gemaakt van het aandeel uitzendkrachten onder het personeel in specifiek productiefuncties. Ook is gevraagd naar veranderingen in dit aandeel gedurende de afgelopen vijf jaar. De inschatting van het aandeel uitzendkrachten in productiefuncties is 65 procent voor de slachterijen en 53 procent voor de overige witvleesverwerkende bedrijven. Voor de roodvleesslachterijen wordt het aandeel uitzendkrachten in productiefuncties voor de periode 2016-2021 ingeschat op een afnemend aandeel van 70 tot 65 procent.

Figuur 2.7 laat zien dat het aantal werknemers in roodvleesslachterijen in de periode 2006-2017 is afgenomen, waarna het weer enigszins is toegenomen. In witvleesslachterijen is juist sprake van een langdurige groei van het aantal werknemers. Rond 2019-2020 ligt het aantal werknemers in beide sectoren op een vergelijkbaar niveau.

**Figuur 2.7** Het totaal aantal werknemers in de roodvleesslachterijen is tussen 2006 en 2020 gedaald en in de witvleesslachterijen gestegen, met in beide groepen een toenemend aandeel arbeidsmigranten



Bron: CBS Microdata, COV & NEPLUVI, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2022)

## Arbeidsmigranten

In 2020 werkten er 13.800 werknemers met een niet-Nederlandse nationaliteit in de vleessector. Dit komt neer op 37 procent van alle werkenden in de roodvlees- en pluimveesector. Arbeidsmigranten zijn relatief vaker werkzaam in slachterijen dan in andere delen van de vleesverwerkende sector. In de witvleesslachterijen bestaat in het jaar 2020 54 procent van het personeel uit arbeidsmigranten, terwijl dit aandeel in de roodvleesslachterijen 49 procent bedraagt (van de Goorbergh et al., 2025).<sup>6</sup>

Figuur 2.7 laat zien dat het aandeel arbeidsmigranten in beide sectoren is toegenomen tussen 2006 en 2020. In roodvleesslachterijen daalt het aantal arbeidsmigranten eerst licht, maar stijgt dit vanaf circa 2017 weer. In witvleesslachterijen is sprake van een duidelijke en vrijwel continue toename van het aantal arbeidsmigranten.

Daarnaast verschilt het aandeel arbeidsmigranten tussen werknemers in directe dienst en uitzendkrachten. Ongeveer een kwart van de werknemers in directe dienst is arbeidsmigrant, zowel bij roodvlees- als witvleesslachterijen. Onder uitzendkrachten ligt dit aandeel aanzienlijk hoger: 85 procent in de witvleesslachterijen en 80 procent in de roodvleesslachterijen is arbeidsmigrant. Het aandeel arbeidsmigranten onder uitzendkrachten in de roodvlees- en pluimveesector is daarmee relatief hoog in vergelijking met het gemiddelde aandeel arbeidsmigranten in de totale uitzendpopulatie, dat volgens de Uitzendmonitor in 2022 circa 27 procent bedraagt (van de Goorbergh et al., 2025).

Heyma et al. (2022) schatten dat 14 procent van alle kort verblijvende arbeidsmigranten in Nederland werkzaam is in de voedingsmiddelenindustrie (verwerking van vlees, vis, groente en/of andere voedingsmiddelen). Dat is inclusief uitzendwerknemers die worden ingeleend door deze sectoren. Van de kort verblijvende arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de voedingsmiddelenindustrie komt 32 procent uit Polen, 26 procent uit Roemenië, 13 procent uit Spanje en 30 procent uit overige landen.

## Flexibele en vaste contracten

Van de werknemers die rechtstreeks in dienst zijn van bedrijven in de vleessector (dus exclusief uitzendkrachten) heeft gemiddeld ongeveer 25 procent een flexibel contract. Het gaat daarbij om tijdelijke contracten met een vaste looptijd of om contracten zonder een vast aantal uren, zoals oproep- of nulurencontracten. De overige werknemers beschikken over een vast dienstverband. Dit aandeel verschilt per deelsector van de vleessector en tussen Nederlandse werknemers en arbeidsmigranten. Onder arbeidsmigranten ligt het aandeel flexibele contracten doorgaans hoger; in roodvleesslachterijen is het zelfs ongeveer twee keer zo hoog. Het hoogste gemiddelde aandeel flexibele contracten komt voor in de categorie 'overige vleessector' en ligt rond de 30 procent. In de afgelopen jaren is het aandeel flexibele contracten afgenomen, terwijl het aandeel vaste contracten is gestegen. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de invoering van de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB) en de effecten van de coronapandemie (Heyma et al., 2022).

## Beperkte ervaring werknemers in de vleessector

Veel werknemers die rechtstreeks in dienst zijn bij bedrijven in de vleessector hebben nog relatief weinig ervaring in deze sector. Ongeveer de helft van de werknemers met een flexibel contract werkt minder dan één jaar in de vleessector. Bij arbeidsmigranten ligt dit aandeel iets hoger dan bij Nederlandse werknemers, en in roodvleesslachterijen iets hoger dan in andere deelsectoren. Een deel van deze flexibele contracten betreft werknemers die via gespecialiseerde uitzendbureaus in de vleessector worden ingezet. Werknemers met een vast

<sup>6</sup> In de interviews voor dit onderzoek (uitgevoerd tussen december 2025 en maart 2026) kwam naar voren dat het aandeel arbeidsmigranten bij roodvlees hoger ligt dan bij witvlees.

contract hebben gemiddeld meer ervaring: bijna driekwart werkt minimaal twee jaar in de sector en ongeveer de helft zelfs langer dan vijf jaar (Heyma et al., 2022).

## Arbeidskosten

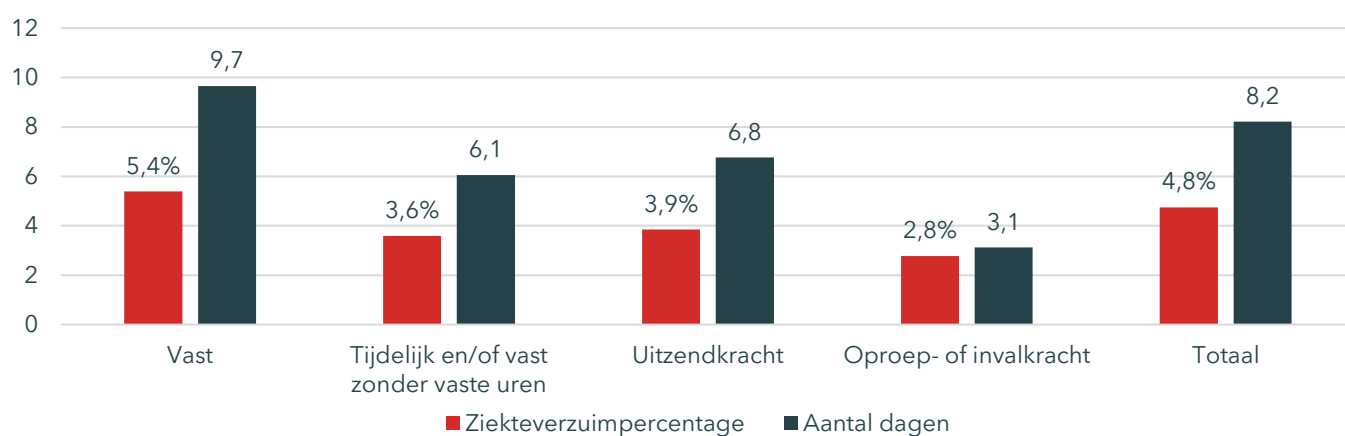
Totale arbeidskosten voor een werkgever bestaan uit meer dan alleen het brutoloon. Naast het brutoloon gaat het om werkgeverslasten (o.a. sociale premies, pensioenpremies en vakantiegeld) en eventuele secundaire arbeidsvoorwaarden zoals reiskosten of opleidingsbudget. Daarbovenop komen werving- en selectiekosten, bestaande uit onder meer de inzet van HR-medewerkers, vacatureplaatsingen, selectiekosten en inwerkkosten. Hiertoe worden ook de kosten voor het inlenen van personeel middels een uitzendbureau gerekend.

## Ziekteverzuim

Ook verzuimkosten zijn relevant voor de totale arbeidskosten. Bij de inzet van uitzendkrachten ligt het loondoorbetalingsrisico bij ziekte doorgaans grotendeels bij het uitzendbureau, terwijl dit risico bij personeel in directe dienst bij de werkgever zelf ligt. Werkgevers die gebruik maken van uitzendkrachten hebben daarentegen extra kosten, omdat zij het uitzendbureau een tarief per gewerkt uur betalen waarin onder meer een opslag zit voor werving, administratie en risico's. Als een werkgever minder of geen gebruik maakt van uitzendkrachten, kunnen de verzuim- en loondoorbetalingskosten dus (meer) bij de werkgever zelf terechtkomen, maar nemen de kosten die aan het uitzendbureau worden betaald juist af.

Figuur 2.8 laat zien dat het ziekteverzuim onder flexibele arbeidskrachten (werknemers zonder vaste uren, uitzendkrachten en oproep-/invalkrachten) over het algemeen lager ligt dan voor werknemers in vaste dienst. Het lagere ziekteverzuim voor tijdelijke werknemers wordt onder meer veroorzaakt doordat zij een tijdelijk contract hebben waarbij ziekteverzuim de kans op contractverlenging verkleint. Het nog lagere ziekteverzuim voor oproep- of invalkrachten hangt samen met de financiële prikkel die ontstaat doordat zij bij ziekte niet worden ingezet en daardoor geen of minder loon ontvangen. Dat geldt echter ook voor uitzendkrachten, maar toch is hun ziekteverzuim meer vergelijkbaar met dat van tijdelijke werknemers. Voor alle flexibele werknemers geldt dat ze in vergelijking met werknemers met een vast contract een sterkere prikkel hebben om zich niet ziek te melden en vaker (deels) door te blijven werken bij milde klachten.

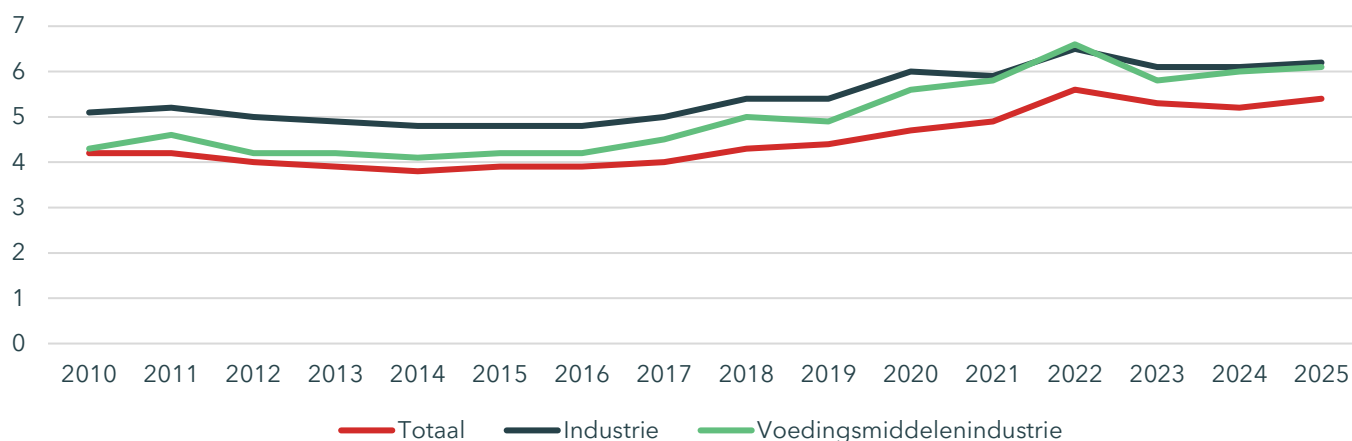
Figuur 2.8 Ziekteverzuim onder uitzendkrachten ligt in 2024 gemiddeld lager dan bij werknemers in vaste dienst



Bron: TNO (2025) Arbobalans 2024

Tot slot laat Figuur 2.9 zien dat het ziekteverzuim in de voedingsmiddelenindustrie (waar de vleesindustrie onderdeel van uitmaakt) in de afgelopen jaren grotendeels gelijke tred houdt met het gemiddelde in de totale industriesector. Tegelijkertijd ligt het ziekteverzuim in de voedingsmiddelenindustrie structureel hoger dan het totaal in Nederland, bijna een procentpunt boven het landelijke gemiddelde.

**Figuur 2.9** Het ziekteverzuim in de voedingsmiddelenindustrie (SBI-10) ligt structureel hoger dan gemiddeld onder werknemers in Nederland



Bron: CBS Statline (2026)

## 2.2 Kalveren en koeien

Ieder jaar worden in Nederlandse slachterijen zo'n 2 miljoen kalveren, koeien en stieren geslacht (COV, z.d.). Deze kalveren, koeien en stieren komen van de vleesstierhouderij en van de melkveehouderij.

Rundvlees bestaat grofweg uit drie categorieën, in volgorde van grootte (Baltussen et al., 2019a):

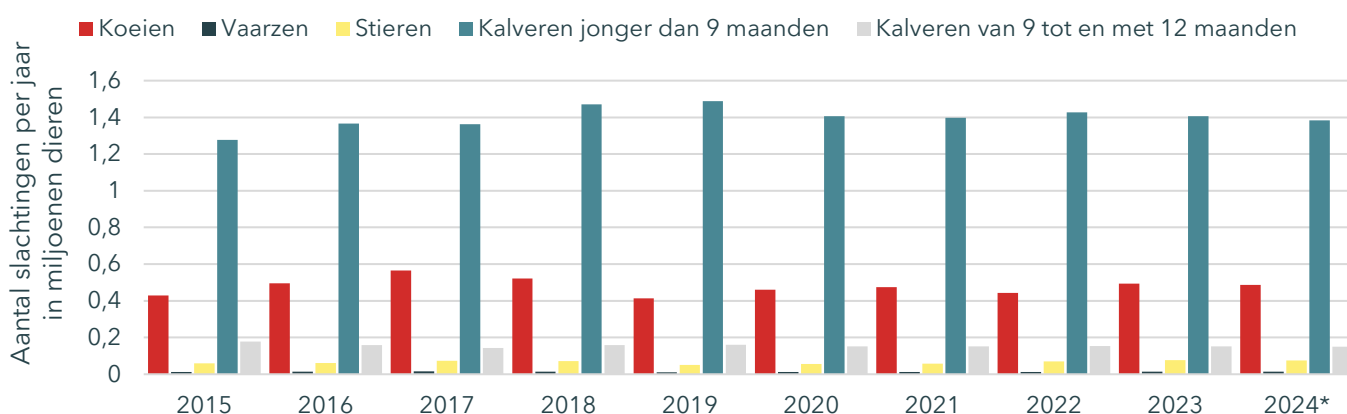
1. kalveren (van melkkoeien),
2. uitstoot van melkkoeien,
3. zoogkoeien (inclusief bijbehorende kalveren) en afmesten van vleesstieren<sup>7</sup>.

Voor de orde van grootte van deze drie categorieën kan gebruik worden gemaakt van CBS gegevens over het aantal slachtingen en het totale gewicht. Figuur 2.10 toont het totaal aantal jaarlijks geslachte dieren en maakt ook onderscheid tussen kalveren jonger dan negen maanden, kalveren tussen 9 maanden en 12 maanden, varzen (jongvolwassen koe vanaf 1,5 jaar die gedekt is, maar nog geen tweede kalf heeft gekregen), overige koeien en stieren. Figuur 2.11 toont het totale gewicht van in Nederland geslachte kalveren, varzen, (melk)koeien en stieren, voor het jaar 2024.

<sup>7</sup> Dit gaat om koeien en hun kalveren die worden gehouden voor vlees, en ook buitenlandse stierkalveren van vleesrassen die in Nederland worden afgemest voor de vleesproductie.

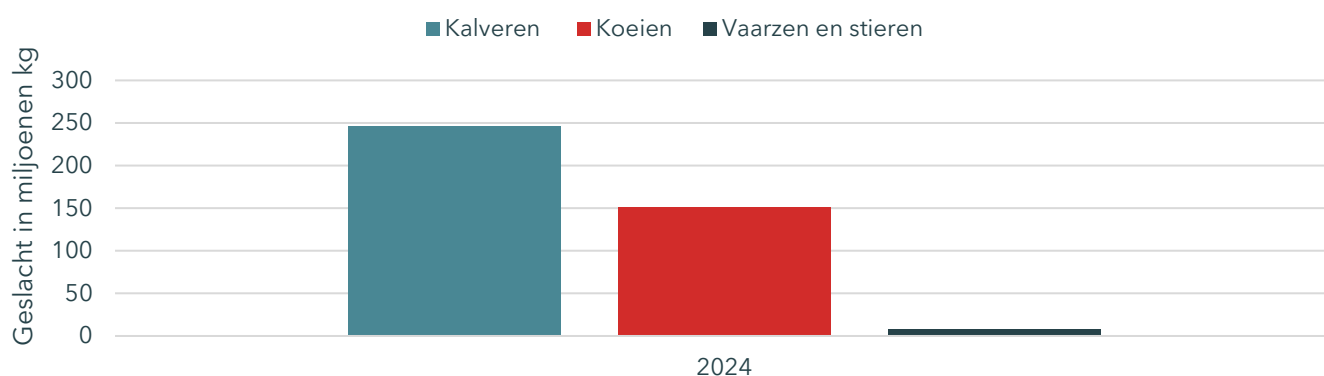
Er is relatief veel informatie beschikbaar over de productieketen rond kalveren. Over de productieketen rond de slacht van (melk)koeien is relatief weinig informatie te vinden<sup>8</sup>. Daarentegen is wel informatie beschikbaar over de markt rond de slacht van runderen als geheel, dus inclusief kalveren en koeien. Daarom wordt hieronder eerst ingegaan op de markt van runderen als geheel en wordt daarna de keten rond de slacht van kalveren besproken. Uit zowel de literatuur als in de sector gevoerde gesprekken blijkt dat de keten rond de slacht van kalveren losstaat van de keten rond de slacht van koeien en stieren.

Figuur 2.10 In Nederland worden met name kalveren en volwassen koeien geslacht



Bron: CBS (2026b), bewerking door SEO Economisch Onderzoek

Figuur 2.11 Ook als aandeel van het totale gewicht aan runderen, is de slacht van kalveren het grootst



Bron: CBS (2026b), bewerking door SEO Economisch Onderzoek

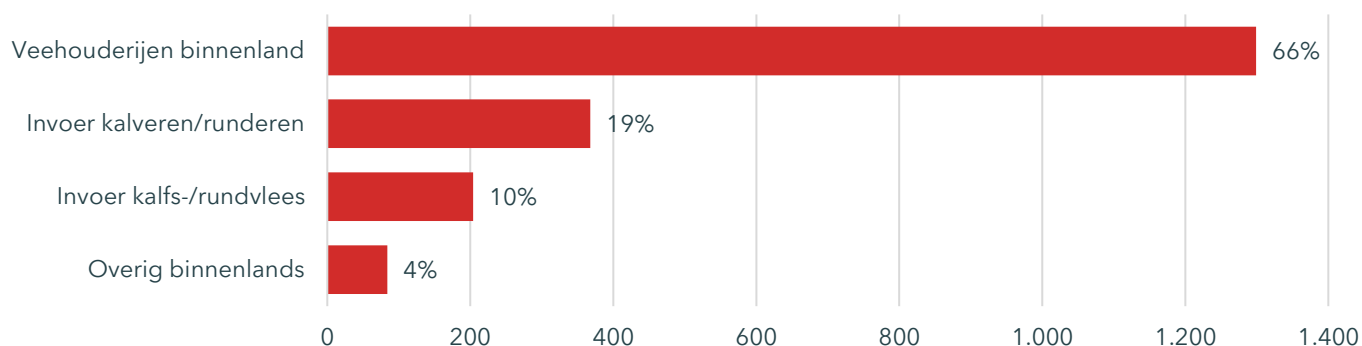
<sup>8</sup> Over zoogkoeien en vleesstieren is wel een rapport beschikbaar van de WUR (Baltussen et al., 2019b). Dit is echter een kleine categorie, namelijk 11 procent van de totale rundermarkt in kg geslacht gewicht (Baltussen et al., 2019b). Daarom wordt deze keten niet apart behandeld.

## Totale markt van runderen

### Productieketen

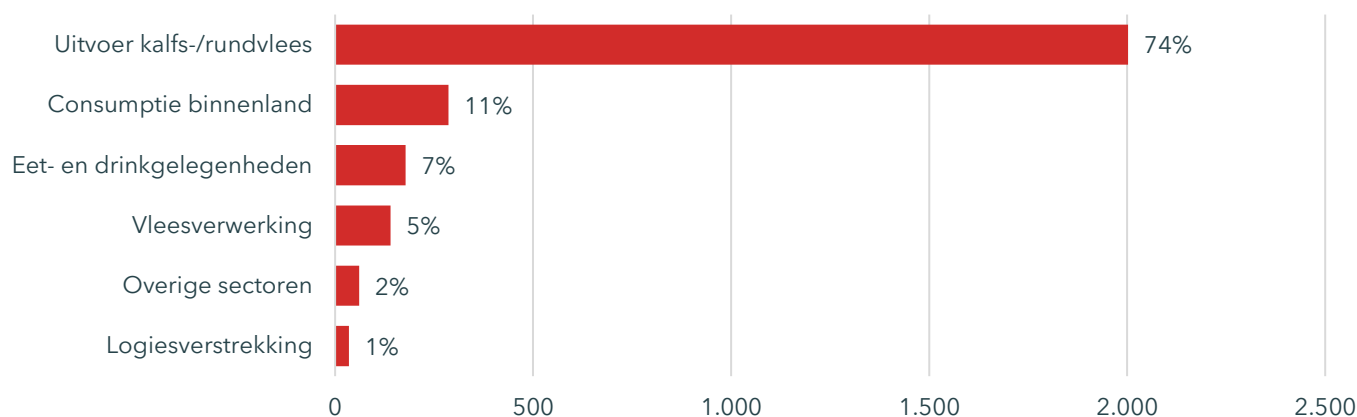
Figuur 2.12 en Figuur 2.13 geven een beeld van de toeleveranciers respectievelijk de afnemers van slachterijen waar het gaat om kalfs- en rundvlees. Twee derde deel van de goederen die Nederlandse kalfs- en rundveeslachterijen inkopen zijn kalveren of runderen van Nederlandse veehouderijen. Eén vijfde deel bestaat uit kalveren of runderen die vanuit het buitenland worden geïmporteerd.<sup>9</sup> Van alle in Nederland geslachte kalveren is ongeveer de helft geïmporteerd (Agrimatie, 2024a), maar een deel gaat eerst naar Nederlandse veehouderijen om daar te worden afgemest. Daarnaast bestaat nog 10 procent van de totale ingekochte producten uit geïmporteerd kalfs- of rundvlees.

Figuur 2.12 **Toeleveranciers** van kalveren/runderen en kalfs-/rundvlees **aan slachterijen** in 2024 (mln. euro's)



Bron: CBS (2025), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2026)

Figuur 2.13 **Afnemers** van kalfs-/rundvlees **van slachterijen** in 2024 (mln. euro's)



Bron: CBS (2025), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2026)

Na verwerking wordt het kalfs- en rundvlees van slachterijen weer verhandeld. Figuur 2.13 geeft een beeld van de afnemers van kalfs- en rundvlees van slachterijen. Driekwart van het totaal wordt geëxporteerd naar het buitenland.

<sup>9</sup> Bij kalveren ligt dat aandeel aanzienlijk hoger en bij runderen lager. Volgens de WUR wordt 49 procent van de kalveren geïmporteerd (SKV, 2024).

De rest wordt door Nederlandse huishoudens geconsumeerd (11 procent) dan wel in de horeca gebruikt (8 procent) of voor verdere verwerking verkocht aan de vleesverwerkende industrie (5 procent).

## De spelers

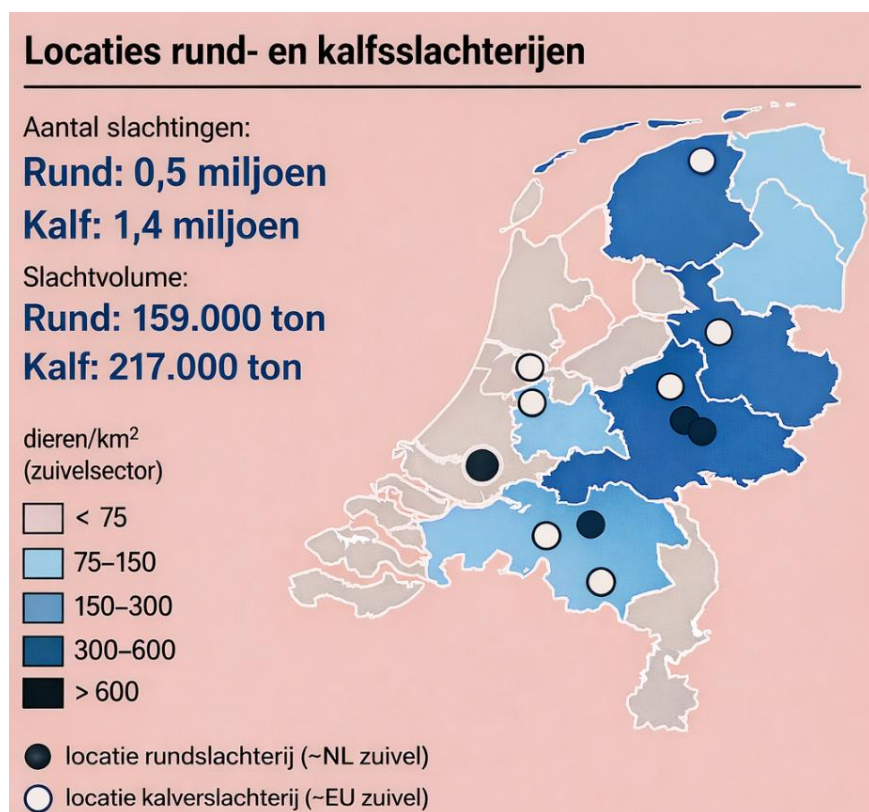
### Veehouders

Het Nederlandse rundvlees is afkomstig uit zowel de melkveehouderij als de vleesveehouderij. De ongeveer 23.500 bedrijven met runderen houden samen circa 3,8 miljoen dieren. Daarvan zijn ongeveer 167.000 stuks jongvee bestemd voor vleesproductie en worden daarnaast rond de 1 miljoen vleeskalveren gehouden (Agrimatie, 2025).

### Slachthuizen en vleesverwerkende industrie

De negen grootste runderslachterijen en zeven grootste kalverslachterijen slachten meer dan 10.000 runderen per jaar. Verder zijn er 260 bedrijven die behoren tot de vleesverwerkende industrie. Vooral de grotere bedrijven in de vleesverwerking combineren slacht en verwerking (Agrimatie, 2025). Figuur 2.14 toont de locaties van de belangrijkste rund- en kalfsslachterijen.

Figuur 2.14 De grote rund- en kalfsslachterijen liggen in Gelderland, Zuid-Holland en Brabant



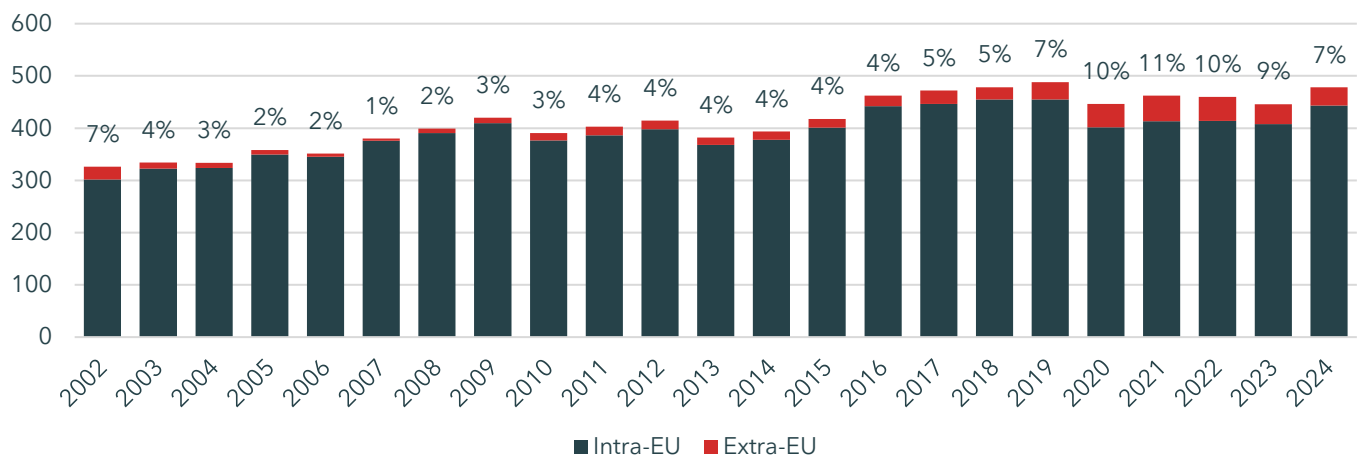
Bron: Roland Berger & COV (2016)

## Import en export

Nederland produceert jaarlijks ongeveer 195 miljoen kilo rundvlees, terwijl de consumptie rond de 128 miljoen kilo ligt. Het grootste deel van de productie bestaat uit kalfsvlees, gevolgd door vlees van melkrunderen. Hoewel

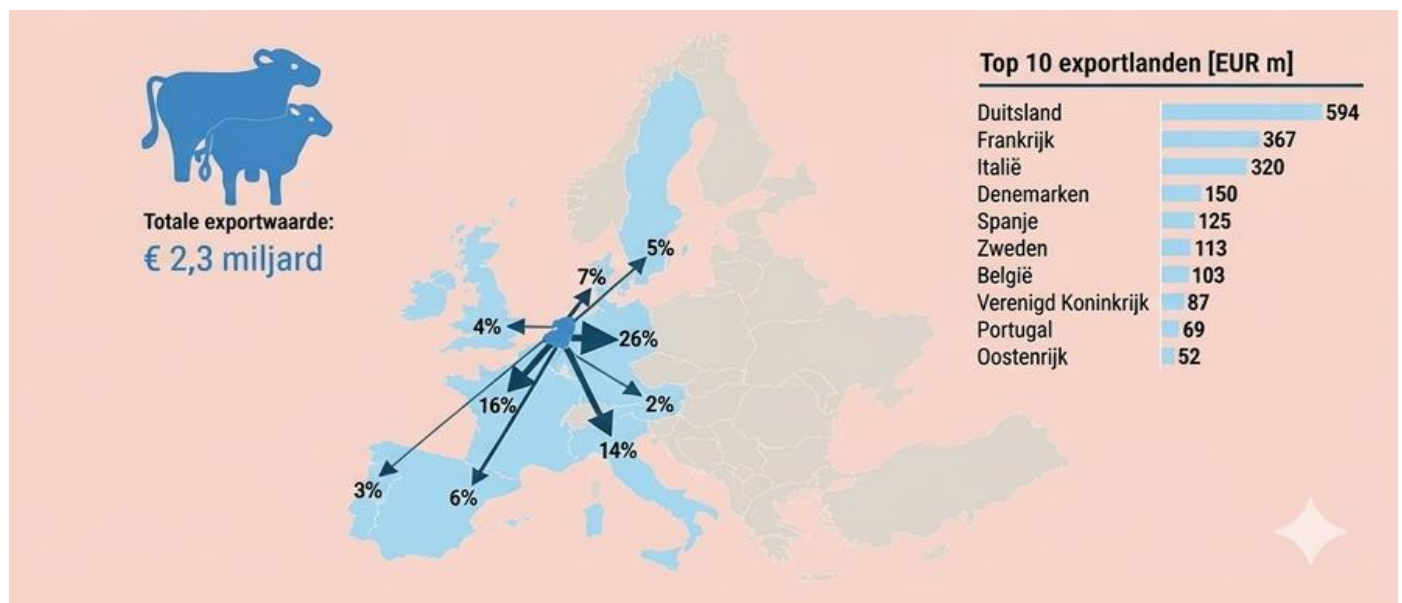
Nederland per saldo meer rundvlees exporteert dan importeert, kopen supermarkten zoals Albert Heijn en Jumbo hun verse rundvlees grotendeels in uit Ierland. In 2019 gaven Nederlandse consumenten in supermarkten in totaal €744 miljoen uit aan rundvlees, waarvan 17 procent werd besteed aan producten met een keurmerk (Baltussen et al., 2021). Het overgrote deel van het kalfs- en rundvlees uit Nederlandse slagerijen wordt geëxporteerd. In absolute aantallen is de export gedurende de laatste 20 jaar toegenomen van ruim 300 miljoen kilo naar bijna 500 miljoen kilo (Figuur 2.15). In recente jaren wordt daarvan zo'n 7 à 10 procent geëxporteerd naar landen buiten de EU. In 2016 werd er met name veel rund- en kalfsvlees naar Duitsland, Frankrijk en Italië geëxporteerd, zie Figuur 2.16.

Figuur 2.15 Uitvoer van kalfs-/rundvlees binnen en buiten de EU (in mln. kilo; percentages betreffen export naar buiten de EU)



Bron: Eurostat (2026), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2026)

Figuur 2.16 Rund- en kalfsvlees wordt vooral geëxporteerd naar landen binnen Europa



Bron: Roland Berger & COV (2016)

## Kalveren

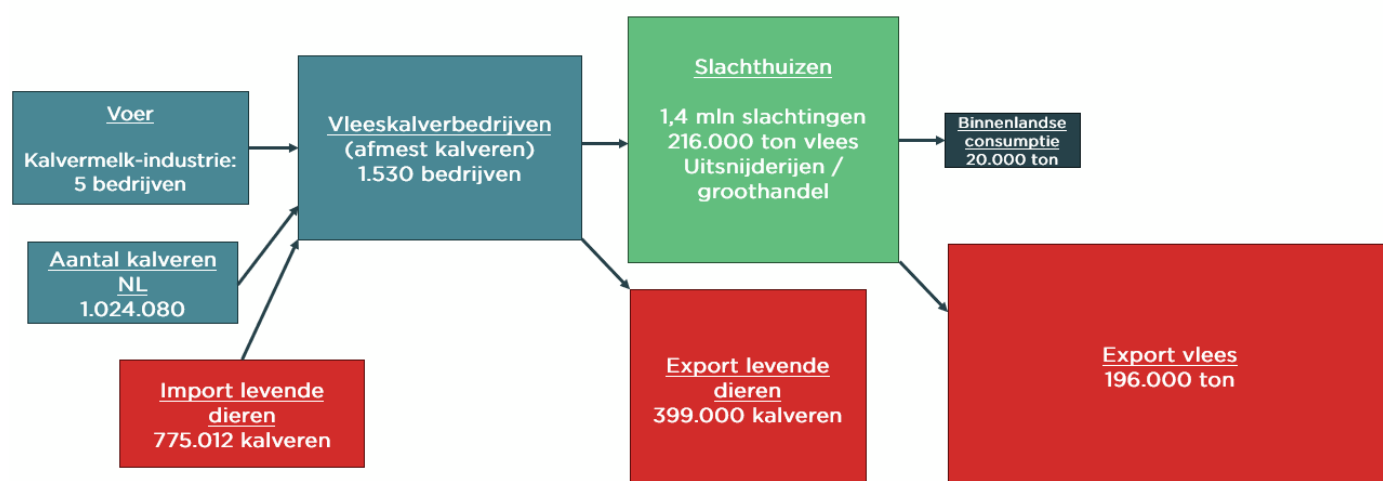
### Productieketen

Koeien die voor melk worden gehouden moeten jaarlijks een kalf krijgen om melk te blijven geven (LTO, z.d.). De kalfjes die niet worden aangehouden als melkkoe worden ingezet in de vleeskalverhouderij. Dit waren er ruim een miljoen in 2023 (Agrimatie, 2024a). Het gaat om vrijwel alle mannelijke kalfjes en een deel van de vrouwelijke kalfjes. De basis van de kalversector ligt daarom in de melkveehouderij (LTO, z.d.). De kalfjes verblijven minimaal twee weken op het bedrijf waar ze zijn geboren, meestal in individuele hokken (Agrimatie, 2024a). Daarna worden ze op transport gezet naar gespecialiseerde vleeskalverbedrijven. In de Nederlandse kalversector worden zowel blankvleeskalveren als rosékalveren gehouden (Agrimatie, 2024a):

- blankvleeskalveren hebben bij de slacht een gemiddelde leeftijd van 25 weken en een gewicht van 225 kg,
- jonge rosékalveren hebben bij de slacht een gemiddelde leeftijd van 30 weken en een gewicht van 300 kg,
- oude rosékalveren hebben bij de slacht een gemiddelde leeftijd van 40 weken en een gewicht van 360 kg.

Op de circa 1.530 vleeskalverbedrijven worden jaarlijks tussen de 1,4 en 1,8 miljoen kalveren opgefokt (SKV, 2024). Deze kalfjes zijn niet uitsluitend afkomstig uit Nederland: ongeveer 49 procent wordt geïmporteerd uit het buitenland. Vleeskalfjes drinken melkpoeder, aangelengd met water. Figuur 2.17 geeft een overzicht van de productieketen in de kalfssector.

Figuur 2.17 Het grootste deel van het vlees van in Nederland geslachte kalveren wordt geëxporteerd



Bron: [Agrimatie WUR \(2023\)](#), bewerking door SEO Economisch Onderzoek

### De spelers

Meerdere onderdelen in de productieketen zijn nauw met elkaar verbonden. Het merendeel van de kalveren in Nederland wordt geproduceerd binnen drie grote integraties: de VanDrie Groep, Denkvit en de Pali Groep. Deze bedrijven zijn actief in meerdere schakels van de keten en combineren onder meer het eigendom van de kalveren, levering van voer en het organiseren van de afzet. De kalverhouder stelt in dit systeem vooral de 'huisvesting' voor kalveren en arbeid beschikbaar. Rosékalveren worden daarentegen doorgaans gehouden voor rekening en risico van de veehouder (Agrimatie, 2024a).

De VanDrie Groep is een internationaal geïntegreerd concern met activiteiten in onder meer kalverhouderij, voederproductie, zuivelgrondstoffen, slacht, huidenverwerking en promotie van kalfsvlees, verspreid over meerdere Europese landen. Ook Denkavit is internationaal actief, met een focus op de ontwikkeling en verkoop van voeding voor jonge dieren, en beschikt daarnaast over kalverhouderijen onder contract in Nederland en Duitsland. De Pali Groep opereert vooral in Nederland en is actief in de kalverhouderij, slacht, verwerking en verkoop van kalfsvlees (Agrimatie, 2024a).

### Import en export

Van de 775.012 vleeskalveren die in 2023 werden geïmporteerd, was 70 procent afkomstig uit Duitsland, 14 procent uit Ierland en 6 procent uit Denemarken. Het grootste deel van de (blank)kalfsvleesproductie wordt geëxporteerd (Agrimatie, 2024a).

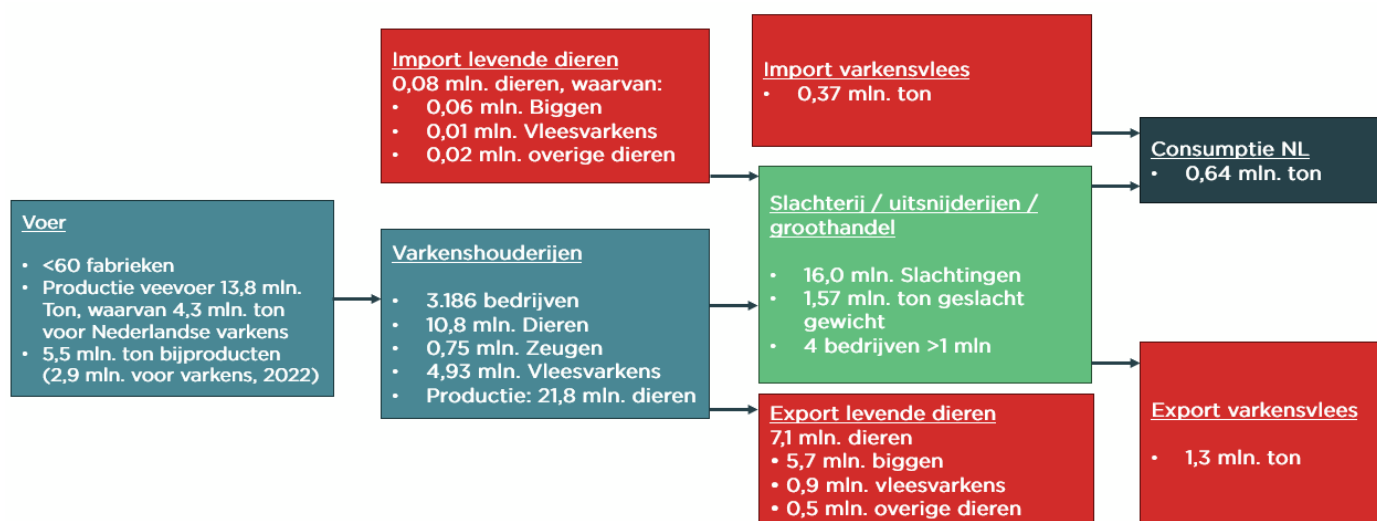
Circa 90 tot 95 procent van het kalfsvlees dat is geproduceerd in Nederland is bestemd voor de export. In 2023 was Nederland met 36 procent van het totale Europese productieniveau (215.980 ton) de grootste producent van kalfsvlees in Europa (Berkhout et al., 2024).

## 2.3 Varkens

### Productieketen

In 2023 telde Nederland 3.186 varkensbedrijven met een totaal van 10,8 miljoen varkens (CBS, 2023), zie Figuur 2.18. Sinds 1984 is in Nederland het totaal aantal varkens begrensd via een systeem van varkensrechten (tot 1997 mestproductierechten) (CBS, 2023). Er werden in 2023 zo'n 16 miljoen varkens geslacht. Nederland produceert jaarlijks ongeveer 1,6 miljoen ton varkensvlees, waarvan een substantieel deel wordt geëxporteerd.

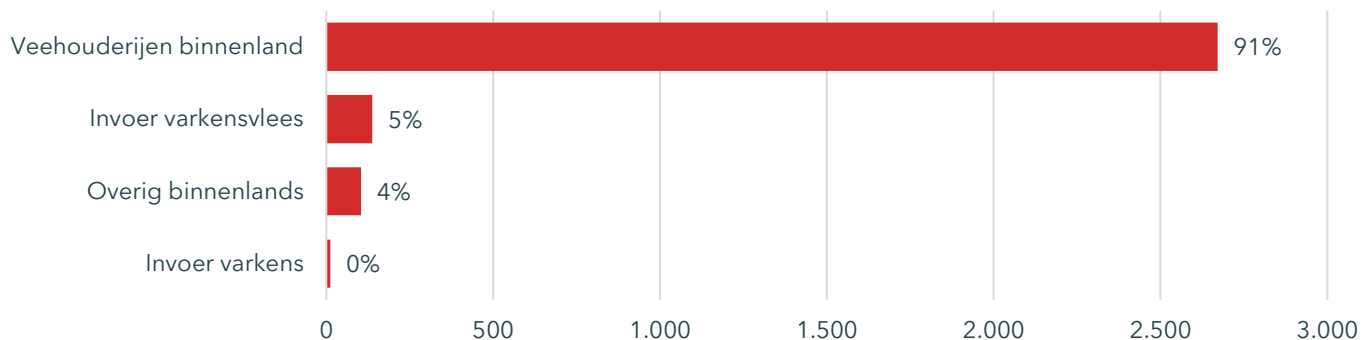
Figuur 2.18 Van het vlees van in Nederland geslachte varkens wordt 65 tot 70 procent geëxporteerd



Bron: Agrimatie WUR (2023), bewerking door SEO Economisch Onderzoek

Figuur 2.19 en 2.20 geven een beeld van de toeleveranciers respectievelijk de afnemers van slachterijen waar het gaat om varkensvlees. Ruim 90 procent van de toelevering aan varkensslachterijen komt van Nederlandse veehouderijen. Daarnaast wordt nog zo'n 5 procent varkensvlees geïmporteerd voor verdere verwerking.

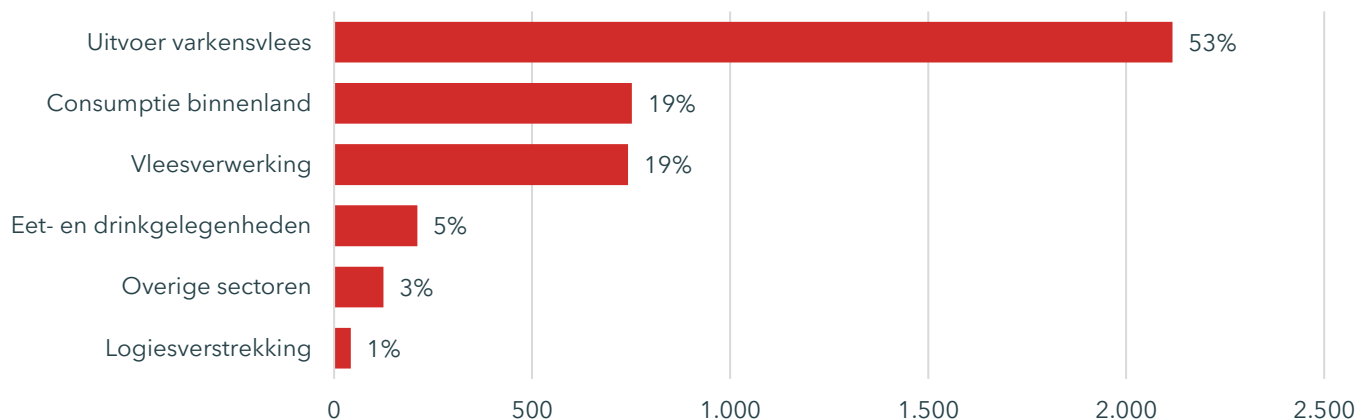
Figuur 2.19 **Toeleveranciers** van varkens en varkensvlees **aan slachterijen** in 2024 (mln. euro's)



Bron: CBS (2025), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2026)

Na verwerking in de slachterij wordt iets meer dan de helft (53 procent) van het varkensvlees geëxporteerd naar het buitenland. De rest blijft in Nederland, waarvan 19 procent wordt geconsumeerd door huishoudens, 19 procent voor verdere verwerking wordt afgenomen door de vleesverwerkende industrie, en 6 procent wordt gebruikt in de horeca.

Figuur 2.20 **Afnemers** van varkensvlees **van slachterijen** in 2024 (mln. euro's)



Bron: CBS (2025), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2026)

## De spelers

Los van de slacht en vleesverwerking is de sector niet sterk verticaal geïntegreerd, waarbij samenwerking doorgaans plaatsvindt via contracten en kwaliteitsafspraken. In enkele ketenconcepten, zoals biologische productie en

verschillende Beter Leven-ketens, is de samenwerking sterker geïntegreerd om te kunnen voldoen aan specifieke eisen op het gebied van kwaliteit, dierenwelzijn en duurzaamheid (Agrimatie, 2024b).<sup>10</sup>

### Voedermarkt beheerst door drie grote spelers

In 2023 werd 4,3 miljoen ton mengvoer geproduceerd voor de varkenshouderij (FEFAC, 2024). Daarnaast werd 2,8 miljoen ton vochtrijke bijproducten in deze sector gebruikt (CFA, 2024)<sup>11</sup>. De markt wordt gedomineerd door drie grote spelers – Agrifirm, ForFarmers en De Heus – met samen circa 60 procent marktaandeel (Agrimatie, 2024b).

### Veehouders

In 2023 telde Nederland 3.186 varkensbedrijven met samen 10,8 miljoen varkens (CBS, 2023). Sinds 1984 is het totale aantal varkens begrensd via een systeem van varkensrechten (voorheen mestproductierechten) (Agrimatie, 2024b).

### Slachthuizen en vleesverwerkende industrie

Het merendeel van de circa 16 miljoen varkensslachtingen in Nederland vond in 2023 plaats bij vier grote slachtbedrijven: Vion Food Group, Van Rooi Meat, Westfort en Compaxo. Vion Food Group is het grootste varkensslachtbedrijf met vier locaties in Nederland en slacht ongeveer de helft van alle Nederlandse varkens. Op de grootste locatie in Boxtel gaat het om circa 20 duizend varkens per dag. In Duitsland heeft Vion nog eens negen locaties, waarmee het 40 procent van alle Duitse varkens slacht. De varkenssector in Nederland telt naast de grote vier bedrijven nog eens honderden kleinere bedrijven, vooral verwerkers en slagers. In Noordwest-Europa is de vleesindustrie sterk geconcentreerd, met grote spelers zoals Tönnies, Westfleisch en Danish Crown (Agrimatie, 2024b). Figuur 2.21 toont de locaties van de belangrijkste varkensslachterijen.

De verwerking van varkensvlees in Nederland is nauw verbonden met de slachtsector. Een groot deel van de verwerking vindt plaats bij of in samenwerking met de grootste slachterijen. Naast deze grote bedrijven zijn er ook kleinere, vaak gespecialiseerde verwerkers en een beperkt aantal zelfslachtende slagers (WUR, 2026a).

### Retail/afzet

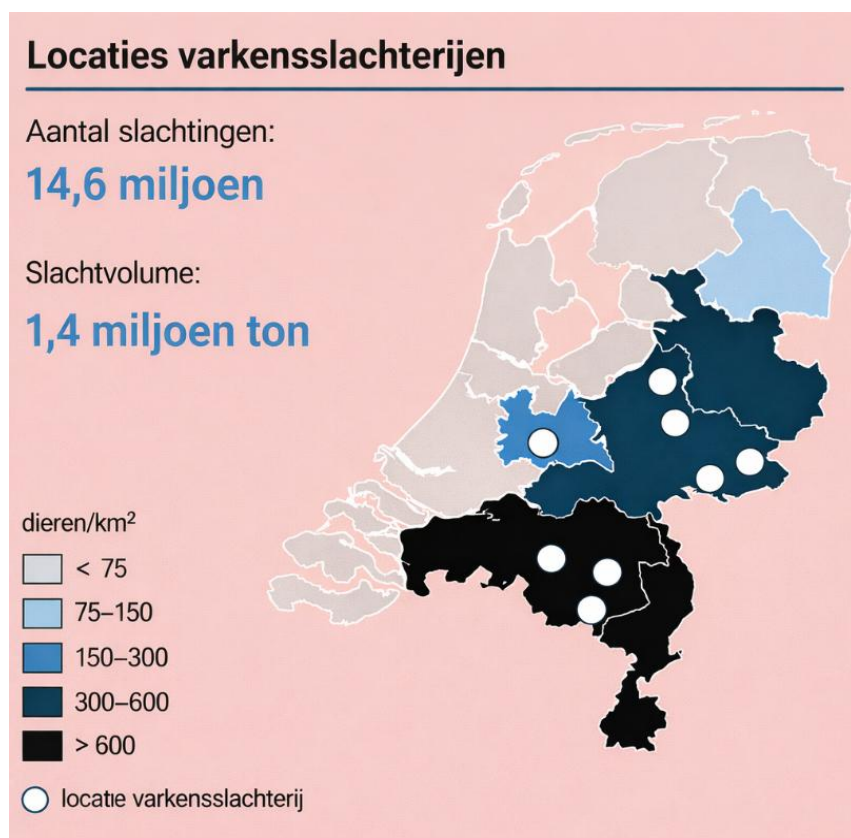
Op de markt voor binnenlandse consumptie van varkensvlees in Nederland wordt ongeveer 60 procent van het varkensvlees via supermarkten verkocht. Daarnaast wordt circa 35 procent van het varkensvlees afgezet op de buitenhuishoudelijke markt, zoals de horeca en zorginstellingen. Het resterende deel (ongeveer 5 procent) wordt afgezet via speciaalzaken, markten, catering en directe verkoop aan consumenten, bijvoorbeeld via boerderijwinkels of lokale slagers buiten de reguliere kanalen (WUR, 2026a).

De consumptie van varkensvlees kent seizoenspatronen: de vraag is hoger in januari door promotieacties, tijdens het barbecueseizoen rond de zomer en in december rond de feestdagen. Supermarkten betrekken hun varkensvlees voornamelijk van de Nederlandse vleesverwerkende industrie (WUR, 2026a).

<sup>10</sup> In de gesprekken kwam naar voren dat de retailers onderhandelen met de slachtsector, en dat zij daarna een vleesverwerker inschakelen voor de verwerking tussen de slacht en retail.

<sup>11</sup> Vochtrijke bijproducten in varkensvoer zijn vaak reststromen uit de levensmiddelenindustrie, zoals bijproducten van aardappelen, bier, granen, citrusvruchten en plantaardige oliën. Ook afgekeurde producten zoals brood en koekjes worden verwerkt tot veevoer. Daarnaast wordt gezocht naar alternatieve voerbronnen, zoals insectenmeel, PAPS en algen, maar het gebruik daarvan is voorlopig nog beperkt (Agrimatie, 2024b).

Figuur 2.21 De varkensslachterijen liggen in Brabant, Utrecht en Gelderland



Bron: Roland Berger & COV (2016)

## Import en export

De Nederlandse varkenshouderij is sterk afhankelijk van de export, wat een aanzienlijke bijdrage levert aan de totale exportwaarde van dieren en vlees. Twee derde van de Nederlandse varkensproductie wordt geëxporteerd, bestaande uit 1,3 miljoen ton vlees en 7,1 miljoen levende dieren (waarvan biggen de grootste groep vormen met 5,7 miljoen stuks). Duitsland blijft een belangrijke afnemer, goed voor circa 35 procent van deze exportinkomsten.

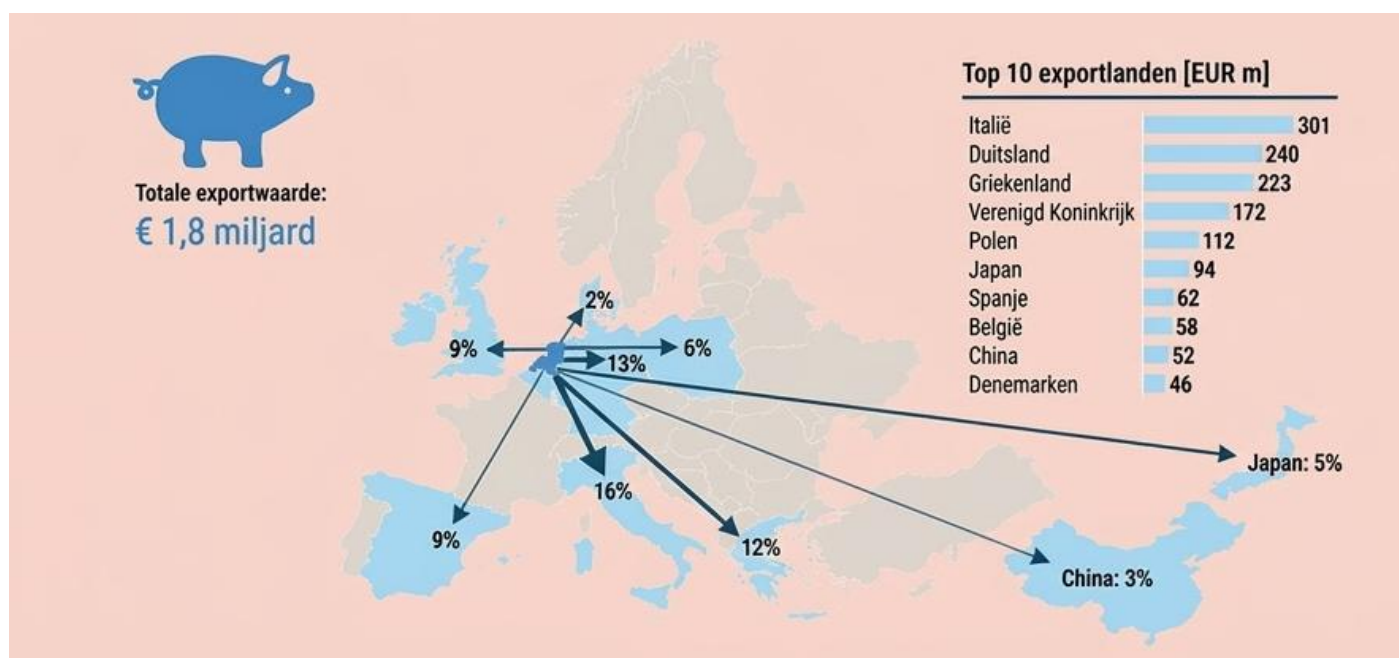
Figuur 2.23 laat zien dat vanuit Nederland gedurende de laatste 20 jaar tussen de 600 en 1.000 miljoen kilo varkensvlees jaarlijks wordt geëxporteerd naar het buitenland. In de laatste jaren waarover data beschikbaar is neemt de export van Nederlands varkensvlees van jaar op jaar af. Waar dat in 2021 nog rond de 1.100 miljoen kilo was, is dat in 2024 nog rond 900 miljoen kilo. Die afname lijkt met name te worden verklaard door een kleiner volume dat wordt geëxporteerd naar landen buiten de EU. In de meest recente jaren schommelt dat percentage tussen 29 en 47 procent.

## Kwaliteits- en keurmerksystemen in de Nederlandse varkenshouderij

Vrijwel alle Nederlandse varkenshouders nemen deel aan één van de IKB-kwaliteitssystemen, die zorgen voor naleving van wettelijke eisen en aanvullende Nederlandse normen voor onder meer voedselveiligheid en dierenwelzijn. Daarnaast bestaan keurmerken die strengere eisen stellen, zoals het Beter Leven keurmerk. Dit keurmerk werkt met een systeem van één tot drie sterren: één ster staat voor extra ruimte en verbeterde leefomstandigheden, twee sterren voor nog ruimere huisvesting en een uitloop naar buiten, en drie sterren voor systemen die vergelijkbaar zijn met biologische productie. In 2023 had ongeveer 37 procent van de varkens in

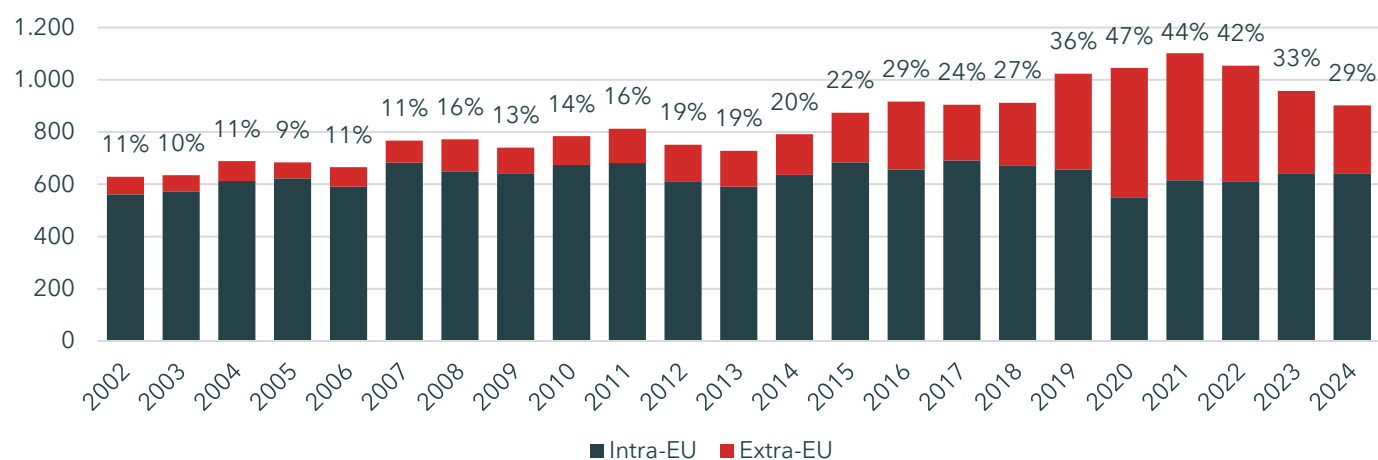
Nederland één ster Beter Leven en circa 1,3 procent werd biologisch gehouden. Hoewel supermarkten niet wettelijk verplicht zijn om vlees met dit keurmerk te verkopen, bestaat in de praktijk een brede afspraak in de sector om minimaal één ster Beter Leven aan te bieden. Daardoor heeft varkensvlees met het keurmerk inmiddels een marktaandeel van ongeveer 90 procent in Nederlandse supermarkten (Agrimatie, 2024b; Lesscher, 2025).

Figuur 2.22 Varkensvlees wordt vooral geëxporteerd naar landen binnen Europa



Bron: Roland Berger & COV (2016)

Figuur 2.23 Uitvoer van varkensvlees binnen of buiten de EU (in mln. kilo; percentages betreffen export naar buiten de EU)

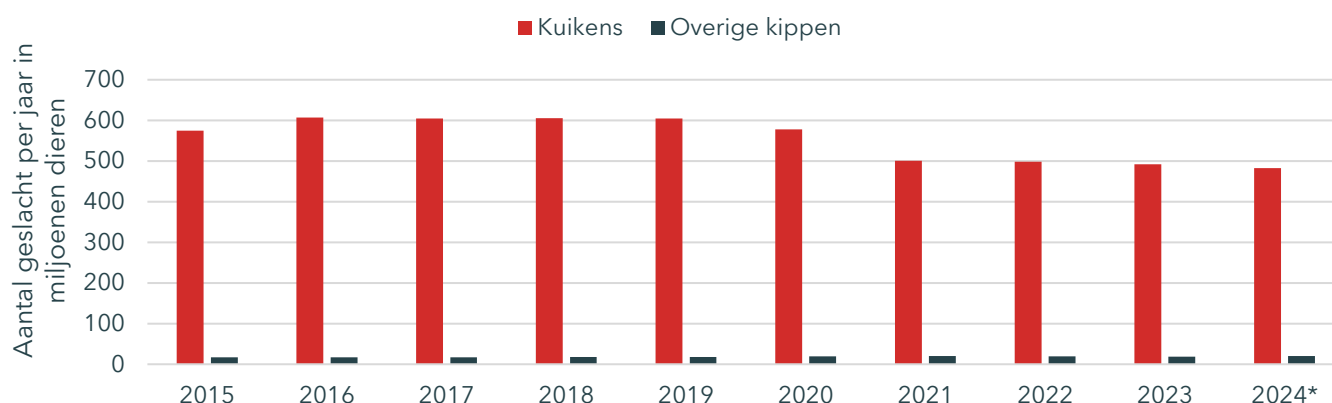


Bron: Eurostat (2026), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2026)

## 2.4 Kuikens en kippen

Pluimveevlees is een verzamelnaam voor vlees van verschillende soorten pluimvee, ook wel aangeduid met witvlees.<sup>12</sup> De grootste deelsector is die van vleeskuikens, gevolgd op ruime afstand door eenden en kalkoenen (Berkhout et al., 2024). Een vleeskuiken is een snelgroeiende kip die speciaal gefokt wordt voor de vleesproductie. In deze paragraaf wordt specifiek ingegaan op de productieketen voor vleeskuikens, omdat dit de grootste deelsector is binnen de pluimveesector.

Figuur 2.24 In Nederland worden jaarlijks zo'n 500 miljoen kuikens geslacht



Bron: CBS (2026b), bewerking door SEO Economisch Onderzoek

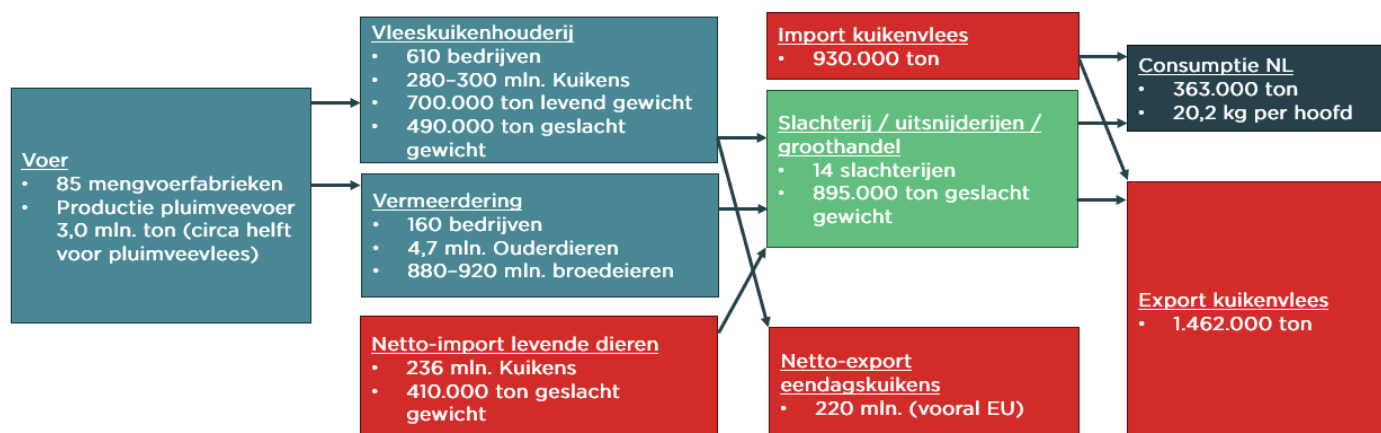
### Productieketen

De productieketen van vlees van kuikens bestaat uit een aantal opeenvolgende, gespecialiseerde schakels, zie Figuur 2.25. In elke schakel wordt een product voortgebracht dat wordt geleverd aan de volgende stap in de keten. De keten begint bij de vermeerderingsbedrijven, waar ouderdieren broedeieren produceren. In Nederland houden ongeveer 160 van deze bedrijven samen circa 4,7 miljoen ouderdieren (WUR, 2024).

De broedeieren gaan vervolgens naar kuikenbroederijen, waar zij worden uitgebroed tot eendagskuikens. Deze kuikens worden daarna geleverd aan vleeskuikenhouders. Op de vleeskuikenbedrijven groeien de kuikens in ongeveer zes tot acht weken uit tot een gewicht van circa 2,0 tot 3,0 kilogram. Daarna worden zij afgevoerd naar de slachterij. In Nederland worden vleeskuikens geslacht in 14 slachterijen, met een totale productie van ongeveer 895.000 ton geslacht gewicht (WUR, 2024).

<sup>12</sup> In de gesprekken komt naar voren dat de slacht van wit- en roodvlees organisatorisch en qua werkzaamheden sterk verschillen.

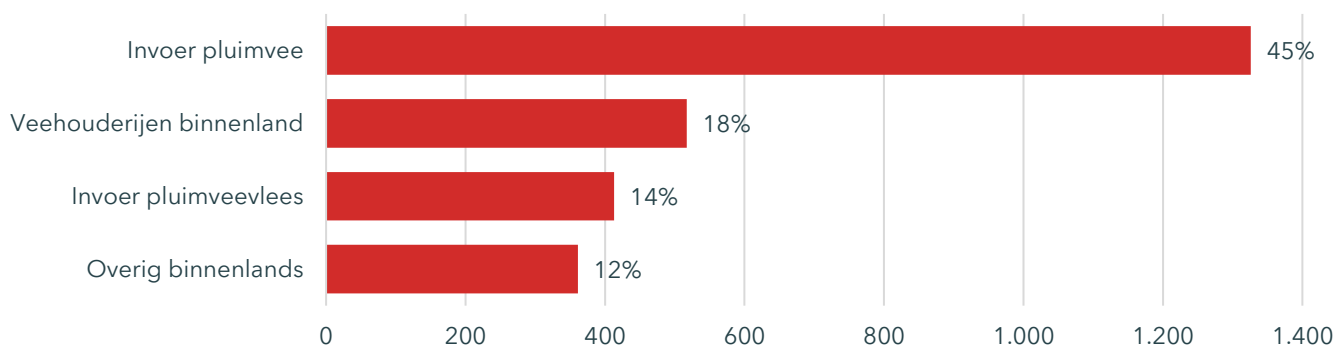
Figuur 2.25 Van het vlees van in Nederland geslachte kuikens en kippen wordt 80 procent geëxporteerd



Bron: Agrimatie WUR (2023), bewerking door SEO Economisch Onderzoek

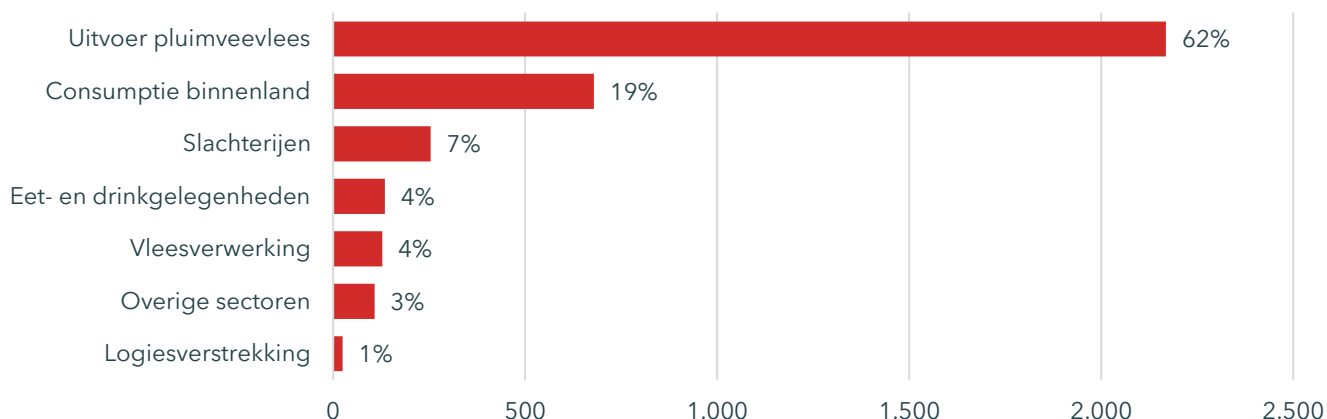
Figuur 2.26 en Figuur 2.27 geven een beeld van de toeleveranciers respectievelijk afnemers van slachterijen waar het gaat om kuikensvlees. Bijna de helft (45 procent) van de aanvoer van kippenslachterijen bestaat uit de invoer van pluimvee uit het buitenland. Daarnaast bestaat 18 procent van de aanvoer uit kippen en kuikens van binnenlandse veehouderijen en wordt nog zo'n 14 procent pluimveevlees geïmporteerd uit het buitenland voor verdere verwerking.

Figuur 2.26 Toeleveranciers van pluimvee en pluimveevlees aan slachterijen in 2024 (mln. euro's)



Bron: CBS (2025), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2026)

Na verwerking in de slachterij wordt bijna twee derde (62 procent) van het pluimveevlees geëxporteerd naar het buitenland. De rest blijft in Nederland, waarvan 19 procent wordt geconsumeerd door huishoudens. Andere afnemers zijn de slachtsector zelf (7 procent) voor verder verwerking, de horeca (5 procent) en de vleesverwerkende industrie (4 procent).

Figuur 2.27 **Afnemers** van pluimveevlees **van slachterijen** in 2024 (mln. euro's)

Bron: CBS (2025), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2026)

## De spelers

### Veehouders

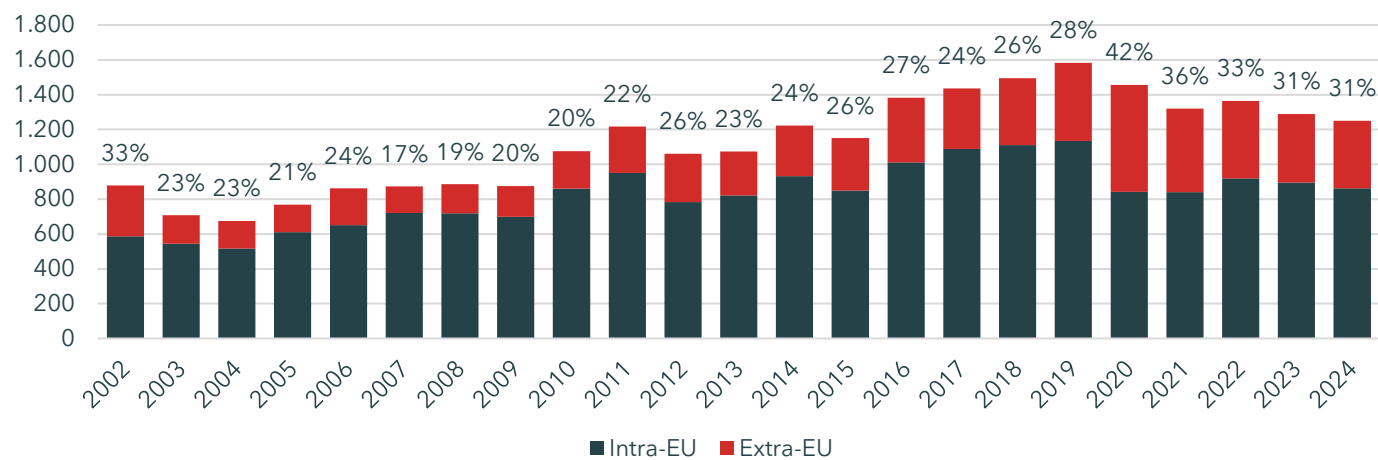
In 2023 waren er 610 bedrijven met vleeskuikens, 40 bedrijven met eenden en 30 bedrijven met kalkoenen (Berkhout et al., 2024).

## Import en export

Een aanzienlijk deel van de dieren die in Nederlandse slachterijen worden verwerkt, is afkomstig uit het buitenland, met name uit Duitsland en in mindere mate uit België (WUR, 2024).

Figuur 2.28 laat zien dat in de laatste 20 jaar de export van pluimveevlees is toegenomen, van 600-800 miljoen kilo naar circa 1.200 miljoen kilo. Na een piek in 2019 van bijna 1.600 miljoen kilo, daalt de export van pluimveevlees in recente jaren weer wat. Dit wordt verklaard door een dalende export naar landen buiten de EU. Waar in 2020 nog circa 42 procent van het geëxporteerde pluimveevlees bestemd was voor landen buiten de EU, was dit in 2024 nog 31 procent.

Figuur 2.28 Uitvoer van pluimveevlees binnen of buiten de EU (in mln. kilo; percentages betreffen export naar buiten de EU)



Bron: Eurostat (2026), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2026)

### 3 Directe effecten in- en uitleenverbod

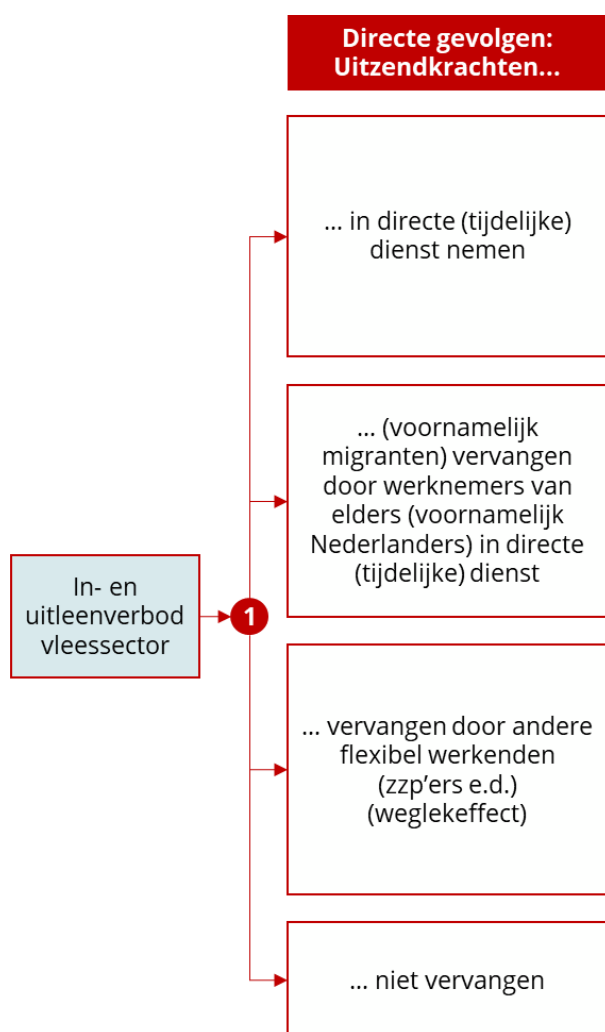
Het directe effect van een in- en uitleenverbod in de vleessector bestaat er naar verwachting uit dat het grootste deel van de bestaande uitzendkrachten, waaronder voornamelijk arbeidsmigranten, aan het werk blijft in de sector, maar dan als werknemer in tijdelijke loondienst van de voormalige inlener. Slechts een klein deel van de huidige uitzendcontracten wordt naar verwachting vervangen door andere contracten, zoals met zelfstandigen, met Nederlandse werknemers, of wordt niet vervangen. Per saldo kan dat leiden tot een marginale daling van het aantal werkenden in de sector.

Bij de keuze om in een sector al dan niet in te grijpen met een in- en uitleenverbod is het cruciaal om zorgvuldig af te wegen welke gedragsreacties (mogelijk) optreden en welke impact deze reacties hebben. Om dit systematisch in beeld te brengen, is in Hoofdstuk 1 een beleidstheorie uitgewerkt. Daaruit wordt inzichtelijk hoe een in- en uitleenverbod leidt tot maatschappelijke impact en via welke (mogelijke) directe en indirecte gevolgen dit loopt. Figuur 3.1 toont vier mogelijke directe gevolgen op de arbeidsmarkt. De directe gevolgen betreffen de samenstelling van het personeelsbestand in de vleessector:

1. **Uitzendkrachten komen in directe (tijdelijke) dienst.** Werkgevers nemen uitzendkrachten bij een in- en uitleenverbod zelf in dienst als het (gepercipieerde) kostenverschil tussen uitzendarbeid en een direct dienstverband beperkt is. Een lagere prijselasticiteit van afnemers en leveranciers maakt dit eveneens aannemelijker, omdat hogere loonkosten dan deels kunnen worden doorberekend. Ook een sterkere plaatsgebondenheid van de productie vergroot de kans dat bedrijven personeel behouden via het direct in dienst nemen van uitzendkrachten in plaats van een krimp of verplaatsing van de productie.
2. **Arbeidsmigranten vervangen door Nederlandse werknemers.** Werkgevers besluiten in dit geval om uitzendkrachten (voornamelijk arbeidsmigranten) te vervangen door andere werknemers die in directe (tijdelijke) dienst komen (voornamelijk Nederlandse werknemers). Net als in het eerste scenario is dit waarschijnlijker bij kleinere kosten- en risicoverschillen tussen werknemers in directe dienst t.o.v. uitzendkrachten, een lagere prijselasticiteit (d.w.z. de kosten zijn door te berekenen zonder een grote vraaguitval) en een grotere plaatsgebondenheid van de sector. Het verschil met het eerste scenario zit in een lager personeelsverloop, onder andere doordat arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden moeten verbeteren om voldoende binnenlands aanbod uit te lokken.
3. **Uitzendkrachten vervangen door andere flexibel werkenden.** Uitzendkrachten worden in dit scenario vervangen door bijvoorbeeld zzp'ers, waardoor er sprake is van een weglekeffect of waterbedeffect: het ene type flexibele arbeid wordt vervangen door het andere type flexibele arbeid. Deze uitwijkreactie is met name te verwachten wanneer werkgevers de voordelen van flexibele arbeid niet willen verliezen. Een hoge concurrentiedruk, een grote prijselasticiteit bij leveranciers en afnemers, en een lage winstmarge vergroten de prikkel om goedkopere of minder gereguleerde constructies te zoeken. De precieze invulling van het in- en uitleenverbod maakt de inhuur van zzp'ers meer of minder waarschijnlijk, bovendien kan het leiden tot (schijn)zelfstandigheid waar reeds strenger op wordt gehandhaafd.
4. **Uitzendkrachten worden niet vervangen.** Werkgevers besluiten in dit geval om de productie in te krimpen (of te verplaatsen naar het buitenland). Dit is waarschijnlijker wanneer de kostenverschillen met wel toegestane

arbeidsvormen groot zijn, de prijselasticiteit van leveranciers en afnemers hoog is, en de plaatsgebondenheid van sector laag is. Door een lage plaatsgebondenheid kan productie relatief eenvoudig worden verplaatst naar het buitenland. Wanneer de mogelijkheden voor kapitaalintensivering groot zijn, dan kan de productie ook deels worden gerobotiseerd of geautomatiseerd, waardoor er minder arbeidskrachten nodig zijn.

Figuur 3.1 Directe effecten van een in- en uitleenverbod



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Een ex ante analyse van de impact van een maatregel, zoals een in- en uitleenverbod in de vleessector, is een exercitie waarin verwachtingen van de onderzoekers een grote rol spelen. Hieronder volgt eerst een beschrijving van de verwachte directe effecten van een in- en uitleenverbod, om die verwachting vervolgens te onderbouwen met resultaten uit de literatuur, uit de analyse van relevante cijfers en bevindingen uit gesprekken met betrokkenen bij de sector. Het mag duidelijk zijn dat het ex ante in kaart brengen van verwachte effecten van een nog niet bestaande maatregel geen exacte wetenschap is en sterk afhangt van de weging van de verschillende bronnen. Om die reden zijn effecten niet gekwantificeerd. De weging van de verschillende bronnen is uitsluitend door de onderzoekers zelf gedaan in interne sessies, waarbij de onderzoekers zich bewust zijn van de specifieke contextexpertise van de geïnterviewden en hun belangen enerzijds, en de meer abstracte wetenschappelijke maar

objectieve kennis uit de literatuur en cijfers anderzijds. In de meeste gevallen liggen de bevindingen uit de verschillende bronnen in elkaars verlengde. Waar dat niet het geval is, wordt dat in de tekst aangegeven.

## 3.2 Uitzendkrachten in directe dienst nemen, vervangen of niet vervangen

Volgens SZW (2025b) is het voor een effectief in- en uitleenverbod nodig om weglekrisico's mee te nemen in de overweging om een verbod in te voeren. Een gedeeltelijk in- en uitleenverbod kan de kans op (schijn)zelfstandigheid en andere (inleen)constructies vergroten, waarmee ook weer misstanden kunnen ontstaan. Een algeheel inleenverbod verbiedt alle vormen van in- en uitlenen in een bepaalde sector. Arbeidskrachten kunnen dan nog uitsluitend direct in dienst zijn. Het sectorale in- en uitleenverbod dat in dit rapport wordt beschouwd, houdt in dat bedrijven in de betreffende sector geen persoon te werk mogen stellen via een driehoekrelatie waarin sprake is van een werkende, een uitlener en een inlener. Dit betreft naast uitzendarbeid bijvoorbeeld ook contracting en (internationale) detachering. Zo'n in- en uitleenverbod zorgt ervoor dat er nog uitsluitend sprake is van een direct dienstverband of een opdrachtrelatie tussen werkende en werkgever. Uiteraard vergt zo'n verbod dan wel afdoende handhaving om weglekrisico's te voorkomen.

### Verwachte effecten

Het directe effect van een sectoraal in- en uitleenverbod is dat er geen personen meer te werk kunnen worden gesteld in een driehoekrelatie en alleen nog sprake kan zijn van een direct dienstverband (werknemers in directe loondienst) of een direct opdrachtgeverschap (zelfstandigen). Bedrijven kunnen op vier mogelijke manieren reageren op zo'n sectoraal in- en uitleenverbod, of in combinatie:

1. Ze kunnen de uitzendkrachten in directe dienst nemen;
2. Ze kunnen uitzendkrachten op een andere manier tewerkstellen, bijvoorbeeld als zelfstandige zonder personeel (zzp'er);
3. Ze kunnen de uitzendkrachten vervangen door andere werknemers, en
4. Ze kunnen de uitzendkrachten niet vervangen en de productie inkrimpen.

Variant 1 is daarbij het meest waarschijnlijk (uitzendkrachten in directe dienst nemen) en variant 3 het minst waarschijnlijk (uitzendkrachten vervangen door andere werknemers). De twee andere varianten zitten daar qua waarschijnlijkheid tussenin. Hieronder wordt die (on)waarschijnlijkheid onderbouwd vanuit de literatuur, vanuit cijfers en vanuit de gesprekken die zijn gehouden met betrokken partijen.

Het in directe dienst nemen van uitzendkrachten betekent niet meteen het geven van vaste contracten met vaste uren. De behoefte aan flexibiliteit is volgens bedrijven in de vleessector groot en de kostenvoordelen van flexibele arbeid aanzienlijk, waardoor de mogelijkheden voor een flexibele inzet van werknemers in loondienst optimaal benut zullen blijven worden. Contracten zullen overwegend tijdelijk zijn, met een beperkt aantal uren (o.a. nul-urencontracten) met een flexibele inzet van medewerkers (o.a. min-max-contracten en betaald overwerk). Een in- en uitleenverbod zou ertoe kunnen leiden dat uitzendkrachten ervoor kiezen om zich als zzp'er aan te bieden (of daartoe door hun werkgever worden gestimuleerd), maar aangezien veel van het productiewerk in de vleessector niet geschikt is om zonder toezicht en leiding uit te voeren, zou er al snel sprake kunnen zijn van schijnzelfstandigheid. Bij afdoende handhaving op schijnzelfstandigheid is het onwaarschijnlijk dat er in de vleessector op grote schaal zzp'ers worden ingezet.

Per saldo betekent dit dat het grootste deel van de bestaande uitzendkrachten aan het werk zal blijven in de sector, maar dan als werknemer in tijdelijke loondienst van de voormalige inlener, een klein deel mogelijk als zzp'er en een klein deel mogelijk zal worden vervangen door andere werknemers of niet zal worden vervangen. Dat betekent dat het totaal aantal werkenden in de sector licht kan dalen. De omvang van die daling is niet goed in te schatten, maar zal naar verwachting klein zijn.

### Onderbouwing vanuit de literatuur

Bedrijven in de vleessector werken nu met een mix van werknemers in directe dienst, uitzendkrachten en zelfstandigen (Heyma & Luiten, 2022). Waar het de vleesproductie betreft, zijn arbeidsmigranten in een uitzendconstructie in de meerderheid (ongeveer twee derde, zie ook Hoofdstuk 2). De belangrijkste motieven voor bedrijven in het algemeen (binnen en buiten de vleessector) om te werken met uitzendkrachten is dat werknemers moeilijk zijn te vinden (werving & selectie), dat bedrijven willen kunnen bepalen wanneer het contract eindigt (flexibiliteit), het opvangen van schommelingen in de productie (flexibiliteit) en de relatief lage kosten van uitzendkrachten die daaruit volgen (Donker van Heel et al., 2020). Daar komt voor arbeidsmigranten bij dat het uitzendbureau de huisvesting, het transport en de administratie kan verzorgen, wat buiten de kernactiviteit van bedrijven (in de vleessector) ligt. Al die voordelen zorgen ervoor dat bedrijven die met arbeidsmigranten werken vaak voor uitzendarbeid kiezen. Hoewel uitzendkrachten over het algemeen een direct vast dienstverband prefereren boven een uitzendcontract, hebben uitzendkrachten soms ook de voorkeur om tijdelijk als uitzendkracht te werken vanwege het gemak om snel werk te kunnen vinden en snel geld te kunnen verdienen (Heyma et al., 2020). Voor arbeidsmigranten is vooral het relatief hoge salaris in vergelijking met het land van herkomst en het perspectief op werk in Nederland belangrijk (Heyma et al., 2022). Dat zorgt ervoor dat er relatief vaak wordt gekozen voor een uitzendconstructie, maar dat betekent niet dat het de enige of beste manier is waarop de arbeidsrelatie kan worden vormgegeven. In de vleessector worden nu ook al meerdere contractvormen gebruikt om mensen in te zetten of te behouden, dus voor een groot deel van de bedrijven en uitzendkrachten zal een in- en uitleenverbod leiden tot een aanpassing van de arbeidsrelatie tot een vorm die is toegestaan. De benodigde flexibiliteit kan door werkgevers deels worden gevonden in tijdelijke contracten in directe loondienst of door de inzet van zelfstandigen. Heyma & Luiten (2022) laten daarbij zien dat seizoenspatronen gedurende het jaar in termen van de inzet van werknemers in de vleessector beperkt zijn. Ook in Duitsland zijn uitzendkrachten als gevolg van het in- en uitleenverbod in de vleessector over het algemeen in directe dienst getreden bij hun inleners (WSI, 2025; SZW, 2025). Het (vermoedelijk kleine) deel van de arbeidsmigranten dat niet in directe dienst of als zelfstandige in de sector blijft werken, kan (deels) worden vervangen door Nederlandse werknemers in directe dienst. Heyma et al. (2020) laten zien dat tijdens de coronapandemie het wegvallen van (een beperkt deel van de) arbeidsmigranten in de land- en tuinbouw meteen werd opgevangen door meer Nederlandse werknemers in directe dienst. Op grond van de literatuur is het daarom waarschijnlijk dat bij een in- en uitleenverbod in de vleessector de meeste uitzendkrachten in directe dienst van het vleesbedrijf komen, een beperkt deel als zzp'er wordt ingehuurd of wordt vervangen door andere werknemers, en een nog kleiner deel niet wordt vervangen.

### Onderbouwing vanuit cijfers

Heyma & Luiten (2022) laten in hun analyse van werkenden in de vleessector zien dat het aandeel flexibele contracten, waaronder uitzendcontracten, in de periode 2016-2021 in roodvleesslachterijen ongeveer twee keer hoger lag voor arbeidsmigranten dan voor Nederlandse werkenden, maar ook dat het aandeel uitzendkrachten in productiefuncties werd ingeschat op een afnemend aandeel van 70 tot 65 procent. Tegelijkertijd nam het aandeel arbeidsmigranten onder werknemers in directe dienst tussen 2006 en 2020 in alle deelsectoren van de vleessector aanzienlijk toe. Dat betekent dat er al substitutie heeft plaatsgevonden tussen uitzendarbeid en werknemers in directe dienst en dat dit ook geldt voor arbeidsmigranten. Er kan op grond van eerdere ontwikkelingen dus worden aangenomen dat bij een in- en uitleenverbod een deel van de uitzendkrachten in directe dienst wordt genomen.

Dit zal naar verwachting vooral plaatsvinden in korte tijdelijke contracten om de flexibiliteit in het personeelsbestand te behouden. Ten aanzien van de arbeidsduur laten Heyma & Luiten (2022) zien dat Nederlandse werknemers met een vast contract bij roodvleesslachterijen in 51 procent van de gevallen meer dan 5 jaar werkervaring in de vleessector hebben, terwijl dat bij arbeidsmigranten met een tijdelijk contract slechts 3 procent betreft. Van deze laatste groep werkt juist weer 51 procent korter dan een half jaar in de vleessector, tegen 9 procent van de Nederlanders met een vast contract. Van alle werknemers met een flexibel contract in de roodvleesslachterijen werkt meer dan de helft korter dan een jaar in de vleessector. Voor arbeidsmigranten met een vast contract is dat net iets minder dan de helft. Een grote groep werknemers in de roodvleesslachterijen is dus onervaren in de vleessector, ook wanneer ze in tijdelijke directe dienst zijn. Het is niet de verwachting dat een in- en uitleenverbod dat veel zal veranderen. Er blijft voortdurend behoefte aan nieuwe tijdelijke arbeidskrachten.

### Onderbouwing vanuit de gesprekken

Werkgevers in de vleessector geven aan niet zonder arbeidsmigranten te kunnen, omdat de meeste Nederlanders het productiewerk niet willen doen. Het gaat vaak om laagbetaald en relatief zwaar werk, wat onaantrekkelijk is voor Nederlanders vanwege het relatief geringe extra inkomen dat ermee kan worden vergaard. Voor arbeidsmigranten is het salaris ten opzichte van wat ze in het land van herkomst kunnen verdienen juist relatief ruim. Voor hen is het werk laagdrempelig en zorgt voor relatief veel inkomen in korte tijd. Maatschappelijke organisaties als Fairwork en betrokkenen bij WIN-punten geven aan dat arbeidsmigranten in de vleessector een kwetsbare groep zijn, omdat ze laaggeschoold zijn en soms ook laaggeletterd. Volgens deze organisaties sturen inleners en uitzendbureaus hier bewust op. De meeste arbeidsmigranten doen het productiewerk in de vleessector hooguit enkele jaren. Werkgevers in de vleessector geven tegelijkertijd aan dat ze een deel van de arbeidsmigranten graag in directe dienst zouden nemen en zich daar nu al op richten. Goede medewerkers wil men graag behouden en groeien in de loop van de tijd vaak door naar een coördinerende functie in het productieproces.

Werkgevers geven allemaal aan onder meer voor uitzendarbeid te kiezen vanwege de dienstverlening door uitzendbureaus ten aanzien van de werving & selectie, huisvesting en de mogelijkheden die het biedt voor een flexibele inzet van werkenden, zowel in aantallen als in uren, omdat er schommelingen zijn in het productieproces. Elke deelsector heeft eigen redenen voor de behoefte aan een flexibele inzet van arbeidskrachten, zie Boxen 4.1 t/m 4.4 in Hoofdstuk 4. Vaak genoemde redenen zijn de variatie in de productie door dierziekten, seizoenspatronen (feestdagen en het BBQ-seizoen) en voor kalveren de variatie in melkprijzen. Ook bestaan er verschillen tussen grote en kleinere bedrijven ten aanzien van de inzet van uitzendkrachten, waarbij grote bedrijven zeggen meer structureel gebruik te maken van uitzendarbeid en kleinere bedrijven meer incidenteel, bijvoorbeeld omdat ze slechts enkele dagen per week slachten. Werkgevers zeggen nauwelijks te werken met zzp'ers in het productieproces in de vleessector, alleen in specialistische functies zoals de Technische Dienst.

Een (klein) deel van de arbeidsmigranten zal zich bij een in- en uitleenverbod volgens de werkgevers niet langer aanbieden, omdat ze zelf een voorkeur zouden hebben om op uitzendbasis te werken. Dat zou hen meer flexibiliteit geven in de perioden waarin men wil werken, ook met het oog op een regelmatige terugkeer naar het land van herkomst. Maatschappelijke organisaties als Fairwork wijzen erop dat arbeidsmigranten zich vaak niet bewust zijn van de voor- en nadelen van een directe dienstbetrekking ten opzichte van een uitzendcontract. Andere contractvormen dan uitzendwerk worden meestal niet besproken met arbeidsmigranten, die relatief vaak een laag opleidingsniveau hebben. Daarnaast hangt uitzendwerk dikwijls samen met (de beschikbaarheid van) huisvesting, waardoor arbeidsmigranten dat vooral als voordeel zien van uitzendwerk, zonder stil te staan bij het feit dat ze daardoor wel afhankelijk worden van de uitzender. Volgens Fairwork hebben arbeidsmigranten minder snel een voorkeur voor het in dienst treden bij de inlener, omdat ze dan vaak hun huisvesting kwijtraken. Er zijn volgens betrokkenen van een WIN-punt ook uitzendkrachten die graag in Nederland zouden willen blijven en graag in dienst

zouden willen treden bij de inlener, omdat een directe dienstbetrekking hen meer zekerheid biedt. Maar voor de huisvesting blijven arbeidsmigranten vaak afhankelijk van de uitzendorganisatie en ze kunnen met een andere contractvorm veel moeilijker woonruimte vinden. Zie ook Box 1 met de voor- en nadelen van uitzendarbeid vanuit het perspectief van inleners en uitzendkrachten.

De bevindingen uit de gesprekken maken het aannemelijk dat uitzendkrachten bij een in- en uitleenverbod in directe en tijdelijke dienst komen van de vleesbedrijven en niet massaal worden vervangen door andere werknemers of op een andere manier een arbeidsrelatie aangaan. Belangrijkste voorwaarde daarbij is dat de huisvesting kan worden blijven geregeld voor arbeidsmigranten in opdracht van werkgevers.

### Box 3.1 Voor- en nadelen van uitzendarbeid ten opzichte van arbeid in directe dienst

De keuze van bedrijven om uitzendwerknemers al dan niet te vervangen of direct in dienst te nemen, hangt vooral af van de voor- en nadelen van uitzendwerknemers in vergelijking met werkenden in andere contractvormen.

#### Voordelen voor de inlener:

- o Flexibiliteit in de inzet van het aantal werkenden en het aantal uren, relatief eenvoudig op en af te schalen;
- o Geen loon- of andere kosten bij verzuim of arbeidsongeschiktheid;
- o Geen ontslagkosten;
- o Inkopen van relatief voordelig arbeidspakket (dienstenpakket) met daarin arbeid, werving & selectie, huisvesting en woon-werktransport.

#### Nadelen voor de inlener:

- o Meer tijd kwijt aan inwerken en opleiden;
- o Meer taalproblemen bij contracten en afspraken, omdat niet alle arbeidsmigranten Nederlands of Engels spreken;
- o Goede werknemers moeilijker te behouden;
- o Grotere kans op conflicten (t.a.v. beschikbaarheid, loonbetaling, huisvesting en gedrag).

#### Voordelen voor arbeidsmigranten:

- o Laagdrempelig toegang tot werk;
- o Flexibiliteit in het aanbod van uren, gemakkelijker om perioden vrij te nemen om bijvoorbeeld tijdelijk terug te gaan naar land van herkomst;
- o Woonruimte wordt vaak verzorgd door het uitzendbureau, op een andere manier is vaak geen woonruimte te vinden;
- o Soms de mogelijkheid om meerdere werkzaamheden bij meerdere inleners te combineren (bijvoorbeeld 2 dagen bij de ene inlener en 2 dagen bij de andere inlener; tegelijkertijd hechten de meeste inleners grote waarde aan oproepbaarheid en ruime beschikbaarheid);
- o Uitbetaling frequenter en op korte termijn hoger door directe uitbetaling van incidentele beloning.

#### Nadelen voor arbeidsmigranten:

- o Geen loondoorbetaling bij ziekte;
- o Minder werkzekerheid;
- o Grotere afhankelijkheid van het uitzendbureau;
- o Huisvesting niet altijd van goede kwaliteit en vaak verplicht samenleven met andere arbeidsmigranten;
- o Grotere kans op misstanden door afschuiven verantwoordelijkheden of risico's door werkgever en uitzendbureau.

Wanneer de wet strikt zou worden nageleefd, bestaat er weinig verschil tussen contractvormen in:

- o Uurloon;
- o Arbeidsomstandigheden;
- o Mogelijkheid om in korte tijd relatief veel te verdienen.

### 3.3 Kapitaalverdieping (automatisering, robotisering, digitalisering)

Het beperken van het gebruik van specifieke contractvormen kan het aantrekkelijk maken om arbeid te vervangen door machines via automatisering, robotisering en digitalisering. Dat zorgt voor een kapitaalverdieping van de productie.

#### Verwachte effecten

Als gevolg van een in- en uitleenverbod in de vleessector wordt de beschikbaarheid van arbeid beperkt en/of de kosten van arbeid verhoogd (onder meer door minder arbeidsaanbod en minder flexibiliteit in de inzet van arbeid), waardoor het aantrekkelijker wordt om arbeid te vervangen door machines. Het is dan ook de verwachting dat de kapitaalintensiteit van de productie in de vleessector als gevolg van het in- en uitleenverbod sneller toeneemt dan zonder het in- en uitleenverbod het geval zou zijn. Tegelijkertijd is de verwachting dat het extra effect van een in- en uitleenverbod relatief klein is of zelfs marginaal, omdat in de sector al veel wordt ingezet op automatisering en robotisering. Voor een snellere automatisering en robotisering ontbreken de technologische mogelijkheden en/of de marges om daar intensief op te kunnen investeren. Automatisering en robotisering zijn verder gevorderd bij pluimvee dan in de roodvleessector, omdat geldt dat hoe groter het dier, hoe moeilijker het is om de bewerking daarvan te automatiseren of robotiseren. Er ligt dus wel meer ruimte voor kapitaalverdieping in de roodvleessector, maar de mogelijkheden om die ruimte te benutten zijn tegelijkertijd beperkter.

#### Onderbouwing vanuit de literatuur

Vooropgesteld staat dat automatisering, robotisering en digitalisering in de vleesverwerkingsindustrie de productiviteit, arbeidsomstandigheden en voedselveiligheid kan verbeteren. Daarnaast biedt het een oplossing voor structurele problemen zoals personeelstekorten en de toenemende druk op hygiënische verwerking en milieuduurzaamheid (André-Zarna et al., 2026). De primaire slachtprocessen (met name bij kuikens en varkens) zijn in Europa al vergaand geautomatiseerd, terwijl secundaire verwerking, zoals het uitbenen, nog sterk arbeidsintensief is door de biologische variatie in de grootte en vorm van lichamen van dieren, hygiëne-eisen en integratiecomplexiteit (André-Zarna et al., 2026).

Kapitaalverdieping in de vleesverwerkingsindustrie is in de praktijk vooral voorbehouden aan grootschalige producenten. Volgens een Noorse studie (Norwegian University of Life Sciences, 2022) is een geautomatiseerde productielijn alleen rendabel bij een hoge en constante doorvoer. Voor varkensverwerking wordt bijvoorbeeld een minimumcapaciteit van circa 600 dieren per uur als drempel gezien. Kleinere producenten kunnen deze hoge investerings- en exploitatiekosten moeilijk dragen, zeker in combinatie met seizoensgebonden schommelingen in het aanbod. Landen met een grotere productiecapaciteit zijn daardoor beter gepositioneerd om te profiteren van robotisering en intelligente systemen in slachthuizen (de Medeiros Esper et al., 2021). De groei in pluimvee- en varkensverwerking in Nederland, samen met landen als Duitsland, Frankrijk en Spanje, stimuleert dan ook de vraag naar geavanceerde slachtapparatuur (Business Research Insights, 2026).

Nederland neemt wereldwijd een toonaangevende positie in op het gebied van pluimveetechnologie (Bolidt, 2020). Op het gebied van slachtautomatisering stelt Bolidt dat de kippenverwerking tegenwoordig bijna geheel is geautomatiseerd, van verdoving tot verpakking van het eindproduct. De sterke innovatiecultuur wordt mede gestimuleerd door maatschappelijke druk. Omdat protestgroepen rond dierenwelzijn en milieu sterk zijn in Nederland, worden bedrijven gedwongen om te blijven innoveren (Bolidt, 2020). In de pluimveesector is de ruimte om meer of sneller te automatiseren daarom beperkt.

## Onderbouwing vanuit cijfers

De vleesverwerkende industrie (SBI-code 1013) is al sterk kapitaalintensief. De personele lasten maken 14 tot 18 procent uit van de omzet, de overige bedrijfskosten voor huisvesting, energie en apparatuur ongeveer 10 procent. De overige grofweg 70 procent bestaat uit de kosten voor de inkoop. Er is dus beperkte ruimte om kosten te besparen door de vervangen van arbeid door kapitaal.

## Onderbouwing vanuit de gesprekken

Werkgevers stellen dat ze het liefst zoveel mogelijk zouden willen automatiseren en robotiseren om zo min mogelijk gebruik te hoeven maken van arbeid. Maar ze stellen ook dat er al veel is geautomatiseerd, zeker bij de kippenslacht, en dat verdere automatisering nauwelijks mogelijk is. Bij de slacht van kalveren, runderen en varkens is automatisering volgens hen lastiger, omdat elk individueel dier sterk verschilt. Werkgevers proberen wel verder te automatiseren, maar dit blijft ingewikkeld. Verdere kapitaalverdieping stuit op met name technologische maar ook financiële beperkingen. Daarvoor zijn de marges en de financiële ruimte voor investeringen volgens de werkgevers eenvoudigweg te klein. Ze zeggen dan ook enorm geholpen te zijn wanneer er financiële hulp beschikbaar zou komen bij grootschalige investeringen in innovatie. Verder geven werkgevers aan dat de noodzaak tot kapitaalverdieping hoe dan ook zal leiden tot consolidatie (schaalvergroting) in de sector.

### Box 3.2 Het in- en uitleenverbod in de Duitse vleessector

#### **Het in- en uitleenverbod**

De Duitse vleesindustrie gold lange tijd als een schoolvoorbeeld van extreem slechte arbeidsomstandigheden, waarbij wettelijke minimumnormen en voorschriften op het gebied van arbeidsveiligheid regelmatig werden omzeild. Tijdens de coronapandemie leidde een reeks ernstige coronabesmettingen in de vleesindustrie tot veel media-aandacht. Dit was de spreekwoordelijke druppel die de emmer deed overlopen. Als gevolg daarvan werd in december 2020 met de Arbeitsschutzkontrollgesetz (ASKG, wet inzake arbeidsveiligheid en -controle) een pakket nieuwe regels speciaal voor de vleesindustrie aangenomen om voor eens en voor altijd een einde te maken aan de misstanden in de sector. Centraal stond een wijziging van de "wet ter waarborging van de rechten van werknemers in de vleesindustrie" (GSA Fleisch), die sinds 2021 een verbod op contracting (inclusief zzp'ers) en in eerste instantie vergaande beperkingen op uitzendwerk tot 1 april 2024 bepaalde. Voortaan mochten er in de kernactiviteiten van de Duitse vleessector geen werknemers meer werkzaam zijn waarvoor bedrijven geen directe verantwoordelijkheid dragen.

#### **Impact op arbeidsomstandigheden**

Als eerste resultaat van deze wetwijzigingen kan worden gesteld dat de ASKG een einde heeft gemaakt aan het "georganiseerde gebrek aan het nemen van verantwoordelijkheid" in de vleesindustrie. Door het wettelijke verbod op uitzendarbeid en contracting (incl. zzp'ers) is het gelukt om weer duidelijke verantwoordelijkheden in de bedrijven vast te leggen en daarmee de voorwaarden te scheppen voor de handhaving van elementaire wettelijke arbeidsnormen. De controle instanties kunnen nu veel effectiever toezien op de naleving van de wetgeving. Aangezien de verantwoordelijkheid voor onaanvaardbare arbeidsomstandigheden onder de voorwaarden van de ASKG veel transparanter is, draagt ook de publieke druk van grote afnemers zoals de detailhandel en de horeca en van de eindconsumenten er in toenemende mate toe bij dat vleesbedrijven de wettelijke arbeidsnormen naleven om schandalen en negatieve krantenkoppen en daarmee gepaard gaande omzetsderving te voorkomen. De voorheen willekeurige omgang met arbeidsongevallen, die in de branche wijdverbreid was, is aanzienlijk beperkt. Het feit dat het aantal en de ernst van de arbeidsongevallen in de onderzochte bedrijven ondanks de productiegroei niet zijn toegenomen, toont aan dat de bedrijven in staat waren om hun normen op het gebied van arbeidsveiligheid na te leven. Door de ASKG zijn bepaalde atypische vormen van arbeid, zoals kleine contracten en uitzendwerk, afgenomen. Tegelijkertijd is er echter een toename van het aantal tijdelijke aanstellingen met kortlopende dienstverbanden, wat erop wijst dat bedrijven proberen de flexibiliteit die zij nodig achten te waarborgen door middel van tijdelijke arbeidsovereenkomsten.

#### **Impact op levens- en woonomstandigheden**

Een ander beoogd doel van de ASKG was het waarborgen van betere levens- en woonomstandigheden voor de talrijke arbeidsmigranten die een bedrijfswoning nodig hebben. Inmiddels zijn er duidelijke verbeteringen te zien in de woningen en levensomstandigheden van de werknemers. Dit is echter vooral te zien bij de grote bedrijven. Voor hen was de overname en renovatie van de woningen op grote schaal financieel gemakkelijk haalbaar. Voor kleine en middelgrote bedrijven ligt dat

anders. Daar worden de woningen nog steeds door externe dienstverleners ter beschikking gesteld, waarbij de financiering voor verbeteringen van de woningen een issue is. Voor bedrijven die deze taak niet zelfstandig kunnen uitvoeren, zijn betaalbare woningen en sociale woningen dringend noodzakelijk om de woonsituatie van de werknemers duurzaam te verbeteren. Deze werknemers hebben een maatschappelijke achterstand bij het zoeken naar een particuliere woning.

### **Impact op de vleessector**

Veel middelgrote bedrijven in de vleessector zien zich steeds meer ingeklemd tussen grote slachtconcerns en de machtige detailhandel en vrezen dat ze op den duur de enorme kostendruk niet kunnen weerstaan. Dit zou in de kaart spelen van de grote bedrijven, die daarmee hun expansie in de sector veilig zouden kunnen stellen. Zo is na de inwerkingtreding van de ASKG het al lang waarneembare concentratieproces in de sector nog eens versneld.

De economische situatie van de vleesindustrie als geheel is door de ASKG geenszins verslechterd. Een blik op de economische structuren laat bovendien zien dat de door de ASKG teweeggebrachte verandering vooral ten goede is gekomen aan de grote bedrijven, waarvan het aandeel in de omzet van de sector aanzienlijk is gegroeid. De tijdelijke omzetsdaling in 2021 is in de eerste plaats toe te schrijven aan de internationale afname van de verkoop als gevolg van de Afrikaanse varkenspest. Sindsdien stijgt de omzet van de sector weer.

Toch blijft de vleesindustrie in vergelijking met andere sectoren van de voedingsmiddelenindustrie, die eveneens onder de beroepsvereniging BGN zijn verzekerd, sterker getroffen door arbeidsongevallen. Een belangrijke oorzaak van het hoge aantal arbeidsongevallen, naast het feit dat het werk in de vleessector relatief zwaar, intensief en repetitief is, is het hoge personeelsverloop in de vleesbedrijven. Alle maatregelen om het verloop tegen te gaan, zoals verbetering van de lonen door cao's, een beter bedrijfsklimaat enz., kunnen dan ook worden beschouwd als een investering in de arbeidsveiligheid en de gezondheid van de werknemers. Bovendien blijkt dat het gebruik van moderne technologie en de productie van plantaardige vleesvervangende producten in de sector gepaard gaan met een lager personeelsverloop. In de vleesindustrie bestaat nog een aanzienlijk potentieel om door innovatie en automatisering het fysiek zware werk te verlichten en de werknemers te ontlasten.

De vleesindustrie blijft een laagloonsector die vooral inzet op goedkope massaproducten. In vergelijking met de belangrijkste West-Europese concurrerende landen heeft de Duitse vleesindustrie ook na de ASKG aanzienlijk lagere personeelskosten.

### **Conclusie**

De ontwikkeling van de vleesindustrie sinds de invoering van de ASKG laat over het algemeen een zeer gemengd beeld zien: enerzijds hebben de wettelijke maatregelen ter verbod van contracting en uitzendarbeid en ter controle van de arbeidsomstandigheden geleid tot merkbare verbeteringen voor de werknemers. De ASKG is ook een "gamechanger" gebleken in die zin dat er nu duidelijkere verantwoordelijkheden zijn gedefinieerd voor de arbeids- en werkgelegenheidsvoorwaarden van de voormalige werknemers met een contract voor werk. Een fundamentele verbetering van de arbeidsomstandigheden die verder gaat dan de wettelijke minimumnormen is echter niet gelukt. De vleesindustrie is nog steeds een uitgesproken laagloonsector: zij kan haar huidige bedrijfsmodel alleen voortzetten omdat zij, gebruikmakend van de loonverschillen in Europa, vooral arbeidsmigranten uit Oost-Europa in dienst neemt.

Bron: Erol, S. & Schulten, Th. (2025). *Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie? Eine Bilanz der Veränderungen nach dem Arbeitsschutzkontrollgesetz*, Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 41, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI).

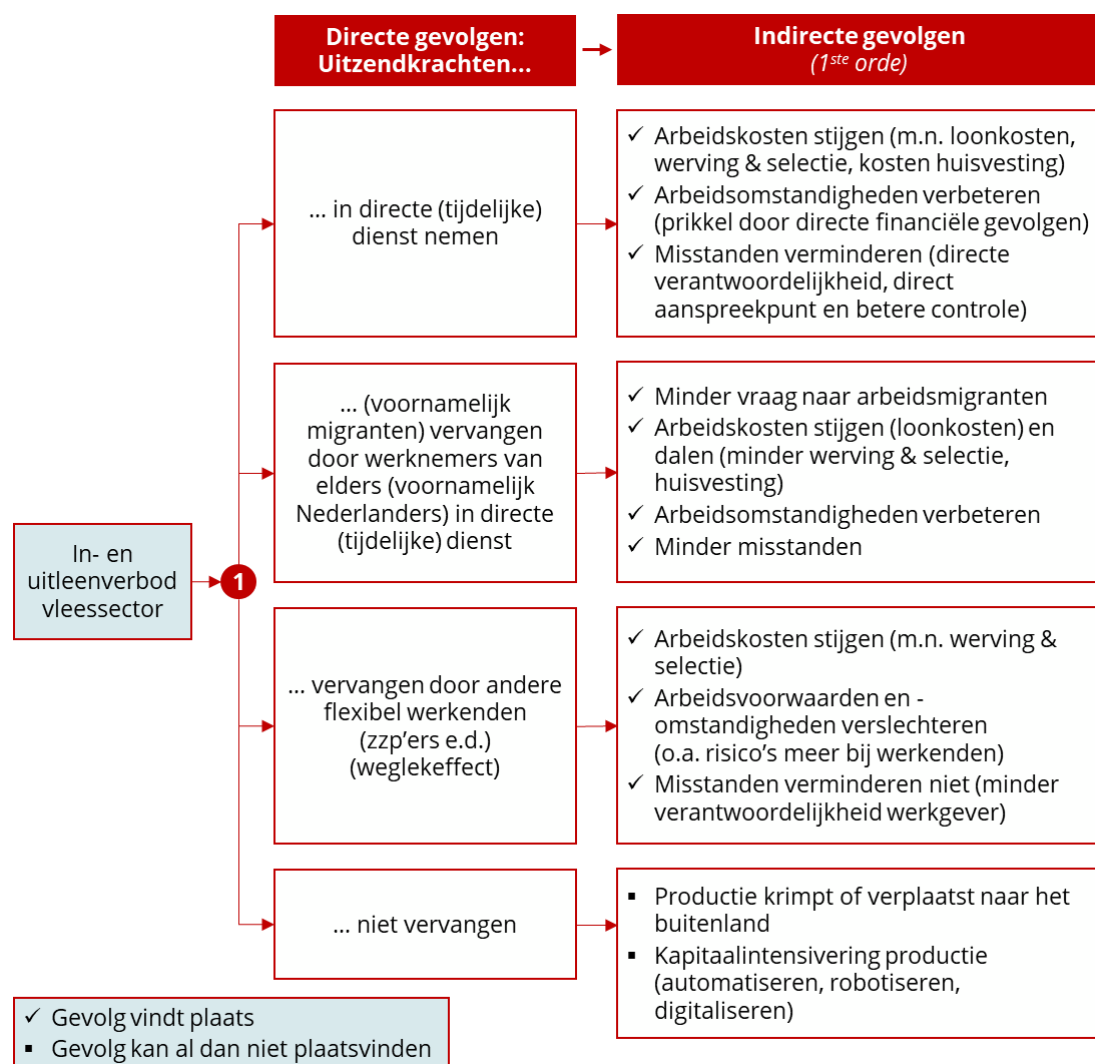
## 4 Eerste orde indirecte effecten in- en uitleenverbod

Door een in- en uitleenverbod in de vleessector zullen uurlonen naar verwachting nauwelijks toenemen, maar stijgen loonkosten wel als gevolg van de verplichte doorbetaling bij ziekte en verminderde flexibiliteit bij de inzet van werknemers. Verder stijgen arbeidskosten naar verwachting als gevolg van hogere kosten voor dienstverlening ten aanzien van werving & selectie, huisvesting en transport. Verder zullen arbeidsomstandigheden licht verbeteren en de kans op misstanden rond arbeidsmigranten kleiner worden als gevolg van een grotere directe verantwoordelijkheid én grotere financiële consequenties bij werkgevers.

In Hoofdstuk 3 zijn de mogelijke directe gevolgen van een in- en uitleenverbod in de vleessector beschreven. De verschillende directe gevolgen kennen verschillende indirecte gevolgen (de tweede kolom in Figuur 4.1). In veel gevallen is duidelijk dat deze indirecte gevolgen optreden, zoals stijgende arbeidskosten wanneer werknemers in directe dienst komen of een verbetering van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, omdat er een directere verantwoordelijkheid en directe financiële prikkels bij de inlener komen te liggen, en omdat betere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden mogelijk nodig zijn om meer Nederlandse werknemers aan te trekken. In andere gevallen kunnen indirecte gevolgen al dan niet plaatsvinden. Wanneer uitzendkrachten bijvoorbeeld niet (of tenminste in mindere mate) worden vervangen, kan dat leiden tot kapitaalintensivering of het verplaatsen van productie naar het buitenland, of beide.

In dit hoofdstuk worden vier verschillende indirecte effecten van een in- en uitleenverbod in de vleessector besproken: een verandering van lonen en loonkosten, een verandering van arbeidskosten, een verandering van arbeidsomstandigheden en de kans op misstanden rond arbeidsmigranten. Dit betreft allemaal eerste orde effecten die optreden rond de inzet van arbeid. Effecten op de productie(structuur) in de vleessector en overige maatschappelijke effecten worden beschouwd als tweede orde indirecte effecten en worden in Hoofdstuk 5 behandeld.

Figuur 4.1 Eerste orde indirecte (arbeidsmarkt)effecten van een in- en uitleenverbod in de vleessector



Bron: SEO Economisch Onderzoek

## 4.2 Verandering van lonen en loonkosten

### Verwachte effecten

Door een in- en uitleenverbod in de vleessector en het direct in dienst nemen van uitzendkrachten zullen uurlonen naar verwachting nauwelijks veranderen, omdat de cao in de vleessector al grotendeels wordt gevolgd voor uitzendkrachten. Door verminderd arbeidsaanbod kunnen uurlonen licht stijgen om meer mensen aan te trekken of te behouden, maar dat zijn naar verwachting marginale effecten.

Daarentegen is het de verwachting dat totale lonen en loonkosten wel stijgen door het in- en uitleenverbod. Daarvoor zijn meerdere redenen. Ten eerste is er sprake van minder flexibiliteit bij de inzet van uren van werkenden, waardoor ook uren worden verpaid waarin werkenden niet noodzakelijk productief zijn. Bij uitzendwerk kunnen deze uren gemakkelijker worden op- of afgeschaald. Naast schommelingen in de productie, betreft dit ook niet-

productieve uren door ziekteverzuim die binnen een direct dienstverband moeten worden doorbetaald, terwijl dat bij uitzendkrachten niet (altijd) hoeft. Werkgevers stellen daarbij dat het ziekteverzuim hoger wordt zodra uitzendkrachten in directe dienst komen, maar daar zijn op grond van verzuimcijfers naar contractvorm geen aanwijzingen voor. Verder is het risico bij directe dienstverbanden kleiner dan bij uitzendwerk dat loon waar mensen formeel recht op hebben niet wordt uitbetaald, bijvoorbeeld in het geval van overwerk of incidentele beloningen. Ook dat leidt tot een verhoging van de gemiddelde loonkosten.

### Onderbouwing vanuit de literatuur

Uurlonen van uitzendwerknemers zijn in de loop van de tijd beter vergelijkbaar geworden met de urlonen van werknemers in tijdelijke loondienst die dezelfde werkzaamheden verrichten, maar (beide) blijven nog achter op de urlonen van werknemers in vaste loondienst die dezelfde werkzaamheden verrichten (Heyma et al, 2020). De vergelijkbaarheid van de urlonen van uitzendwerknemers en werknemers in directe tijdelijke dienst kan worden verklaard doordat de uitzend-cao bepaalt dat de arbeidsvoorwaarden voor uitzendkrachten, waaronder het loon, overige vergoedingen en arbeidstijden, tenminste gelijk moeten zijn aan de arbeidsvoorwaarden voor werknemers in directe dienst die vergelijkbaar werk verrichten. Afwijkingen dienen te worden gecompenseerd. Een in- en uitleenverbod en het in directe tijdelijke dienst nemen van uitzendkrachten zal daarom in principe niet leiden tot een verhoging van de loonkosten van werkgevers in de vleessector.

Tegelijkertijd zorgt een in- en uitleenverbod wel voor een vermindering in flexibiliteit bij de inzet van arbeid. Waar uitzendarbeid relatief gemakkelijk is op en af te schalen, zowel in aantal personen als in het aantal gewerkte uren, daar biedt het werken met directe dienstverbanden minder flexibiliteit. Contracten worden aangegaan voor een bepaalde (langere) periode, waarin de inzet van arbeidsuren vaststaat. Via flexibele contracten zoals nul-urencontracten kan worden gezocht naar flexibiliteit bij de inzet van werkenden, maar dat is beperkter dan bij een uitzendcontract. Als gevolg daarvan worden er uren verloond die niet altijd productief worden ingevuld, onder andere bij schommelingen in het productieproces en daarmee in de vraag naar arbeid. Een belangrijker verschil tussen uitzendcontracten en directe dienstverbanden, is het bestaan van een loondoorbetalingsplicht bij ziekteverzuim in directe dienst, terwijl uitzendcontracten met een uitzendbeding geen loondoorbetalingsplicht kennen. Aangezien ziekteverzuim bij het relatief zware productiewerk in de vleessector relatief vaak voorkomt (zie Figuur 2.9 in Hoofdstuk 2) zorgt dat voor een belangrijke verhoging van de totale loonkosten bij het in directe dienst nemen van uitzendkrachten.

Daarnaast kunnen loonkosten stijgen door een in- en uitleenverbod, omdat minder variatie in contractvormen de aansluiting tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod kan beperken. Minder geschikt aanbod van arbeid zorgt voor een stijgende prijs van arbeid. Een deel van de huidige arbeidsmigranten zal zonder de mogelijkheid van uitzendwerk in de vleessector niet langer beschikbaar zijn voor bedrijven in de vleessector. Dat kan liggen aan preferenties aan de aanbodkant (bijvoorbeeld het gemak, de flexibiliteit en de beschikbaarheid van huisvesting bij uitzendwerk) of aan de vraagkant (taaleisen in combinatie met een direct dienstverband of behoefte aan flexibiliteit). Arbeidsmigranten zijn vaak slecht geïnformeerd over (de voordelen van) alternatieve contractvormen, waardoor zij ervoor kunnen kiezen om bij een in- en uitleenverbod in een andere sector uitzendwerk te verrichten of helemaal niet meer naar Nederland te komen voor werk. Arbeidsmigratie leidt in het algemeen tot een beperking van de bestaande loonstijging in sectoren en regio's waar arbeidsmigranten actief zijn. Die effecten zijn klein, maar wel aanwezig in de laagste loonklasse en afwezig in de hoogste loonklasse (Heyma et al., 2008). Wanneer het aanbod van arbeidsmigranten kleiner wordt, leidt dat dus tot minder neerwaartse druk op de lonen, die dan sneller kunnen stijgen dan zonder in- en uitleenverbod.

Tot slot mag niet onvermeld blijven dat misstanden met arbeidsmigranten in de vleessector veelvuldig het niet uitbetalen van loon betreft waar uitzendkrachten (denken) recht op te hebben (SOMO, 2024; NLA, 2023). Meldingen daarover betreffen veel minder vaak de loonbetaling in directe dienstverbanden. Het correcter uitbetalen van lonen bij directe dienstverbanden kan op zich daarom ook voor een gemiddelde stijging van de loonkosten zorgen bij het in directe dienst nemen van uitzendkrachten. Een correcte uitbetaling van het loon komt direct ten goede aan de werkende (zie ook hieronder in Paragraaf 4.4).

#### Box 4.1 Portret van de kalverslacht

##### **Beschrijving sector**

De kalverslacht is een nichemarkt die zich vrijwel uitsluitend in Noordwest-Europa bevindt. Nederland is binnen de EU de grootste producent van kalfsvlees. De kalverslacht is anders dan de andere sectoren in de vleessector, omdat kalveren een bijproduct zijn van de melkveehouderij en niet specifiek voor de slacht worden gefokt. De werkzaamheden in de kalversector zijn moeilijk planbaar, omdat het aanbod van kalveren afhankelijk is van de melkveecyclus. Van oudsher worden de meeste kalveren in de winter geboren, omdat in het verleden de wintermelk een hogere prijs opleverde. Daarin onderscheidt de kalversector zich van de andere sectoren.

De afzetmarkt is voornamelijk Europees, met name Duitsland, Frankrijk en Italië. In Nederland zelf wordt weinig kalfsvlees geconsumeerd.

##### **Het werk in de kalverslacht**

Het werk in de kalverslacht is arbeidsintensief, omdat een deel van het proces nog handmatig wordt uitgevoerd. Vanwege de biologische variatie tussen kalveren zijn bepaalde onderdelen van het werk moeilijk te automatiseren. Het slachtproces vereist mesvaardigheid van het personeel. De biologische variatie tussen kalveren leidt er ook toe dat de sector weinig mogelijkheden ziet voor verdere automatisering.

Het werk in de kalverslacht wordt voor een belangrijk deel door uitzendkrachten uitgevoerd. De gesproken bedrijven geven aan dat tussen de 40 en 50 procent van de werknemers in hun bedrijven werkzaam is als uitzendkracht. Uitzendkrachten worden ingezet om pieken op te vangen, maar ook vanwege de werving & selectie van arbeidsmigranten door uitzendbureaus, omdat er op de Nederlandse arbeidsmarkt onvoldoende arbeidsaanbod is voor de sector. Werkgevers in de sector zeggen de uitzendkrachten bij goed functioneren graag in directe dienst te willen nemen. Dat vindt ook al plaats, maar tegelijkertijd hecht de sector grote waarde aan de flexibiliteit die uitzendbureaus hen bieden.

##### **Het in- en uitleenverbod**

De bedrijven in de sector zijn tegen het in- en uitleenverbod. Zij vragen zich af welk probleem een uitzendverbod zou moeten oplossen en of meer handhaving niet beter zou werken. Een verbod zorgt volgens de sector voor een verlies aan flexibiliteit die de bedrijven noodzakelijk achten voor het goed functioneren van hun bedrijf. Bij een verbod blijft de huisvesting van uitzendkrachten een knelpunt, omdat werkgevers in de sector niet over de capaciteit beschikken om dit zelf te organiseren. Bovendien verloopt op dit punt de samenwerking met gemeenten moeizaam.

De bedrijven in de sector wijzen erop dat de slacht plaatsgebonden is: levende dieren mogen maximaal acht uur worden vervoerd. Verplaatsing van de slacht naar het buitenland is daardoor praktisch lastig en zou aanzienlijke investeringen vergen.

##### **Behoeftte aan flexibiliteit**

Vanwege de pieken in de productie is er bij bedrijven behoefte aan flexibiliteit. De kalverslacht is afhankelijk van het aanbod van kalveren uit de melkveesector. De productie is volgens de gesproken werkgevers dan ook moeilijk te plannen. Wel worden er meer kalveren geboren in de zomer dan in de winter, waardoor er wel een patroon bestaat waarop kan worden geanticipeerd. Afhankelijk van fluctuaties in de aangeboden volumes, moet er volgens de gesproken werkgevers snel op en af kunnen worden geschaald bij de inzet van personeel.

### Onderbouwing vanuit cijfers

Hoofdstuk 2 liet zien dat het ziekteverzuim in Nederland niet veel verschilt tussen werkenden met een uitzendcontract en werkenden met een tijdelijk direct dienstverband. Alleen voor vaste contracten ligt het ziekteverzuim gemiddeld hoger. Het verschil in loonkosten door ziekteverzuim zit daarom niet in een hoger ziekteverzuim, maar in het feit dat uitzendkrachten met een uitzendbeding niet worden doorbetaald bij ziekte en werknemers met een tijdelijk direct dienstverband wel. Een kanttekening daarbij is dat Hoofdstuk 2 ook liet zien dat het ziekteverzuim in de voedingsmiddelenindustrie, waar de vleessector onderdeel van uitmaakt, hoger ligt dan gemiddeld in de industrie. Het is uit de cijfers niet duidelijk of het vergelijkbare ziekteverzuim tussen uitzendwerknemers en tijdelijke werknemers in directe dienst ook expliciet geldt voor de vleessector.

### Onderbouwing vanuit de gesprekken

Werkgevers benadrukken in gesprekken dat de lonen van uitzendkrachten vergelijkbaar zijn met de lonen van werknemers in directe dienst die vergelijkbaar werk doen, onder meer omdat een deel van de uitzendorganisaties waarmee wordt gewerkt onder de cao in de vleessector valt. Voor uitzendkrachten zou het in directe dienst komen bij de inlener dan ook niet tot een hoger inkomen moeten leiden. Sterker nog, volgens de werkgevers zijn arbeidsmigranten dan slechter af, omdat ze bij weinig in te zetten uren niet bijvoorbeeld ook nog bij een andere inlener aan de slag kunnen gaan.

Werkgevers geven daarnaast aan dat de flexibiliteit door het gebruik van uitzendarbeid een belangrijk voordeel is, omdat het productieproces in de vleessector sterk aan schommelingen onderhevig kan zijn (zie Boxen 4.1 t/m 4.4). Dat vereist volgens de werkgevers ook een flexibele inzet van arbeid. Zonder die flexibiliteit in aantal werkenden én het aantal gewerkte uren, zouden de loonkosten een stuk hoger komen te liggen doordat niet (productief) gewerkte uren toch verloond moeten worden. Ook zeggen werkgevers die uitzendkrachten overnemen van het uitzendbureau dat ze merken dat deze uitzendkrachten zich vaker ziekmelden zodra ze in directe dienst zijn genomen. Het hogere ziekteverzuim zou bijdragen aan een verhoging van de loonkosten voor werkgevers bij het massaal in directe dienst nemen van uitzendkrachten in het geval van een in- en uitleenverbod. In Duitsland zou de ervaring ook zijn dat het ziekteverzuim is gestegen als gevolg van het uitzendverbod in de vleessector. Dat wordt volgens werkgevers verklaard doordat de drempel (en het inkomensnadeel) om zich ziek te melden voor werknemers lager is als ze in directe dienst zijn.

Stichting Fairwork signaleert dat misstanden rond achterstanden bij loonbetaling en het niet uitbetalen van salaris bij de eindafrekening vaker voorkomen in situaties waarbij een uitzendbureau betrokken is. Dit zijn misstanden die Fairwork in verschillende sectoren signaleert, niet alleen in de vleessector. Fairwork pleit voor een uitzendverbod, omdat het uitzendbureau daardoor uit de keten wordt gehaald en wijst daarbij op positieve effecten van het verbod in Duitsland. In het gesprek met Fairwork zijn de potentiële verandering in de loonkosten van werkgevers als gevolg van een in- en uitleenverbod niet expliciet aan de orde gekomen.

## 4.3 Verandering van arbeidskosten

Arbeidskosten bestaan behalve uit loonkosten uit alle andere kosten die gepaard gaan met de inzet van arbeid. Dat zijn bijvoorbeeld de kosten van werving & selectie, vervoer en huisvesting. Deze drie kostenposten zijn bijzonder relevant voor arbeidsmigranten en worden hieronder achtereenvolgens behandeld.

## Box 4.2 Portret van de varkensslacht

**Beschrijving sector**

De varkensslacht is de grootste deelsector van de roodvleessector in Nederland. De sector is sterk geconsolideerd met een paar bedrijven die een meerderheid van de markt in handen hebben. Deze bedrijven kennen vaak een omvang van 500 tot 1.000 werknemers. De varkensslacht is relatief meer gestandaardiseerd dan de runderen- en kalverenslacht. Dit komt doordat varkens specifiek worden gefokt voor de slacht. Als gevolg hiervan is het gewicht en formaat van varkens nagenoeg hetzelfde. Hierdoor is automatisering, tot op zekere hoogte, eenvoudiger dan bij runderen.

Een belangrijk kenmerk van de varkensslacht in Nederland is dat verschillende delen van ieder varken naar meerdere continenten geëxporteerd wordt. Delen die in Nederland niet worden geconsumeerd, zoals de koppen en de poten, worden verwerkt in gespecialiseerde verwerkingsbedrijven en daarna geëxporteerd naar Azië en Afrika.

**Het werk in de varkensslacht**

In de afgelopen 20 jaar, geven bedrijven aan, is de inzet van arbeid met 30 tot 40 procent afgenomen binnen de productie. Wel blijft de arbeid zwaar, repetitief en vindt het vaak plaats in een koude omgeving. Hoewel de varkensslacht steeds meer geautomatiseerd is, blijft het werk arbeidsintensief. De handelingen zijn repetitieve beweging met een mes om specifieke stukken vlees uit te snijden van het karkas. Hoewel varkens worden gefokt om zoveel mogelijk hetzelfde te zijn, blijft er tegelijkertijd biologische variatie tussen de dieren bestaan die niet verwerkt kan worden door robots of andere machines.

Voor de werkzaamheden is geen vooropleiding nodig. In de productie wordt het werk veelal uitgevoerd door (laaggeschoolde) arbeidsmigranten, vrijwel uitsluitend op uitzendbasis. In totaal bestaat gemiddeld 50 tot 60 procent van het personeelsbestand uit uitzendkrachten.

**Het in- en uitleenverbod**

Het in- en uitleenverbod wordt door bedrijven in de varkensslacht en -verwerking gezien als een probleem. Uitzendarbeid wordt door hen gezien als noodzakelijk, waarin ze eigenlijk geen keuze hebben. Niet alleen kunnen bedrijven de werknemers niet gemakkelijk vervangen door mensen uit Nederland, de kern van het bezwaar is dat het verbod de misstanden niet zal oplossen. Wel is er enige nuance: werkgevers erkennen dat er een aantal rotte appels zijn binnen de sector die hard aangepakt zouden moeten worden. Verder wordt er ook gepleit voor het afschaffen van de A1-constructies als effectievere maatregel dan het in- en uitleenverbod.

**Behoeft aan flexibiliteit**

Binnen de varkensslacht is er veel behoefte aan flexibiliteit bij de inzet van werknemers. Dit heeft onder andere te maken met seizoenpatronen in de consumptie. De vraag naar varkensvlees neemt toe rond Pasen en kerst, en tijdens het BBQ-seizoen. Verder kent de varkensslacht ook het typische probleem van de economische varkenscyclus. Deze cyclus houdt in dat er bredere schommelingen zijn in het aanbod van dieren en daarmee in de productievraag. Als de prijs laag is, stoppen boeren met produceren, wat later leidt tot krapte in aanbod. Dit maakt langetermijnplanning lastig. Daarnaast vormen dierziekten als de Afrikaanse varkenspest een onvoorspelbaar element. Een uitbraak kan het aanbod van dieren plotseling doen wegvallen of juist noodslachtingen vereisen. Dan is een flexibele inzet van personeel cruciaal.

## Werving & selectie

### Verwachte effecten

Een van de belangrijkste redenen voor werkgevers in de vleesindustrie om gebruik te maken van uitzendbureaus is hun dienstverlening ten aanzien van de werving & selectie van arbeidskrachten en in het bijzonder van arbeidsmigranten. Dat is specialistisch werk waar uitzendondernemingen schaalvoordelen mee behalen, hetgeen deels hun bestaan legitimeert. Een in- en uitleenverbod zorgt ervoor dat bedrijven in de vleessector op een andere manier de werving & selectie moeten organiseren. Het meest waarschijnlijk is dat zij dat gaan uitbesteden aan gespecialiseerde bedrijven. Dat kunnen ook de huidige uitzendbureaus zijn, die niet langer een totaalpakket aan arbeid, werving & selectie, huisvesting en transport aanbieden, maar werving & selectie als aparte dienst aanbieden. Op welke manier de vleessector dat ook organiseert, het is waarschijnlijk dat de kosten voor werving & selectie daarmee stijgen, omdat het niet meer kan worden gecombineerd met het inlenen van arbeid. Tegenover die hogere

kosten van werving & selectie staat de verwachting dat er wel minder werving & selectie nodig is, omdat werkenden in directe dienst minder gemakkelijk te vervangen zijn en naar verwachting loyaler zullen zijn aan hun werkgever, waardoor ze langer bij hetzelfde bedrijf blijven werken dan ze zouden doen in een uitzendconstructie. Onduidelijk is of de lagere kosten van werving & selectie door minder verloop van personeel opweegt tegen de hogere kosten van werving & selectie per werkende.

### Onderbouwing vanuit de literatuur

SZW (2025b) merkt op dat bedrijven in de vleessector bewust gekozen hebben voor een uitzendmodel, waardoor het aannemelijk is dat inleners een kostenvoordeel behalen met de inzet van uitzendarbeid ten opzichte van het in directe dienst nemen van deze werkenden. Inzet van uitzendarbeid heeft tegengestelde effecten op de arbeidskosten. De directe loonkosten van directe dienstverbanden liggen waarschijnlijk lager dan de kosten van uitzendkrachten door de marges die uitzendbureaus maken. Maar de totale arbeidskosten van uitzendkrachten zijn waarschijnlijk lager door verplaatsing van risico's naar de uitzender en het uitbesteden van dienstverlening ten aanzien van werving & selectie, vervoer en huisvesting, waar het uitzendbureau schaalvoordelen op kan behalen in combinatie met de inzet van arbeid.

Heyma (2023) betoogt dat schaalvoordelen in werving & selectie de economische ratio achter het bestaan van driehoekrelaties zoals uitzendarbeid zijn. De schaalvoordelen in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van arbeid, én in het verzamelen van informatie daarover, zorgt ervoor dat de drie partijen in een driehoekrelatie meer toegevoegde waarde bij lagere kosten genereren dan de twee partijen die arbeid aanbieden en vragen alleen. Daarbij wordt opgemerkt dat wanneer intermediairs arbeid gaan organiseren via driehoekrelaties waarbij de schaalvoordelen in werving en selectie of in het personeelsbeheer beperkt zijn, zij op zoek kunnen gaan naar nieuwe manieren om op kosten te besparen. Dat kan leiden tot verschillen tussen driehoekrelaties en reguliere banen in termen van arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, werkzekerheid en risico's op inkomensverlies door ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Een concentratie van informatie en marktmacht bij intermediairs kan zo leiden tot de inzet van driehoekrelaties in situaties waarin dat economisch en/of maatschappelijk niet optimaal is, onder meer omdat het leidt tot minder baan- en inkomenszekerheid en minder investeringen in het menselijk kapitaal van werknemers. Dat kan ten koste gaan van het arbeidsaanbod en de productiviteit, en daarmee van de maatschappelijke welvaart. Driehoekrelaties kunnen vanuit economisch perspectief dus ook leiden tot perverse effecten (Heyma, 2023).

Uitzendarbeid wordt, naast de flexibiliteit die het biedt ten aanzien van de inzet van arbeid, in de vleessector voornamelijk ingezet vanwege de bijkomende dienstverlening ten aanzien van werving & selectie, huisvesting en transport van arbeidsmigranten. Door schaalvoordelen in die dienstverlening kan worden bespaard op kosten die de inzet van de uitzendonderneming rendabel maken. Een in- en uitleenverbod zorgt ervoor dat er minder dienstverlening kan worden gecombineerd, waardoor er minder schaalvoordelen worden behaald. Als gevolg daarvan stijgen de kosten voor die dienstverlening. Dienstverlening ten aanzien van de werving & selectie van arbeidsmigranten is cruciaal voor bedrijven in de vleessector en daarom een belangrijke kostenverhogende consequentie van een in- en uitleenverbod.

Wanneer arbeidsmigranten door het in- en uitleenverbod vaker in directe dienst worden genomen, dan krijgen ze meer vastigheid en zekerheid in hun arbeidsrelatie. Heyma & Klinker (2025) laten zien dat factoren die het sterkst positief samenhangen met de verblijfsduur in Nederland van arbeids- en kennismigranten factoren zijn die meer zekerheid geven: werk en de hoogte van het daarbij behorende inkomen, een partner en het bezit van een koopwoning. Een in- en uitleenverbod en het in directe dienst nemen van arbeidsmigranten kan zo leiden tot een langere verblijfsduur en daarmee een lagere behoefte aan werving & selectie van arbeidsmigranten.

## Box 4.3 Portret van de pluimveeslacht

**Beschrijving sector**

De pluimveesector in Nederland is te kenmerken door een hoge organisatiegraad en sterke consolidatie. Vijf bedrijven hebben ongeveer 90 procent van de markt in handen en nagenoeg alle bedrijven zijn lid van brancheorganisatie Nepluvi. De grootste bedrijven in de sector overleggen periodiek met elkaar en met de brancheorganisatie. Ook overleggen zij periodiek met vakbonden.

De meeste export van kippenvlees gaat naar buurlanden als België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Een aanzienlijk deel van het in Nederland geslachte kippenvlees is bestemd voor de export. Dit hangt samen met het Beter Leven Keurmerk. Daardoor is het kippenvlees dat in de Nederlandse supermarkten ligt vrijwel uitsluitend afkomstig van in Nederland gebroede en geslachte kippen.

**Het werk in de pluimveesector**

Volgens de brancheorganisatie werken er ongeveer 10.000 mensen in de branche. Daarvan is de helft werkzaam als uitzendkracht. Het merendeel van de uitzendkrachten is arbeidsmigrant. Uitzendkrachten zijn volgens werkgevers nodig voor de productiepieken rond kerst en het BBQ-seizoen, maar de meeste bedrijven werken structureel met uitzendkrachten voor werk dat op dagelijkse basis plaatsvindt. De sector streeft er daarom naar het aantal werknemers in directe dienst te verhogen naar 80 procent in 2029. Dit vormt een uitdaging voor de branche, omdat ze voor het productiewerk zijn aangewezen op arbeidsmigranten, en die willen graag flexibel zijn, zo stellen werkgevers.

De pluimveeslacht is te typeren als een grotendeels geautomatiseerd proces. Productiewerk dat nog handmatig plaatsvindt betreft met name het aanhangen van verdoofde kippen aan de slachtlijn, het opleggen van schalen en het verpakkingswerk. Dit is fysiek zwaar en repeterend werk, dat vaak door uitzendkrachten wordt uitgevoerd. In termen van automatisering verwachten de bedrijven geen grote slagen meer te kunnen maken. Dat hangt samen met de al relatief hoge kapitaalintensiteit in de branche.

**Het in- en uitleenverbod**

De pluimveesector staat niet achter het in- en uitleenverbod, maar is naar eigen zeggen wel bereid te praten over andere maatregelen om misstanden rond uitzendkrachten en arbeidsmigranten tegen te gaan. De sector ziet de maatregel als disproportioneel. Bovendien zet de sector zich op dit vlak af tegen de roodvleessector. Volgens werkgevers in de pluimveesector zouden misstanden in de roodvleessector groter zijn dan in de witvleessector. Bedrijven in de pluimveesector zijn naar eigen zeggen bezig met het werven van nieuwe werknemers onder uitzendkrachten die actief zijn in de sector om in directe dienst te nemen. Dit verloopt volgens de bedrijven moeizaam, omdat het voor de uitzendkrachten kan leiden tot problemen met de huisvesting. De meeste uitzendkrachten hebben zelf niet de mogelijkheid om een woning te vinden. De uitzendbureaus organiseren dit voor de flexkrachten.

**Behoeft aan flexibiliteit**

De behoefte aan flexibiliteit in de pluimveesector is deels ingegeven door de seizoensgebondenheid van het werk. De seizoenspieken rond de kerst en het BBQ-seizoen keren ieder jaar terug. Daarnaast kan de sector te maken krijgen met een plotselinge productiedaling vanwege dierziekten. De seizoenspieken zijn dus enigszins voorspelbaar, terwijl dat bij dierziekten niet het geval is. Het werken met uitzendkrachten biedt bedrijven in de sector de mogelijkheid snel op en af te schalen. De behoefte aan flexibiliteit verschilt wel per bedrijf en type activiteit. Zo zijn er ook voldoende bedrijven die minder last hebben van seizoenspieken.

**Onderbouwing vanuit de gesprekken**

Werkgevers in de vleessector geven aan op zoek te blijven naar arbeidsmigranten, omdat Nederlanders het werk niet of nauwelijks zouden willen doen. De werving & selectie van arbeidsmigranten is echter iets dat ze zelf niet goed kunnen verzorgen en daarom graag uitbesteden. Dat kan nu bij uitzendorganisaties, maar als de combinatie met een uitzendcontract niet meer mogelijk is, dan geven werkgevers aan dat ze de werving & selectie los gaan inkopen of eventueel een bureau gericht op werving & selectie acquireren. Werkgevers verwachten dat het hoe dan ook zal leiden tot een verhoging van de kosten voor werving & selectie, uitzendbureaus zijn hier immers in gespecialiseerd. Volgens hen zal een in- en uitleenverbod ertoe leiden dat de eigen organisatie moet worden

uitgebreid door het aannemen van meer HR-professionals. Eén werkgever verwijst daarbij naar Duitsland alwaar hij ook actief is. Daar heeft het uitzendverbod geleid tot bijna een verdubbeling van de HR-afdeling van het bedrijf. Voor de grotere bedrijven is zo'n uitbreiding een reële mogelijkheid, maar kleinere werkgevers kunnen dat als een drempel ervaren. Als gevolg daarvan verwachten werkgevers dat het tot consolidatie (concentratie, schaalvergroting) van bedrijven in de branche gaat leiden.

## Huisvesting en transport

### Verwachte effecten

Bij een in- en uitleenverbod in de vleessector zal ook de huisvesting en eventueel het transport nog steeds worden uitbesteed aan gespecialiseerde bedrijven. Dat kunnen wederom de uitzendbureaus zijn waarmee nu wordt gewerkt in de vleessector. Bedrijven kunnen dit niet eenvoudig zelf doen, maar het leidt wel tot een kostenverhoging voor bedrijven, omdat er niet kan worden geprofiteerd van de schaalvoordelen in het arbeidspakket dat bedrijven nu afnemen bij uitzendondernemingen. Wanneer de huisvesting voor arbeidsmigranten niet zou worden geregeld, dan zullen er minder arbeidsmigranten beschikbaar zijn, omdat ze zelf de huisvesting niet of nauwelijks kunnen regelen, behalve als ze wat langer in dienst zijn. Dat laatste verschilt niet van de huidige situatie, waar een deel van de arbeidsmigranten (op termijn) in directe dienst komt en langer bij het bedrijf blijven werken en doorgroeien in functie.

### Onderbouwing vanuit de gesprekken

Inleners zien huisvesting als een groot probleem en daarom werken ze graag met uitzendbureaus die niet alleen de arbeidskracht regelen, maar ook ontzorgen met huisvesting en transport. De woningmarkt in Nederland vormt hierbij een extra knelpunt. Inleners zeggen zelf ook vaak in gesprek te gaan met gemeenten over huisvesting omdat ze het zelf goed willen regelen voor hun medewerkers. Gemeenten werken hierbij volgens de werkgevers vaker niet dan wel mee. Werkgevers stellen dat arbeidsmigranten de huisvesting vaker problematisch te vinden dan het werk dat ze uitvoeren. Sommige werkgevers geven aan dat zij afspraken maken over de huisvesting met de uitzendbureaus en daar jaarlijks op bezoek gaan om zich te verzekeren van adequate woonomstandigheden.

## 4.4 Verandering van arbeidsomstandigheden

### Verwachte effecten

Het werk in de vleessector kan worden aangemerkt als zwaar, intensief en repetitief, waarbij werkenden lange dagen maken onder relatief zware omstandigheden (qua temperatuur, licht en ruimte). Arbeidsomstandigheden op de werkvloer verschillen echter niet of nauwelijks tussen arbeidsmigranten en niet-arbeidsmigranten, of tussen uitzendkrachten en niet-uitzendkrachten. Op basis daarvan is de verwachting dat een in- en uitleenverbod niet *direct* leidt tot een verbetering van arbeidsomstandigheden voor werkenden in de vleessector. *Indirect* kan dat echter wel het geval zijn. Wanneer door een in- en uitleenverbod de grootste groep uitzendkrachten in directe dienst komt van de inlener, worden bedrijven in de vleessector sneller geconfronteerd met de kosten van improductiviteit die voortkomt uit slechte arbeidsomstandigheden of ziekteverzuim. Het gaat om een substantieel aandeel werknemers (ongeveer 65 procent van alle productiemedewerkers in de slachtsector is uitzendkracht), waardoor de gevolgen van improductiviteit bij het in directe dienst komen van deze groep aanzienlijk zijn. Dat betekent dat de werkgever meer zal investeren in het voorkomen van ziekteverzuim en het optimaliseren van de productiviteit via betere arbeidsomstandigheden. Daarmee wordt ook het risico op misstanden op het gebied van arbeidsomstandigheden kleiner. Daarnaast betekent een direct dienstverband en de daarbij behorende loondoorbetaling bij ziekte meer

zekerheid over het aantal uren en over het looninkomen dan in een uitzendconstructie, en daarmee een verbetering van de arbeidsomstandigheden.

#### Box 4.4 Portret van de runderslacht

##### **Beschrijving sector**

In Nederland is de runderslacht een relatief kleine deelsector binnen de roodvleesproductie. De runderen die worden geslacht komen vrijwel uitsluitend uit de zuivelketen: melkkoeien die na drie tot vier jaar melkproductie worden afgevoerd. Voor deze sector worden dus niet specifiek dieren gefokt, in tegenstelling tot de varkensslacht. De sector bestaat voornamelijk uit kleine tot middelgrote bedrijven. Daarbij kent de deelsector ook noodslacht. Dit is het slachten van dieren wanneer het dier niet op transport kan vanwege bijvoorbeeld een gebroken poot. Dit type slacht vindt vaak in kleinschalige slachterijen plaats.

Een kenmerk van de sector is dat er in grote delen van Nederland nauwelijks slachtcapaciteit is. Brancheorganisaties signaleren dat er in provincies als Noord-Holland, Limburg en Utrecht geen slachterijen meer zijn. Dit dwingt veehouders om zieke of af te voeren dieren over steeds grotere afstanden te transporteren, met risico's voor het dierenwelzijn.

##### **Het werk in de runderslacht**

Werken in de runderslacht is arbeidsintensiever en vakkundiger dan, bijvoorbeeld, de pluimveeslacht. Runderen hebben meer biologische variatie, omdat zij niet specifiek voor de slacht gefokt zijn. Dit zorgt ervoor dat het productieproces minder gestandaardiseerd is en moeilijker te automatiseren. Daarbij zijn runderen groter, verschillen ze meer van elkaar en zijn er meer handelingen per dier vereist. Hierdoor is er een sterkere nadruk op de mesvaardigheid van werknemers. De verdeling tussen uitzendarbeid en vaste arbeid verschilt verder niet tot nauwelijks van de andere deelsectoren: 50-60% van het personeelsbestand is uitzendkracht.

##### **Het verbod**

Met name de kleinere en middelgrote runderslachterijen maken zich zorgen om het verbod. Dit verbod kan, volgens gesproken slachterijen, leiden tot de sluiting van kleinschalige slachterijen. Het gebrek aan uitzendkrachten is volgens de gesproken bedrijven niet op te vangen door Nederlandse werknemers. Verder stellen deze slachterijen dat ze vaak geen volwaardige contracten aan kunnen bieden, door het beperkte aantal slacht- en verwerkingsuren die ze per week hebben. Daarnaast zeggen de gesproken werkgevers dat het verdwijnen van de regionale slachtcapaciteiten niet alleen een economisch probleem is, maar ook een dierenwelzijnsprobleem: dieren moeten steeds verder reizen waardoor het risico op ongelukken toeneemt.

##### **Behoeft aan flexibiliteit**

De runderslacht heeft voornamelijk behoefte aan flexibiliteit door de onvoorspelbaarheid van het aanbod van dieren. Melkkoeien worden niet geboren voor de slacht, maar zijn een restproduct uit de zuivelketen. Daarbij bestaat de deelsector ook voor een deel uit noodslacht.

In het bijzonder voor kleinschalige runderslachterijen vormt het uitzendverbod een risico. Deze bedrijven werken immers niet met een vaste bezetting, omdat ze slechts een paar dagen per week slachten. Daarom werken veel uitzendkrachten bij meerdere regionale slachterijen om met hun werkzaamheden een week te vullen.

## Onderbouwing vanuit de literatuur

De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) stelt dat het risico op relatief slechte arbeidsomstandigheden, overtredingen van arbeidswetten en andere misstanden rond de inzet van arbeidsmigranten, ofwel het risico op oneerlijk en onveilig werk, het grootst is in sectoren en werkzaamheden waarbij snel mensen nodig zijn en waar sprake is van laagbetaald werk, zoals in de detailhandel, horeca, land- en tuinbouw, metaal en industrie, de bouw en distributiecentra, transport en logistiek (NLA, 2023). Voor dit soort werkzaamheden zijn volgens de NLA weinig tot geen Nederlandse arbeidskrachten te vinden voor de arbeidsvoorwaarden die Nederlandse werkgevers willen bieden. Arbeidsmigranten zijn daartoe wel bereid.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt in een brief aan de Tweede Kamer (SZW, 2025a) dat het risico op het overtreden van arbeidswetten, waaronder wetten ten aanzien van arbeidsomstandigheden (Arbowet), het hoogst is in de vleessector. Dat blijkt uit een nadere verkenning van het ministerie waaruit ook naar voren komt dat het risico zich daadwerkelijk vertaalt in overtredingen van arbeidswetten in de vleessector (SZW, 2025b). De verkenning is mede gebaseerd op rapportages van de Nederlandse Arbeidsinspectie, die periodiek de risico's met betrekking tot gezond, veilig en eerlijk werk in specifieke sectoren en beroepen in beeld brengt via de Inspectiebrede Risicoanalyse (IRA). Op basis van de IRA komt de slachtsector eruit als sector waar verreweg de grootste arbeidsrisico's zijn te vinden (NLA, 2025).

Voor overtredingen van arbeidswetten die toezien op arbeidsomstandigheden, is de aanwezigheid van een uitzendbureau een belangrijke voorspeller (SZW, 2025b). Inspecteurs van de Nederlandse Arbeidsinspectie constateerden 1,8 keer vaker een arbo-overtreding bij werkgevers die als inlener bij een zaak waren betrokken dan bij werkgevers die in de periode 2018-2022 nooit als inlener bij een zaak betrokken zijn geweest (NLA, 2025). Ook bij het toenemend aantal ernstige ongevallen speelt uitzendarbeid een rol. Bij 18 procent van de slachtoffers in afgeronde onderzoeken naar meldingsplichtige arbeidsongevallen in 2024, ging het in 18 procent van de gevallen om een uitzendkracht, terwijl hun aandeel op het totaal aantal werkenden werd ingeschat op 4 procent (NLA, 2025). Een deel van de verklaring voor dit verschil kan zijn dat uitzendkrachten relatief vaak onveilig werk doen in een werkomgeving met gebrekkige veiligheidsvoorzieningen (NLA, 2023). Maar de bevindingen van de NLA maken het aannemelijk dat een in- en uitzendverbod zou bijdragen aan het verminderen van arbo-overtredingen en arbeidsongevallen.

In een studie naar de woon- en werkomstandigheden voor kort in Nederland verblijvende arbeidsmigranten, laten Heyma et al. (2022) zien dat voor 16 procent van alle kort verblijvende arbeidsmigranten geen sprake lijkt van goed werkgeverschap. Factoren die daarbij relatief vaak worden genoemd zijn het uitvoeren van zwaar, ongemakkelijk of gevaarlijk werk (39 procent), het hebben van variabele werkuren zonder tijdige notificatie van de werktijden (30 procent) en intimidatie en pesten op het werk (23 procent). Deze vormen van minder goed werkgeverschap worden bij kort verblijvende arbeidsmigranten vaker gevonden bij uitzendkrachten en arbeidsmigranten werkzaam in de land- en tuinbouw, voedingsmiddelenindustrie en logistiek. Dat bevestigt het beeld van de Arbeidsinspectie.

De relatief grote arbeidsrisico's bij arbeidsmigranten die uitzendwerk verrichten worden door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2025) voornamelijk toegeschreven aan de afhankelijkheid van arbeidsmigranten van hun werkgever voor huisvesting, inkomen en toegang tot zorg. Deze afhankelijkheid maakt het moeilijk om onveilige arbeidsomstandigheden te weigeren. Als ze een ongeval krijgen, verliezen ze vaak niet alleen hun baan, maar ook hun woning en zorgverzekering, waardoor ze in een precare situatie belanden. Ook hebben arbeidsmigranten vaak beperkte toegang tot arbozorg, reguliere zorg en sociale zekerheid. Zo blijft het lastig om arbozorg goed te borgen, onder meer door een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden voor veiligheid tussen materiële werkgevers (inleners) en uitzendbureaus. Een praktisch gevolg is dat de bedrijfsarts niet altijd in een positie is die goed zicht op de werkplek van de arbeidsmigrant mogelijk maakt. Door taalproblemen, onvoldoende kennis van het zorgstelsel en het ontbreken van een (sociaal) vangnet, is de kans groot dat arbeidsmigranten bij ziekte of letsel onvoldoende ondersteuning krijgen. Hierdoor kunnen zij in financiële problemen raken, wat hun afhankelijkheid van de werkgever of het uitzendbureau verder vergroot. De onderzoeksraad merkt daarbij op dat het operationele toezicht van de Arbeidsinspectie nog onvoldoende is afgestemd op de risicoverhogende factoren van arbeidsmigranten, waardoor het toezicht in het beschermen van arbeidsmigranten tekort schiet (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2025).

De cijfers suggereren dat de vormgeving van de arbeidsrelatie (in driehoeksverhouding) medeverantwoordelijk is voor overtredingen (SZW, 2025b). Wanneer de overtredingen zich sectoraal concentreren betekent dit dat de inlener hierbij ook een grote rol speelt. Een eventueel in- en uitleenverbod zou daarom vooral effect hebben op het terugdringen van overtredingen van arbeidsvoorwaarden (AMF-overtredingen) en minder op het terugdringen van overtredingen op arbeidsomstandigheden (Arbo-overtredingen). De inlener blijft (ook bij een uitzendconstructie) immers verantwoordelijk voor de arbeidsomstandigheden. SZW (2025b) refereert daarbij aan de ervaringen met een in- en uitleenverbod in de Duitse vleessector vanaf december 2020, waarvan inmiddels een evaluatie is verschenen (WSI, 2025). Daarin worden verbeteringen gerapporteerd aangaande arbeidsverhoudingen en arbeidsomstandigheden. Zo is er verbetering zichtbaar op het gebied van duidelijkheid over rechten en plichten binnen de slachtindustrie. Daarbij moet worden opgemerkt dat in de Duitse situatie ook de handhaving op arbeidswetten tijdelijk sterk werd geïntensiveerd.

### Onderbouwing vanuit de gesprekken

Werkgevers in de branche zijn zich bewust van het feit dat het werk in de vleessector zwaar is, met name in de slacht. Het is immers werk waarvoor het zeer lastig is om nieuw personeel te vinden. Tegelijkertijd hebben de onderzoekers met eigen ogen kunnen zien dat er ook oudere werkenden in de slachtbedrijven werken en dat sommige mensen het werk jarenlang volhouden. Werkgevers wijzen erop dat de arbeidsomstandigheden gelijk zijn voor alle medewerkers binnen hetzelfde productieproces en daarom niet verschillen tussen arbeidsmigranten en niet-arbeidsmigranten. Volgens werkgevers kiezen sommige arbeidsmigranten juist bewust voor werk in de vleessector boven uitzendwerk in andere sectoren, omdat er in de vleessector zeer hygiënisch wordt gewerkt.

Stichting Fairwork, een organisatie die zich inzet voor het welzijn van arbeidsmigranten in Nederland, laat juist weten dat de driehoeksrelatie binnen de uitzendconstructie ervoor zorgt dat er onduidelijkheid kan ontstaan over de verantwoordelijkheid voor en het belang van arbeidsomstandigheden, waardoor er meer misstanden kunnen voorkomen dan bij arbeidsrelaties in directe dienst. Zij pleiten er voor dat de driehoeksrelatie verboden wordt, zodat er één partij rechtstreeks aan te spreken is. In dat kader is het opvallend te constateren dat het aantal uitzendbureaus waarmee een werkgever werkt verschilt per inlener. Bedrijven die fatsoenlijk lijken te willen werken, werken vaak met minder verschillende uitzendbureaus gelijktijdig en werken hier bovendien langduriger mee samen. Een suggestie kan zijn het aantal uitzendbureaus waarmee inleners werken aan banden te leggen, omdat de concurrentie tussen uitzendbureaus de slechte kwaliteit van de arbeid kan versterken.

## 4.5 Kans op misstanden

### Verwachte effecten

Misstanden rond arbeidsmigranten hangen vooral samen met huisvesting, loonbetaling, ontslag en zorg. Verantwoordelijkheid hiervoor wordt door werkgevers en uitzendbureaus soms op elkaar afgeschoven. Een in- en uitleenverbod maakt het afschuiven van verantwoordelijkheden minder eenvoudig en de handhaving door de Nederlandse Arbeidsinspectie eenvoudiger, omdat werkgevers er beter direct op kunnen worden aangesproken als zij arbeidsmigranten in directe dienst hebben. Het is daarom te verwachten dat het aantal misstanden rond arbeidsmigranten vermindert als gevolg van een in- en uitleenverbod. Dat zou direct ten goede komen van arbeidsmigranten doordat ze minder vaak te maken krijgen met slechte huisvesting, incorrecte loonbetaling, ontslag of gebrekkige zorg. Tegelijkertijd zullen misstanden niet worden voorkomen door de maatregel. Werkgevers zullen veel van de dienstverlening rond arbeidsmigranten (werving & selectie, transport, zorg) blijven uitbesteden aan derden. Daarmee blijft de kans op het afschuiven van verantwoordelijkheden en de kans op misstanden bestaan.

## Onderbouwing vanuit de literatuur

Veel misstanden concentreren zich in sectoren waar de winstmarges beperkt zijn, het werk arbeidsintensief is en er veel met uitzendkrachten wordt gewerkt (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020). De prikkel om te besparen op de factor arbeid is in deze sectoren groot. Door gebruik te maken van het verlicht arbeidsrechtelijk regime<sup>13</sup> voor uitzendkrachten kunnen de uitlener en inlener veel makkelijker van arbeidskrachten afscheid nemen (SZW, 2025b). Ook liggen veel werkgeversverplichtingen bij het uitzendbureau. Door deze aspecten zijn er minder risico's voor de inlener, zoals het risico van loondoorbetaling bij ziekte, het risico van improductiviteit door leegloop of werkschommelingen, en risico's rond ontslag. Het verlichte arbeidsrechtelijke regime en het verplaatsen van de werkgeversverplichtingen naar het uitzendbureau maken dat de kosten van arbeid afnemen voor de inlener, ondanks dat aan het uitzendbureau bemiddelkosten moeten worden betaald. Voor sommige inlenende bedrijven zijn deze lagere arbeidskosten echter niet genoeg. Door hen wordt, in samenhang met uitleners, wet- en regelgeving bewust omzeild. Hierbij kunnen kwaadwillende inleners en uitleners zich verschuilen achter de complexiteit van de regels en de gedeelde verantwoordelijkheid. Juist vanwege deze driehoeksverhouding kunnen partijen naar elkaar blijven wijzen (SZW, 2025b). Timmerman (2025) betoogt in zijn proefschrift over moderne arbeidsmigratie dat uitzendbureaus en andere intermediairs bedrijven in staat stelt om een positie van *strategische onwetendheid* te behouden met betrekking tot misstanden en uitbuiting binnen hun supply chains. Volgens Timmerman blijven vormen van *social harm* rondom arbeidsmigratie zelden beperkt tot afzonderlijke misstanden, maar hebben eerder te maken met veel bredere kwesties rond de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten. In mei 2024 kwam de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA, 2024) nog met een signaal over omvangrijk misbruik van 'ontslag op staande voet' bij drie uitzendbureaus in de vleesverwerkende industrie gespecialiseerd in arbeidsmigranten. Bij 3 van 13 onderzochte uitzendbureaus bleek het percentage ontslag op staande voet zeer hoog: van 40 procent tot meer dan 80 procent (NLA, 2024). Dit signaal kwam bovenop eerdere berichtgeving in de media over misstanden met uitzendkrachten in de vleessector (zie Van de Goorbergh, Gerritse, Vervliet & Heyma, 2025).

Specifiek in de slachtsector is het hoogste risico op overtredingen van arbeidswetten geconstateerd en dat risico vertaalt zich in de slachtsector structureel in daadwerkelijke overtredingen (SZW, 2025b).<sup>14</sup> De Arbeidsinspectie constateert daarnaast dat er bij een in- en uitleenconstructie een grotere kans is op overtreding van arbeidswetten (SZW, 2025b). Inspecteurs constateerden 2,2 keer zo veel overtredingen bij werkgevers die op enig moment in de periode 2018-2022 als inlener bij een zaak waren betrokken dan bij werkgevers waarvoor dat niet gold (NLA, 2025). Dit wijst er volgens SZW (2025b) op dat er over de hele arbeidsmarkt een verhoogde kans is op misstanden als er sprake is van het inlenen van arbeidskrachten. Heyma et al. (2022) laten zien dat voor 16 procent van alle kort verblijvende arbeidsmigranten geen sprake lijkt van goed werkgeverschap. De factoren die daarbij relatief vaak worden genoemd zijn het niet verzekerd (denken te) zijn tegen ziektekosten (57 procent), het ontbreken van een loonstrook in een begrijpelijke taal (41 procent) en de afhankelijkheid van de werkgever voor de woning (35 procent). Deze vormen van minder goed werkgeverschap worden bij kort verblijvende arbeidsmigranten vaker

<sup>13</sup> De term 'verlicht arbeidsrechtelijk regime' wordt gebruikt om de verschillen tussen uitzendkrachten en 'gewone' arbeidsovereenkomsten te duiden. Zo geldt in de eerste fase van de uitzendovereenkomst geen beperking op het aantal tijdelijke contracten dat kan worden gesloten (bij gewone arbeidsovereenkomsten is dat 3 contracten in 3 jaar), kan de uitzendkracht per direct ontslagen worden als de inlener de opdracht stopt (het zogenoemde uitzendbeding), en kan worden geregeld dat er niet betaald wordt als er geen werk is (de uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht), zie Heyma et al. (2020).

<sup>14</sup> Ook de Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO) stelt in haar rapport in samenwerking met de Stichting Fairwork vast dat in de vleesverwerkende industrie volgens hulporganisaties de meest ernstige misstanden spelen onder arbeidsmigranten, met name door de gehanteerde uitzendconstructie (SOMO, 2024). Het gaat hierbij volgens eigen zeggen om een lobby-paper waarin specifiek wordt gekeken naar de rol van uitzendbureaus in de vleesverwerkende industrie, niet om onafhankelijk onderzoek.

gevonden in het geval van uitzendkrachten en arbeidsmigranten werkzaam in de land- en tuinbouw, voedingsmiddelenindustrie en logistiek.

Organisaties als SNCU en Fairwork erkennen dat de problematiek met uitzendkrachten complex en veelzijdig is. Maar deze partijen zijn het niet eens over of een in- en uitleenverbod een geschikte oplossing is voor de misstanden die plaatsvinden met uitzendkrachten. Fairwork is een voorstander van een in- en uitleenverbod, want volgens hen zorgt de driehoeksrelatie binnen de uitzendconstructie ervoor dat er onduidelijkheid kan ontstaan over de verantwoordelijkheid voor en het belang van arbeidsomstandigheden, waardoor er meer misstanden kunnen voorkomen dan bij arbeidsrelaties in directe dienst. SNCU is geen voorstander van een in- en uitleenverbod want zij vinden dat het deels ligt aan de onwetendheid van de arbeidsmigranten over hoe de uitzendregels in Nederland werken. Wel zijn partijen het erover eens dat het goed zou zijn als de inlener meer verantwoordelijkheidsgevoel zou hebben voor zijn personeel (SZW, 2025b).

De evaluatie van het in- en uitleenverbod in de Duitse vleessector (WSI, 2025) laat zien dat het verbod maar mondjesmaat effectief is gebleken bij het verbeteren van omstandigheden en maatschappelijke problemen buiten de werkvloer, zoals bij de huisvesting van arbeidsmigranten.

### **Onderbouwing vanuit de gesprekken**

De werkgevers in de vleessector waarmee is gesproken herkennen zich niet in het beeld dat in de media is geschetst van misstanden rond arbeidsmigranten in de sector. Werkgevers in de vleessector zijn van mening dat dit soort misstanden incidenten zijn die bij incidentele (malafide) bedrijven en uitzendbureaus voorkomen. Dit laatste wordt beaamd door de organisaties die opkomen voor de belangen van de arbeidsmigranten. De gesproken werkgevers gaan, volgens henzelf, fatsoenlijk om met arbeidsmigranten en uitzendwerknemers.

Meerdere werkgevers vrezen dat een in- en uitleenverbod tot versnippering van de dienstverlening leidt: werk bij de werkgever, huisvesting bij een (voormalig) uitzendbureau, transport weer elders. De arbeidsmigrant verliest hiermee het centrale aanspreekpunt, waardoor de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten wordt vergroot. Dat kan er volgens werkgevers juist toe leiden dat de (arbeids)omstandigheden voor de arbeidsmigrant verslechteren.

## 5 Tweede orde indirecte effecten in- en uitleenverbod

Hogere arbeidskosten leiden tot hogere productiekosten, die gegeven de beperkte marktmacht en lage winstmarges in de vleessector grotendeels moeten worden doorberekend in de productprijzen. Dit resulteert naar verwachting in een beperkte krimp van de sector, verdere schaalvergroting via consolidatie, mogelijk verplaatsing van productie naar het buitenland en beperkte bredere effecten op ketenpartijen en maatschappij.

Bij de analyse van een in- en uitleenverbod is het van belang om niet alleen de directe en eerste orde effecten te beschouwen, maar ook de tweede orde effecten die via marktmechanismen en ketenrelaties doorwerken. Figuur 5.1 laat zien hoe de directe effecten zich kunnen vertalen in eerste en tweede orde effecten.

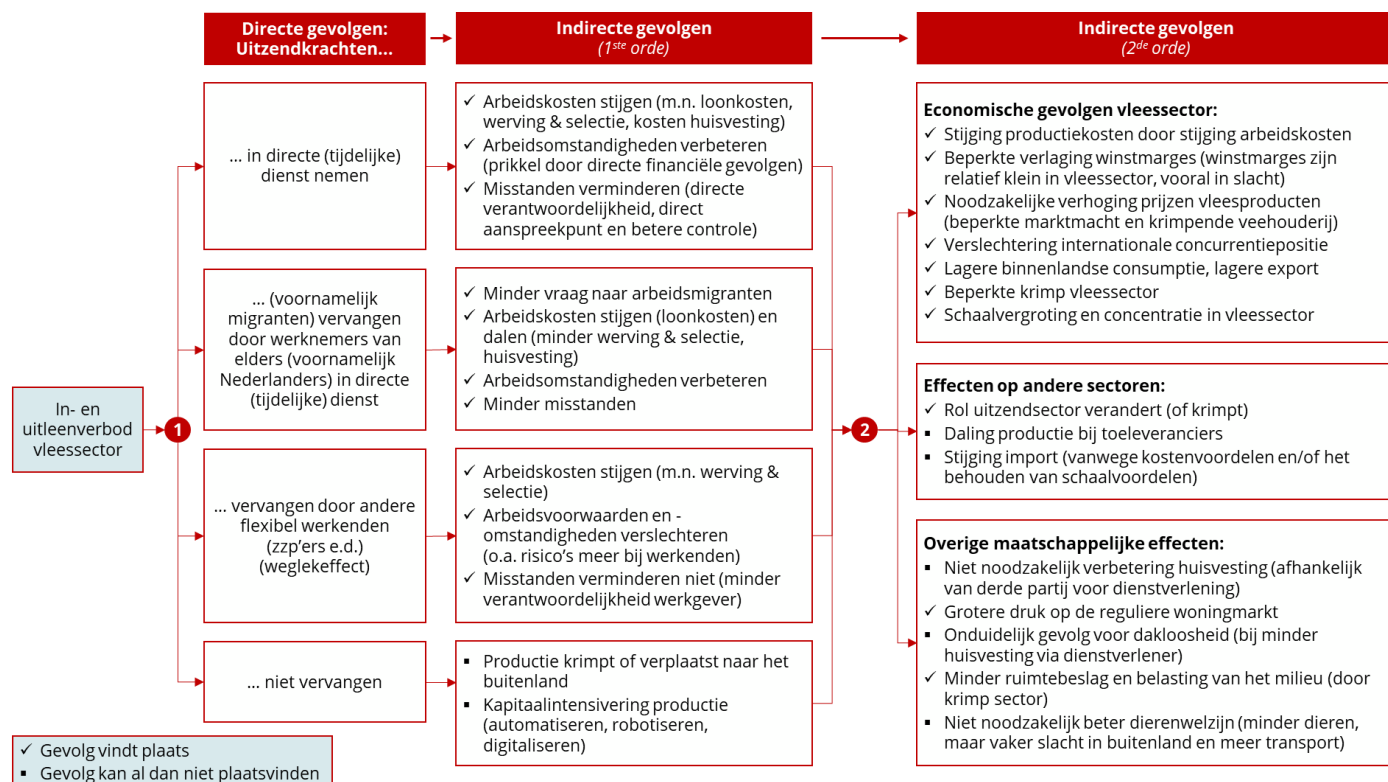
Waar de eerste-orde-effecten zich richten op directe veranderingen op de arbeidsmarkt, zoals ten aanzien van lonen, arbeidskosten en arbeidsomstandigheden, gaat het hier om de bredere doorwerking daarvan in de vleessector, de productieketen en de rest van de economie. Hogere arbeidskosten zorgen voor hogere productiekosten, die doorwerken in prijzen, marges en de concurrentiepositie, en leiden vervolgens tot veranderingen in consumptie, export, productie en import. Daarnaast worden de gevolgen voor de sectorstructuur (zoals schaalvergroting en mogelijke verplaatsing van bedrijven naar het buitenland) en voor toeleveranciers belicht. Tot slot gaat dit hoofdstuk in op bredere maatschappelijke effecten, zoals effecten op huisvesting van arbeidsmigranten in de vleessector, milieu en dierenwelzijn.

1. De **economische gevolgen binnen de vleessector** hangen in belangrijke mate samen met stijgende arbeidskosten en veranderende arbeidsverhoudingen. Hogere loonkosten en aanpassingen in de werving, selectie en organisatie van arbeid leiden tot hogere productiekosten. Gegeven de relatief lage winstmarges in (delen van) de sector, met name in de slacht, is de ruimte om deze kosten intern op te vangen beperkt. Dit kan resulteren in prijsstijgingen van vleesproducten, al wordt de mate waarin dit mogelijk is begrensd door marktomstandigheden. Tegelijkertijd kan de internationale concurrentiepositie verslechteren, wat zich kan vertalen in een lagere export, verschuiving van productie naar het buitenland en een krimp van de sector. In reactie hierop kan schaalvergroting en concentratie optreden, waarbij grotere bedrijven beter in staat zijn om kostenstijgingen op te vangen en efficiëntievoordelen te realiseren.
2. Naast effecten binnen de vleessector, zijn er ook **effecten op andere sectoren**. Zo kan de rol en omvang van de uitzendsector veranderen, afhankelijk van de mate waarin uitzendwerk en daarmee samenhangende dienstverlening wordt vervangen of omzeild. Toeleveranciers kunnen te maken krijgen met een dalende productie in de vleessector, wat hun afzetmogelijkheden beïnvloedt. Tegelijkertijd is het mogelijk dat de import van levende dieren of vlees toeneemt om schaalvoordelen in de vleesproductie te behouden.
3. Tot slot zijn er **bredere maatschappelijke effecten**. Het in- en uitleenverbod leidt niet automatisch tot betere huisvesting, met name wanneer deze via (andere) externe partijen blijft worden georganiseerd. Ook kan de druk op de reguliere woningmarkt nog extra toenemen wanneer arbeidsmigranten minder via werkgevers worden gehuisvest en meer zelf actief (moeten) worden op de woningmarkt. De effecten op werkgelegenheid

en werkloosheid zijn onzeker en hangen af van de mate waarin arbeid wordt vervangen, verplaatst of geautomatiseerd. Tegelijkertijd zou een krimp van de sector kunnen leiden tot minder ruimtebeslag en een lagere milieudruk in Nederland. Ook de effecten op dierenwelzijn zijn niet eenduidig: een afname van de vleesconsumptie in Nederland heeft een positieve impact op het dierenwelzijn, maar wanneer de vleesproductie naar het buitenland verschuift of consolidatie plaatsvindt kan dit gepaard gaan met langere transportafstanden en mogelijk een lagere mate van dierenwelzijn.

Net als bij de directe en eerste orde effecten geldt dat deze tweede orde indirecte gevolgen met onzekerheid zijn omgeven. De uiteindelijke impact is afhankelijk van de mate waarin de verschillende gedragsreacties optreden en van sectorspecifieke kenmerken, zoals de kostenstructuur, internationale concurrentie en regulering.

Figuur 5.1 Tweede orde indirecte economische en overige maatschappelijke effecten van een in- en uitleenverbod in de vleessector



Bron: SEO Economisch Onderzoek

## 5.2 Productiekosten, prijzen en concurrentiepositie

### Verwachte effecten

Een in- en uitleenverbod in de vleessector leidt via hogere arbeidskosten tot hogere productiekosten, die naar verwachting voor het grootste deel worden doorgerekend in de prijs van producten in de vleessector en voor een klein deel ten koste gaan van winstmarges in de sector. Hogere productprijzen leiden tot een verslechterde

(internationale) concurrentiepositie en een lagere omzet. Deze krimp van de vleessector zal naar verwachting beperkt zijn.

Uit de analyse van hoofdstuk 4 blijkt dat als gevolg van een in- en uitleenverbod in de vleessector de arbeidskosten per saldo toenemen. Daardoor stijgen de kosten van de productie. Wanneer stijgende productiekosten worden doorgerekend in de prijs van producten bestaat de kans dat de vraag naar deze producten daalt, zeker wanneer concurrenten geen hogere prijs (hoeven te) rekenen. In een concurrerende markt zal een producent daarom proberen om op een andere manier de hogere productiekosten te verrekenen. Dat kan door in te teren op winstmarges, het verlagen van vergoedingen aan toeleveranciers of het besparen op productiekosten, bijvoorbeeld via kapitaalintensivering of versobering van arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden. Omdat individuele vleesbedrijven beperkte marktmacht hebben, zowel aan de afzetkant (internationale markt met grote mate van concurrentie) als aan de kant van toeleveranciers (krimpende veehouderij in Nederland), marges in de vleessector betrekkelijk laag zijn en de besparingsmogelijkheden op variabele productiekosten beperkt, zullen de hogere productiekosten voor een groot deel (moeten) worden doorgerekend in de prijs van producten. Daarnaast komt er ook druk te staan op de winstmarges.

Deze effecten worden verwacht voor alle deelsectoren van de vleessector, maar wel sterker voor de rund- en varkenssector dan voor de kalveren- en pluimveesector, sterker voor kleinere dan grotere bedrijven, en sterker voor slachterijen dan voor de vleesverwerkende industrie. De rund- en varkenssector hebben te maken met een grotere mate van concurrentie dan de kalveren- en pluimveesector en bovendien maakt de pluimveesector minder gebruik van uitzendkrachten, waardoor een in- en uitleenverbod minder sterk doortelt in de arbeidskosten. Voor kleinere bedrijven geldt dat zij minder marktmacht hebben dan grotere bedrijven. En tot slot hebben slachterijen lagere marges dan vleesverwerkende bedrijven.

### Onderbouwing vanuit cijfers

Hogere productiekosten kunnen in de vleessector niet goed worden gecompenseerd door het verlagen van de winstmarges. Die marges liggen de laatste jaren tussen de 2 en 11 procent (zie Hoofdstuk 2), waarbij de laagste marges gelden voor de slachterijen. Uit een nadere analyse van recente ontwikkelingen in de productie en winstgevendheid van de vleessector, blijkt dat er nauwelijks sprake is van een verband (correlatie) tussen de omvang van de productie en de hoogte van de marges (zie Figuur A.2 in Bijlage A). Dat betekent dat marges nauwelijks worden beïnvloed door de hoogte van de omzet, waarmee duidelijk is dat de marktmacht van vleesbedrijven op hun afzetmarkt beperkt is. Wel wordt een positief verband (correlatie) gevonden tussen het aantal slachthuizen en de hoogte van winstmarges, hetgeen laat zien dat er weinig concurrentie is tussen slachthuizen in Nederland onderling. Tegelijkertijd wordt gevonden dat bedrijven die meer exporteren, en dus afhankelijker zijn van de internationale markt, een lagere winstmarge hebben (zie Figuur A.3 in Bijlage A). Dat betekent dat het vooral de internationale markt is die de prijs bepaalt en niet een individueel vleesbedrijf. Het is de totale vraag vanuit de internationale afzetmarkt die zowel het aantal bedrijven als de winstmarge bepaalt, een teken dat de marktmacht van bedrijven gering is.

Kostenverhogingen in de productie zijn dus enerzijds nauwelijks op te vangen door lagere winstmarges en anderzijds niet zonder gevolgen door te berekenen aan de markt. Om de productie rendabel te houden, is het bij een stijging van de productiekosten daarom nodig om de prijzen van producten in de vleessector te verhogen. Dat heeft negatieve gevolgen voor de concurrentiepositie van bedrijven en daarmee voor de omzet in de vleessector.

Een alternatief kan zijn om hogere productiekosten af te wentelen op toeleveranciers door het geven van een lagere vergoeding voor hun producten. In dat geval hoeven de afzetprijzen niet te stijgen en blijven marges intact.

Daarvoor is echter wel marktmacht nodig ten opzichte van toeleveranciers. In het geval van de vleessector betreffen die toeleveranciers vooral veeboeren. Omdat er al sprake is van een trendmatige krimp in de veehouderij, zijn de meeste vleesbedrijven in sterke mate afhankelijk van de veehouderij voor voldoende omzet, waardoor gestegen productiekosten niet of nauwelijks kunnen worden afgewenteld op deze toeleveranciers. De krimp in de Nederlandse veehouderij zorgt er nu al voor dat er door vleesbedrijven steeds meer wordt geïmporteerd. Hogere productiekosten kunnen door de beperkte internationale marktmacht ook niet worden gecompenseerd door een lagere prijs te bieden op de internationale markt van toeleveranciers. Een uitzondering wordt mogelijk gevormd door de kalverenector, waar de internationale marktmacht door specialisatie groter is dan in andere deelsectoren van de vleessector. Maar ook in deze deelsector wordt door een krimpende veehouderij al een steeds groter beroep gedaan op de import van kalveren, waardoor de afwenteling van hogere productiekosten op lagere importprijzen beperkt is.

### Onderbouwing vanuit de gesprekken

Werkgevers geven zelf aan dat marges in de vleessector relatief laag zijn en niet eenvoudig te verhogen. Omdat er steeds minder veehouders zijn, is het volgens de werkgevers niet mogelijk om de prijs die de veehouder krijgt verder te verlagen. Zo worden er bijvoorbeeld in Nederland steeds minder melkkoeien gehouden, waardoor ook het aanbod van kalveren daalt. De veehouders hebben daardoor volgens werkgevers in de vleessector op dit moment veel marktmacht. Daar komt nog bij dat er steeds strengere eisen gelden voor de leefomstandigheden van dieren, waardoor er minder dieren per vierkante meter kunnen worden gehouden (vooral bij kippen), dat er sprake is van steeds meer ziekten (vogelgriep en Afrikaanse varkenspest) en dat er nauwelijks stallen bijgebouwd kunnen worden. Dit alles zorgt ervoor dat kosten nu al oplopen, marges dalen en de afwenteling van hogere productiekosten op toeleveranciers problematisch is.

Aan de andere kant van de keten hebben vleesverwerkende bedrijven te maken met retailers als afnemer die sterk georganiseerd zijn en daarom relatief veel marktmacht hebben. Dat beperkt de marktmacht van vleesverwerkende bedrijven, die vervolgens hun marges op peil proberen te houden door scherpe inkooprijzen te bedingen bij de slachterijen. Volgens de slachterijen zelf hebben zij daardoor de minste marktmacht in de hele vleesketen. Dat wordt bevestigd door de relatief lage winstmarges in de slachtsector.

## 5.3 Consumptie, export, productie en import

### Verwachte effecten

Een in- en uitleenverbod in de vleessector leidt via hogere arbeidskosten en daarmee hogere productiekosten tot hogere prijzen van producten in de vleessector. Vanwege de relatief hoge prijselasticiteit op de internationale markt in combinatie met het grote aandeel van de Nederlandse vleesproductie die bestemd is voor de export, leidt dat tot een daling van de export. Maar ook op de binnenlandse markt is op langere termijn sprake van een significante prijselasticiteit die zorgt voor een dalende afzet. Tezamen zorgt dat ervoor dat hogere arbeidskosten tot een krimp in de productie leiden. De mate waarin de afzet reageert op de prijs kan worden uitgedrukt in de prijselasticiteit. Die prijselasticiteit verschilt tussen de binnenlandse en buitenlandse markt. Op de internationale markt is de prijselasticiteit relatief groot, omdat de Nederlandse vleessector in internationaal perspectief klein is en dus niet de marktmacht heeft om de marktprijs sterk te beïnvloeden. Er zijn daarvoor in internationaal perspectief te veel concurrenten. Op de binnenlandse markt is de prijselasticiteit op korte termijn een stuk lager, wat wil zeggen dat de retail en consumenten minder sterk reageren op prijsverhogingen, waardoor het consumentensurplus of de winstmarges van afnemers kan worden verkleind. Dat heeft onder meer te maken met de zogenaamde conceptdieren, zoals gebruikt bij het 'Beter Leven' keurmerk, waarbij de kwaliteit van het product belangrijk is en

niet gemakkelijk kan worden vervangen door een soortgelijk product van een concurrent. Deze concepten zorgen ervoor dat prijzen beter kunnen worden doorgerekend aan afnemers, omdat het concept de concurrentie in de markt beperkt. Op langere termijn zullen consumenten bij relatief hogere prijzen echter toch overstappen op andere producten of zal de retail zonder prijsaanpassingen naar alternatieven zoeken (meer import), zodat ook op langere termijn de afzet op de binnenlandse markt zal afnemen bij prijsverhogingen.

Omdat deelsectoren van de vleessectoren verschillen in de internationale marktpositie, in het aandeel export en in het gebruik van conceptdieren, verschillen ook de prijselasticiteiten tussen deze deelsectoren. Zo kent bijvoorbeeld de markt voor runderen een veel sterkere internationale concurrentie dan de markt voor varkens of kippen, terwijl de internationale concurrentie op de kalverenmarkt beperkt is. Conceptdieren zijn vaker te vinden bij varkens en kippen dan bij runderen en kalveren, waardoor bij varkens en kippen de prijselasticiteit kleiner is. De verwachting is dan ook dat alle deelsectoren te maken krijgen met een dalende omzet als gevolg van het in- en uitleenverbod, maar dat die het grootst is bij runderen en het kleinst bij kalveren. Varkens en kippen zitten daar tussenin.

Om schaalvoordelen te behouden, kan de sector proberen om meer dieren te importeren, het liefst tegen lagere prijzen. De schaalvoordelen in de productie moeten daarbij wel zodanig zijn dat ze de hogere productiekosten in combinatie met een potentieel lagere afzet kunnen compenseren.

### Onderbouwing vanuit de literatuur en cijfers

Hoewel de Nederlandse vleessector een van de grotere exporteurs van vlees in de wereld is, is het marktaandeel niet groot genoeg om de prijs van vlees op de internationale markt te bepalen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de beperkte marge die wordt verkregen op de vleesproductie die voor het grootste deel wordt geëxporteerd (zie Hoofdstuk 2). Een prijsverhoging zorgt dus onmiddellijk voor een daling van de export en een kleiner marktaandeel van de Nederlandse vleessector op de wereldmarkt.

Voor de binnenlandse afzetmarkt ligt dat net iets anders. CE Delft (2019) heeft de prijselasticiteit van de binnenlandse vleesconsumptie in kaart gebracht, zie Tabel 5.1. Daaruit blijkt dat die verschilt tussen de korte en lange termijn. Op korte termijn daalt de consumptie van vlees nauwelijks bij een prijsverhoging: een elasticiteit van  $-0,2$  betekent dat een prijsverhoging van 10 procent tot een daling van de consumptie met 2 procent leidt. Prijzen lijken daarom eenvoudig door te kunnen worden gerekend aan de klant zonder dat dit sterk ten koste gaat van de omzet. Maar op langere termijn ligt dat anders. De tabel laat zien dat op langere termijn een 10 procent verhoging van de vleesprijzen tot een meer dan 10 procent daling in de vleesconsumptie leidt. Mensen gaan minder vlees consumeren, of kiezen voor vleesproducten die elders zijn geproduceerd. Dat is eenvoudiger wanneer het internationale aanbod van vlees groter is en de eisen aan het vlees dat wordt aangeboden voor consumptie lager zijn. De eis van een keurmerk op vlees (conceptdieren) leidt dan ook (op korte termijn) tot een lagere prijselasticiteit. Tabel 5.1 laat zien dat in de rundvleessector, met een grotere internationale markt en minder conceptdieren, de prijselasticiteit zowel op korte als lange termijn hoger ligt. Prijsverhogingen zorgen in die markt dan sneller voor een dalende productie en omzet voor de Nederlandse vleessector. In de internationale literatuur lopen schattingen van de korte termijn prijselasticiteit van vlees uiteen van  $-0,1$  tot  $-1,6$  (Bunte & Haag, 2003).

Tegelijkertijd lijkt het Duitse in- en uitleenverbod (ASKG, zie Kader 3.1) niet te hebben geleid tot een structurele krimp van de vleesproductie. De economische positie van de sector is per saldo stabiel gebleven, waarbij een eventuele tijdelijke omzetzakking vooral samenhangt met externe factoren zoals de Afrikaanse varkenspest. Verschil met de Nederlandse situatie is dat de Duitse vleessector groter is en daarmee op de internationale markt een grotere marktmacht heeft, en tegelijkertijd minder afhankelijk is van de export vanwege de grote binnenlandse markt, waardoor de prijselasticiteit lager ligt dan voor de Nederlandse vleessector. Ook is in de periode dat de

Duitse vleessector economisch stabiel is gebleven de Nederlandse vleessector wel gegroeid in omzet. Ook heeft het in- en uitleenverbod in Duitsland bijgedragen aan een verdere concentratie in de vleessector: het marktaandeel van grote bedrijven is toegenomen. De Duitse vleesindustrie is internationaal concurrerend gebleven door relatief lage personeelskosten te combineren met een focus op een grootschalige, kostenefficiënte productie.

Tabel 5.1 Volgens CE Delft verschilt de prijselasticiteit van vlees op de korte en de lange termijn

| Jaar      | Rund | Varkens | Kip  |
|-----------|------|---------|------|
| + 1 jaar  | -0,3 | -0,2    | -0,2 |
| + 5 jaar  | -0,8 | -0,6    | -0,6 |
| + 10 jaar | -1,2 | -1,0    | -1,0 |

Bron: [CE Delft \(2019\)](#)

### Onderbouwing vanuit de gesprekken

Werkgevers in de Nederlandse vleessector geven aan dat er wordt geconcentreerd met de hele wereld, met name als het gaat om vlees dat niet bestemd is voor de Nederlandse supermarkt. Nederland is volgens de branche goed in staat de minder gegeten onderdelen van dieren te vermarkten op de wereldmarkt. In de supermarkten wordt veel ingezet op keurmerken (conceptdieren). De slacht van deze dieren levert de slachterijen en veehouders relatief gezien het meeste op, al wordt de marktmacht van supermarkten door vleesbedrijven wel als sterk ervaren.

Een hogere productprijs gaat daarom uiteindelijk volgens de werkgevers altijd ten koste van de concurrentiepositie in Europa en op de wereldmarkt. Tegelijkertijd bevestigen werkgevers dat een kostenverhoging hoe dan ook wordt doorgerekend aan de consument, omdat de marges in de sector te klein zijn om die daarmee op te vangen.

## 5.4 Sectorstructuur en -omvang

### Verwachte effecten

Een in- en uitleenverbod in de vleessector zal de huidige trend van concentratie (fusies, overnames en faillissementen) in de sector versterken, waardoor meer grote en minder kleine bedrijven zich zullen weten te handhaven. Een deel van de productie kan naar het buitenland worden verplaatst, maar vooral door grotere bedrijven die al actief zijn in het buitenland.

Als gevolg van het in- en uitleenverbod stijgen de arbeidskosten en vervolgens de prijzen in de vleessector, waardoor de afzet en daarmee de productie daalt. Dat heeft verschillende gevolgen voor deelsectoren van de vleessector (zie ook de vorige paragraaf), maar ook voor de verschillende activiteiten in de vleessector en voor bedrijven van verschillende grootte. Bij arbeidsintensieve activiteiten, zoals bij uitbenen, stijgen de kosten sterker dan bij meer geautomatiseerde productieprocessen als vleeswaren maken en verpakken. Daarnaast is het voor grotere bedrijven gemakkelijker om de hogere productiekosten op te vangen dan voor de kleinere bedrijven. Bedrijven willen bij een afnemende omzet hun schaalvoordelen niet snel opgeven en gaan dus op zoek naar omzetgroei. Tezamen zorgt dat voor consolidatie of concentratie in de vleessector, waarbij grotere bedrijven

groeien door expansie en overnames, en kleinere bedrijven verdwijnen door faillissement of fusies. Bij een afnemende productie neemt het aantal bedrijven dus af en de gemiddelde bedrijfsgrootte toe.

Een alternatief voor schaalvergroting binnen Nederland is de verplaatsing van productie naar het buitenland. Dat is eenvoudiger wanneer bedrijven minder gebonden zijn aan de binnenlandse markt, bijvoorbeeld wanneer ze al een deel van de productie in het buitenland laten plaatsvinden. Bij de kalverenslacht is de binding met Nederland juist groter dan voor andere deelsectoren, omdat het direct voortvloeit uit de regionale melkveehouderij. Ook wanneer sprake is van keurmerken voor binnenlandse vleesconsumptie (conceptdieren) is de binding met de Nederlandse markt groter. Verplaatsing van productie zal dus eerder relevant zijn voor runderen dan voor kalveren, varkens en kippen. Tegelijkertijd geldt voor alle sectoren dat een groot deel van de productie is bestemd voor de export en daarom niet noodzakelijk in Nederland hoeft plaats te vinden.

### Onderbouwing vanuit de literatuur

Ervaringen met een in- en uitleenverbod in de Duitse vleessector laat zien dat het heeft geleid tot een versnelde concentratie in de sector, met een groter aandeel van grote bedrijven. Onderzoek van WSI (2025) laat zien dat veel middelgrote bedrijven zich steeds meer ingeklemd zien tussen grote slachtconcerns en de machtige detailhandel en vrezen dat ze op den duur de enorme kostendruk niet kunnen weerstaan. Dit zou in de kaart spelen van de grote bedrijven, die daarmee hun expansie in de sector zouden kunnen bewerkstelligen. Zo is na de inwerkingtreding van het in- en uitleenverbod het al lang waarneembare concentratieproces in de Duitse vleessector nog eens versneld. Tegelijkertijd zijn het juist de middelgrote bedrijven die in Duitsland gebonden zijn aan cao's, een lange geschiedenis van medezeggenschap in het bedrijf hebben en openstaan voor de vakbond en ondernemingsraden. WSI (2025) concludeert daarom dat het belangrijk is om deze bedrijven een stem te geven, omdat anders de toekomst van de vleesindustrie in Duitsland uitsluitend door een paar grote bedrijven zou kunnen worden gedomineerd.

De WUR (2021) onderzocht het effect van een heffing/verbruiksbelasting op slachthuisniveau in Nederland en de gevolgen daarvan. Volgens de WUR heeft zo'n heffing tot gevolg dat deze schakel in de keten van de vleesproductie naar het buitenland verplaats zou kunnen worden, inclusief de externe effecten, zeker als de heffingen substantieel zijn. Dit impliceert dat bij een verhoging van de productiekosten – zoals bij een in- en uitleenverbod het geval is – de slacht deels naar het buitenland zou kunnen worden verplaatst.

### Onderbouwing vanuit cijfers

Hoofdstuk 2 liet zien dat er op dit moment relatief veel vleesbedrijven zijn met maximaal 50 werknemers en maar een beperkt aantal groter dan 250 werknemers. Door schaalvergroting als gevolg van hogere productiekosten zullen vooral kleinere bedrijven verdwijnen of worden opgeslokt door de grotere. In totaal komen er dan dus minder bedrijven, waarvan de grote bedrijven steeds groter worden. Consolidatie van bedrijven in de sector leidt tot minder concurrentie en meer marktmacht voor bedrijven, met hogere prijzen voor de consument en lagere prijzen voor de boer als gevolg. Op die manier kunnen hogere productiekosten alsnog worden doorgerekend aan toe- en afnemers.

### Onderbouwing vanuit de gesprekken

Werkgevers geven aan dat de consolidatie en schaalvergroting in de vleessector al langer aan de gang is en dat een kostenverhoging door een in- en uitleenverbod zal leiden tot een versnelling van die ontwikkeling. Sommige bedrijven zeggen te zullen stoppen of verhuizen naar het buitenland als de kosten voor personeel in Nederland te hoog worden. Ze geven aan dat vooral MKB-bedrijven in de slacht, uitbenen en vleesverwerking zullen verdwijnen. Grote bedrijven hebben volgens hen de capaciteit om door te kunnen blijven gaan. Dit is volgens de werkgevers

problematisch omdat bijvoorbeeld de noodslacht dan niet meer in Nederland uit te voeren is. Noodslacht is het slachten van dieren die niet transportwaardig zijn, bijvoorbeeld vanwege een ongeval. Bovendien is een probleem dat bij het verdwijnen van de kleinere slachterijen er meer dieren op transport moeten om te worden geslacht. Dit heeft negatieve gevolgen voor het dierenwelzijn.

**Box 5.1** *Back of the envelope* berekening van de economische impact van een in- en uitleenverbod in de vleessector

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 maar plausibele scenario's voor een verschil in de toename van arbeidskosten. Loonkosten gaan minimaal met 2,5 procent omhoog, omdat voor 37 procent van de werkenden het gemiddelde verzuimpercentage van 6 procent wordt doorbetaald bij directe dienstverbanden en bij uitzendarbeid niet.

|                                             | Scenario laag      | Scenario middel   | Scenario extreem  |
|---------------------------------------------|--------------------|-------------------|-------------------|
| Stijging loonkosten                         | 2,5%               | 5%                | 10%               |
| Stijging kosten werving & selectie          | 0%                 | 5%                | 10%               |
| Stijging kosten regelen huisvesting         | 0%                 | 5%                | 10%               |
| <b>Stijging totale arbeidskosten</b>        | <b>2,5%</b>        | <b>15%</b>        | <b>30%</b>        |
| Aandeel arbeidskosten in de productiekosten | 10-20%             | 10-20%            | 10-20%            |
| <b>Stijging totale productiekosten</b>      | <b>0,25-0,5%</b>   | <b>1,5-3%</b>     | <b>3-6%</b>       |
| 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           |
| <b>Daling productie</b>                     | <b>0,05 - 0,6%</b> | <b>0,3 - 3,5%</b> | <b>0,6 - 7,5%</b> |
| 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 de effecten door productiviteitsgroei of het verlies aan schaalvoordelen. De hogere arbeidskosten worden gedeeltelijk opgevangen door het accepteren van een lagere winstmarge. Gelet op de nu al lage winstmarges in de vleessector van gemiddeld 2 tot 5 procent, is verondersteld dat de winstmarges maar zeer beperkt zullen dalen met maximaal 2 procentpunt.

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 0,5 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, maar ook negatief afstak bij de productiestijging in de Nederlandse vleessector gedurende dezelfde periode. Bij de conclusie moet de kanttekening worden geplaatst dat er sprake kan zijn van concentratie in de sector met negatieve consequenties voor de dienstverlening (bijv. de noodslacht) en dierenwelzijn (o.a. langere vervoersafstanden).

## 5.5 Effecten op andere sectoren

### Uitzendsector

#### Verwachte effecten

Een in- en uitleenverbod in de vleessector zorgt voor minder vraag naar uitzendarbeid, waardoor de uitzendsector marginaal krimpt. Wanneer uitzendbureaus blijvend worden ingezet voor de ondersteunende diensten als werving & selectie, huisvesting en transport, dan blijft die krimp beperkt.

#### Onderbouwing vanuit de literatuur en cijfers

De vleessector maakt gebruik van 3 tot 4 procent van alle uitzendkrachten in Nederland.<sup>15</sup> Een in- en uitleenverbod in de vleessector zorgt daarom voor een beperkte daling van het aantal uitzendkrachten door een verschuiving naar directe dienstverbanden. In Duitsland leveren veel uitzendbureaus volgens de evaluatie van het in- en uitleenverbod in de vleessector daar nu HR-diensten aan voormalige inleners (WSI, 2025).

#### Onderbouwing vanuit de gesprekken

Gesprekspartners verwachten dat uitzendbureaus zich bij een in- en uitleenverbod zullen toeleggen op specifieke dienstverlening voor werving & selectie, huisvesting en transport. Daarnaast wordt ook aangegeven dat men vreest dat uitzendbureaus mogelijk geen zaken meer willen doen met de vleessector, omdat ze meer kunnen verdienen aan de combinatie van werving/selectie/huisvesting/transport in andere sectoren die ook staan te springen om personeel en in het bijzonder arbeidsmigranten. Het totale 'arbeidspakket' zou dankzij schaalvoordelen een stuk lucratiever kunnen zijn voor uitzendbureaus dan de diensten apart.

### Overige toeleveranciers

#### Verwachte effecten

Een in- en uitleenverbod in de vleessector leidt naar verwachting tot hogere kosten en een lagere productie bij vooral de slachterijen. Dat vertaalt zich in een krimp van de totale vleessector in Nederland, al is die naar verwachting beperkt. Als gevolg van die krimp neemt ook de vraag naar producten en diensten van toeleveranciers (beperkt) af.

De belangrijkste toeleveranciers van de slachtsector zijn binnenlandse veehouderijen, buitenlandse leveranciers van levende dieren (met name kalveren en kuikens) en – in het verlengde daarvan – de invoer van vlees voor verdere verwerking. Een lagere productie betekent dat er minder dieren worden afgenomen van veehouders. Dit zet druk op de (binnenlandse) afzetmogelijkheden en prijzen voor primaire producenten. Dit komt boven op de al bestaande trend van een afname van het aantal in Nederland voor de slacht gehouden dieren.

Voor buitenlandse toeleveranciers van levende dieren kan de vraag eveneens veranderen, al verschilt de richting en omvang per diercategorie. In sectoren die relatief afhankelijk zijn van import (zoals kalveren en pluimvee) zijn de effecten naar verwachting sterker dan in sectoren met een overwegend binnenlandse aanvoer. Enerzijds kan de import van levende dieren afnemen door een lagere slachtcapaciteit in Nederland. Anderzijds kan de import juist

<sup>15</sup> In 2020 werkten zo'n 13.100 uitzendkrachten vanuit de uitzendsector in de vleessector (zie Tabel 2.4). Dat komt neer op 3,7 procent van de in totaal ongeveer 350.000 uitzendkrachten in Nederland in 2020 (Bron: CBS Statline).

toenemen wanneer bedrijven proberen schaalvoordelen te behouden en tekorten in de binnenlandse aanvoer op te vangen.

Daarnaast kan een deel van de slachtactiviteiten zich verplaatsen naar het buitenland wanneer de productiekosten in Nederland oplopen. In dat geval verschuift ook de vraag naar toeleveranciers (deels) naar buitenlandse ketens.

### Onderbouwing vanuit de literatuur

De WUR (2021) onderzocht de impact van een belasting op verschillende schakels in de vleessector; zoals op verkoop van het dier (boerderij), op de slacht, en op vlees. Dit leidt tot een prijsverhoging op het product in dat deel van de keten. Een in- en uitleenverbod kan door hogere personeelskosten leiden tot een prijsverhoging in met name de slachtsector.

Bij een kostenverhoging op slachtniveau zullen slachterijen proberen de kosten van de slachttaks deels neer te leggen bij veehouders en/of door te berekenen in de verkoopprijs van het vlees. Voor zover dit aan de veehouder wordt doorberekend, drukt dit op de marges van veehouders (WUR, 2021).

De WUR (2021) wijst erop dat hogere kosten in de slacht de kans vergroten dat slachtactiviteiten naar het buitenland verschuiven. Dit kan de binnenlandse vraag naar dieren verminderen waardoor het aantal gehouden dieren mogelijk nog sterker daalt dan nu al het geval is. Tegelijkertijd is er volgens de WUR geen effect van een slachttaks op de consumptie van vlees.

## 5.6 Overige maatschappelijke effecten

### Huisvesting arbeidsmigranten

#### Verwachte effecten

De verwachte effecten op het gebied van huisvesting zijn tweeledig. Enerzijds kan de mogelijke lichte afname van het aantal arbeidsmigranten als gevolg van het in- en uitleenverbod tot een lagere vraag naar huisvesting leiden. Anderzijds kan een vermindering van huisvesting via uitzendbureaus juist zorgen voor extra druk op de reguliere woningmarkt, doordat arbeidsmigranten vaker zelfstandig woonruimte moeten vinden en mogelijk groter of minder gedeeld gaan wonen. De vraag naar arbeidsmigranten zal naar verwachting nauwelijks veranderen, wel zullen ze via andere contractvormen worden ingezet, waarbij de huisvesting niet altijd door de werkgever zal worden geregeld. Daarbij bestaat het risico dat de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten toeneemt. Wanneer minder huisvesting specifiek voor deze groep wordt georganiseerd, kan dit leiden tot meer onzekerheid over woonruimte en in sommige gevallen zelfs tot een toename van dakloosheid onder deze groep.

### Onderbouwing vanuit de literatuur

In Duitsland zijn sinds het in- en uitleenverbod verbeteringen zichtbaar in de huisvesting van arbeidsmigranten bij de grote vleesbedrijven. Voor kleine en middelgrote bedrijven is de situatie minder duidelijk verbeterd. De grote slachtconcerns zoals Tönnies en Westfleisch hebben eigen dochterondernemingen opgericht die zich uitsluitend bezighouden met bedrijfswoningen.<sup>16</sup> Bij vijf van de veertien onderzochte bedrijven worden helemaal geen

<sup>16</sup> Westfleisch renoveerde in 2021 circa 600 woningen op grote schaal, met vergelijkbare standaarden op alle locaties. De woningen zijn volledig gemeubileerd met eigen badkamer en keuken, en er geldt een maximum van twee personen per kamer. Huurprijzen liggen tussen de 150 en 280 euro per persoon (Erol & Schulten, 2025).

bedrijfswoningen aangeboden, en bij drie daarvan regelen de voormalige subcontractors de huisvesting nog steeds. Voor middelgrote en kleine bedrijven blijft het moeilijker, omdat grootschalige renovaties financieel zwaarder wegen (Erol & Schulten, 2025).

Uit de evaluatie van het Duitse in- en uitleenverbod blijkt dat migranten op de private woningmarkt gediscrimineerd worden, en dat tijdelijke contracten het vinden van een eigen woning extra moeilijk maken. Vaste arbeidscontracten zijn volgens de onderzoekers nodig omdat verhuurders en banken deze doorgaans eisen voordat ze een huurcontract afsluiten of een lening verstrekken, waardoor werknemers zonder vast contract simpelweg geen zelfstandige woonruimte kunnen vinden. Veel arbeidsmigranten zetten nooit de stap naar een eigen woning omdat bedrijfswoningen goedkoper zijn en vaste contracten in de sector schaars blijven. Dit houdt de afhankelijkheid van de werkgever in stand, ook als de arbeidsomstandigheden slecht zijn (Erol & Schulten, 2025). Ook in Nederland zijn arbeidsmigranten vergeleken met Nederlandse arbeidskrachten in grote mate afhankelijk van hun werkgever voor huisvesting (SER, 2025).

Arbeidsmigranten verblijven vooral in particuliere huurwoningen met een kleiner woonoppervlak (van minder dan 40 vierkante meter) (IBO Arbeidsmigratie, 2025). Voor sommige arbeidsmigranten, maar ook Nederlandse ingezetenen, kan huisvesting te duur worden. Hierdoor wonen ze soms op vakantieparken of worden ze dakloos. Dit kan ook gebeuren als gevolg van misstanden. In 2023 waren er ongeveer 1400 arbeidsmigranten ingeschreven op een vakantieparkadres (IBO Arbeidsmigratie, 2025). Dit is een onderschatting van het daadwerkelijke aantal arbeidsmigranten verblijvend op een vakantiepark, omdat een forse groep zich niet inschrijft bij een gemeente. Regelmatig huisvesten ook werkgevers arbeidsmigranten op vakantieparken. Daarnaast vormen (arbeids)migranten een steeds groter wordende groep onder de dakloze bevolking in Nederland. Uit een recente ETHOS-telling (2024) onder daklozen blijkt dat ongeveer 32 procent niet de Nederlandse nationaliteit heeft en dat 40 procent hiervan personen betreft die afkomstig zijn uit de EU. Het daadwerkelijke aantal daklozen, en de ontwikkeling daarin, laat zich echter lastig meten; zo ook onder arbeidsmigranten. Het lijkt er wel op dat het aantal dakloze arbeidsmigranten is toegenomen (IBO Arbeidsmigratie, 2025).

### Onderbouwing vanuit de gesprekken

Werkgevers zeggen dat de huisvesting het allergrootste probleem is rond de inzet van arbeidsmigranten. In de eerste plaats voor de arbeidsmigrant zelf, maar daarnaast ook voor de inlener. Zij geven aan dat wanneer de woningmarkt toegankelijker was voor arbeidsmigranten, of voor inleners die de ruimte krijgen om woningen te regelen, er dan minder beroep zou worden gedaan op de diensten van uitzendbureaus bij de inzet van arbeid.

Organisaties die opkomen voor de belangen van arbeidsmigranten, zoals Fairwork, geven aan dat de afhankelijkheid van de uitzender voor huisvesting een probleem is dat moet worden aangepakt. Zij zouden werk en huisvesting daarom graag ontkoppeld zien.

## Ruimtebeslag en milieubelasting

### Verwachte effecten

Een in- en uitleenverbod leidt tot minder vraag naar (binnenlandse) slachtdieren en daarmee een krimp van de veehouderij, in aanvulling op de trend van een krimpend aantal boerenbedrijven. Wanneer dat leidt tot een inkrimping van de veestapel, dan zorgt dat uiteindelijk voor minder ruimtebeslag van de veehouderij en een lagere milieubelasting. De uiteindelijke gevolgen van een in- en uitleenverbod op een krimp van de vleessector en daarmee een krimp van de veestapel zijn naar verwachting gering.

## Onderbouwing vanuit de literatuur

Van alle voedingsgroepen heeft vlees, en met name rundvlees, (per kilogram) de grootste impact op klimaatverandering door de uitstoot van broeikasgassen. Daarnaast heeft vlees ook op andere milieu-indicatoren (verzuring, eutrofiëring van zee- en zoet water en landgebruik) de grootste voetafdruk. Vleesproductie gaat gepaard met een grote CO<sub>2</sub>-voetafdruk per kilogram eiwit (in vergelijking met bijvoorbeeld plantaardige eiwitten); ammoniakuitstoot (stikstofdossier), uitstoot van fijnstof, belasting van grondwater met nitraat en een hoog waterverbruik per kilogram eindproduct. Ook is er voor de vleesproductie een hoog landgebruik binnen en buiten Nederland en risico op verlies van biodiversiteit als gevolg van de ontbossing voor de productie van veevoeder (Baltussen et al., 2021). Ook zuivel en kaas hebben een hoge milieubelasting in vergelijking met andere voedingsgroepen (de Valk et al., 2016; RIVM, 2020).

Wanneer een in- en uitleenverbod via een verhoging van arbeids- en productiekosten, een noodzakelijke prijsstijging van vlees en vervolgens een daling van de consumptie tot een (extra) krimp van de veestapel leidt, dan resulteert dat onmiddellijk in een lagere uitstoot van broeikasgassen, minder stikstof- en ammoniakemissies en een afname van het land- en watergebruik (Baltussen et al., 2021). De verwachte effecten zijn echter klein.

Als de slacht naar het buitenland verplaatst, is er volgens Baltussen et al. (2021) geen of mogelijk een negatieve impact op het milieu, maar er is in het algemeen weinig informatie beschikbaar over de milieu-impact van een verplaatsing van de slacht van Nederland naar het buitenland.

## Dierenwelzijn

### Verwachte effecten

Een verplaatsing van productie en slachtactiviteiten naar het buitenland kan gevolgen hebben voor het dierenwelzijn, al is het effect niet eenduidig. Bij verplaatsing naar landen buiten de EU kunnen dierenwelzijnseisen, transportregels en slachtnormen minder streng of minder effectief geïmplementeerd zijn, wat kan leiden tot slechtere omstandigheden waaronder dieren worden gehouden en geslacht. Binnen de EU gelden geharmoniseerde basisnormen via onder meer de EU-verordeningen voor transport en het doden van dieren, al kunnen er verschillen bestaan in naleving, handhaving, interpretatie en aanvullende nationale eisen. Specifiek voor verplaatsing van de slacht vanuit Nederland naar het buitenland vindt de WUR (2021) geen groot effect op dierenwelzijn. Wel kan verplaatsing van de productie leiden tot een toename van het transport van dieren, bijvoorbeeld door meer import van levende dieren, wat gepaard gaat met extra stress en risico's voor het welzijn van dieren.

Daarnaast kan het dierenwelzijn onder druk komen te staan als gevolg van een verdere consolidatie in de sector, in de vorm van schaalvergroting en concentratie van bedrijven. Wanneer kleinere en middelgrote slachterijen verdwijnen, zijn veehouders vaker aangewezen op grotere slachterijen die zich op grotere afstand bevinden, bijvoorbeeld in andere regio's. Hierdoor nemen transportafstanden en -tijden toe, wat gepaard gaat met extra belasting voor dieren, zoals stress en een groter risico op welzijnsproblemen tijdens het transport.

## Onderbouwing vanuit de literatuur

Sinds de Tweede Wereldoorlog schaalden boeren hun productie op en gingen efficiënter werken, wat leidde tot de opkomst van de intensieve veehouderij: een systeem gericht op maximale productie tegen zo laag mogelijke kosten. De vleesconsumptie nam gestaag toe. Dit systeem levert veel voedsel en inkomen op, maar kan ten koste gaan van dierenwelzijn (bijvoorbeeld klauwproblemen bij koeien, verenpikken bij kippen en staartbijten bij varkens)

(Universiteit Utrecht, 2026). Ook zijn bij landbouwdieren anatomische aanpassingen gericht op het behalen van hoge productieniveaus, met negatieve gevolgen voor dierenwelzijn (Huber, 2024).

Er is de laatste decennia een kentering gaande, onder meer beschreven in Scholtens (2010), met steeds meer aandacht en regelgeving voor dierenwelzijn. Zo laat recent onderzoek zien dat landbouwdieren over veel complexere cognitieve en emotionele vermogens beschikken dan lange tijd werd aangenomen. Waar deze dieren eerder werden gezien als relatief eenvoudige, instinct-gedreven wezens, toont nieuw bewijs aan dat zij sociale relaties vormen (bijvoorbeeld vriendschappen bij koeien), emoties ervaren, ze pro-sociaal en altruïstisch gedrag kunnen vertonen (bijvoorbeeld hulpgedrag bij geiten en varkens) en ze kunnen leren, problemen oplossen en individuen herkennen (Grimm, 2023).

### **Krimp slachtsector**

Wanneer de productie in de slachtsector en de vraag naar dierlijke producten afnemen, kan dit positieve effecten hebben op het dierenwelzijn. Een lagere vraag naar vlees leidt doorgaans tot een afname van het aantal gehouden dieren en daarmee tot minder dieren die worden blootgesteld aan intensieve veehouderijssystemen en slacht. Dit kan resulteren in een vermindering van welzijnsproblemen die samenhangen met hoge productiedruk, zoals gezondheidsproblemen en gedragsstoornissen. Een krimp van de sector kan mogelijk ruimte bieden voor extensievere productievormen, waarin meer aandacht is voor natuurlijk gedrag en leefomstandigheden van dieren. Of deze ruimte ook daadwerkelijk wordt benut, hangt echter af van factoren als vergunningverlening, ruimtelijke kaders, marktvraag, verdienmodellen en ketenafspraken. Krimp leidt daarmee niet automatisch tot extensivering: zonder aanvullend beleid of marktvraag kan een krimpende sector juist verder consolideren en intensiveren op bedrijfsniveau.

### **Verplaatsing naar het buitenland**

Wanneer productie en slachtactiviteiten zich verplaatsen naar het buitenland, kunnen dieren terechtkomen in systemen met minder strikte welzijnsnormen en handhaving. In veel landen buiten de Europese Unie zijn de regels rondom dierenwelzijn, transport en slacht minder streng of minder effectief geïmplementeerd, wat kan leiden tot meer stress en lijden bij dieren. Ook binnen de EU kunnen er verschillen zijn. Er bestaan bijvoorbeeld verschillen in dierenwelzijnsnormen voor melkvee, doordat specifieke wetgeving ontbreekt en landen eigen invulling geven via wetgeving of sectorstandaarden (Sandøe et al., 2023). Uit een vergelijking tussen vijf landen blijkt dat Nederland, samen met Duitsland, lager scoort op welzijnsvoorzieningen dan Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. In deze studie is wel gekeken naar veehouderijen en transport, maar niet naar de slacht. De WUR (2021) vindt bij verplaatsing van de slacht uit Nederland naar het buitenland geen (groot) effect op dierenwelzijn.

### **Transport**

Transport is een van de meest stressvolle ervaringen voor de dieren (Goossens & Kempeneers, 2020). Er zijn daarom eisen voor dierenwelzijn bij transport en aanvullende eisen bij langer transport. Het transport van dieren over middellange en lange afstanden neemt jaarlijks toe, mede door de groeiende internationale handel (Goossens & Kempeneers, 2020). In Vlaanderen betreft dit vooral vervoer naar slachthuizen net over de grens of naar gespecialiseerde productieregio's, zoals kalvermesterijen in Nederland. Door schaalvergroting en het verdwijnen van lokale slachthuizen moeten dieren vaker en over grotere afstanden worden vervoerd. Dit leidt tot de roep om beleid dat inzet op kortere en diervriendelijkere transporten.

## 6 Conclusie

Het is aannemelijk dat een in- en uitleenverbod in de vleessector bijdraagt aan het verminderen van de overtreding van arbeidswetten en het verbeteren van de arbeidspositie van arbeidsmigranten, maar niet zozeer aan de verbetering van arbeidsomstandigheden. Een sectoraal in- en uitleenverbod gaat naar verwachting gepaard met hogere arbeidskosten, daarmee een minder goede (internationale) concurrentiepositie voor de sector, krimp van de sector en concentratie van bedrijvigheid (schaalvergroting). Per saldo zijn deze sectorale effecten relatief beperkt. Een in- en uitleenverbod is geen wondermiddel: slechte arbeidsomstandigheden, de overtreding van arbeidswetten en misstanden rond arbeidsmigranten worden er niet mee uitgebannen.

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken over de mogelijke impact van een in- en uitleenverbod in de vleessector aan de hand van antwoorden op deelvragen in het onderzoek, zoals die zijn genoemd in Hoofdstuk 1.

### 6.1 Arbeidsmarkteffecten

Het directe effect van een in- en uitleenverbod in de vleessector bestaat er naar verwachting uit dat het grootste deel van de bestaande uitzendkrachten, waaronder voornamelijk arbeidsmigranten, aan het werk blijft in de sector, maar dan als werknemer in tijdelijke loondienst van de voormalige inlener. Slechts een klein deel van de huidige uitzendcontracten wordt vervangen door andere contractvormen, zoals met zzp'ers, door andere (al dan niet Nederlandse) werknemers of wordt niet vervangen. Per saldo leidt dat tot een marginale daling van het aantal werkenden in de sector.

Met het in directe dienst nemen van uitzendkrachten zullen de lonen naar verwachting nauwelijks toenemen, maar stijgen de loonkosten wel als gevolg van de verplichte doorbetaling bij ziekte en verminderde flexibiliteit bij de inzet van werknemers. Verder stijgen naar verwachting de arbeidskosten voor werkgevers door hogere kosten voor dienstverlening ten aanzien van werving & selectie, huisvesting en transport. Arbeidsomstandigheden zullen naar verwachting licht verbeteren en de kans op misstanden rond arbeidsmigranten zal kleiner worden, vanwege een grotere directe verantwoordelijkheid én financiële consequenties bij werkgevers. Bovendien kan de Nederlandse Arbeidsinspectie mogelijk makkelijker handhaven wanneer niet langer sprake is van een driehoeksrelatie met een inlener, werkende en werkgever, maar alleen nog van een werkgever-werknemer-relatie.

#### **Is het aannemelijk dat uitzendcontracten worden omgezet in directe dienstverbanden? En om wat voor soort contracten gaat het dan (oproep, nul-uren, vast)?**

Het meest waarschijnlijke directe effect van een in- en uitleenverbod is dat uitzendcontracten worden omgezet naar directe dienstverbanden. Dat is waarschijnlijker dan dat uitzendcontracten worden vervangen door andere contractvormen of niet worden vervangen. Werkgevers in de vleessector blijven een beroep doen op arbeidsmigranten omdat volgens hen de meeste Nederlanders het werk in de vleessector tegen de geboden arbeidsvoorwaarden niet willen doen. Bovendien maakt een breed in- en uitleenverbod de mogelijkheid van

alternatieve contractvormen beperkt, mits afdoende gehandhaafd. Een in- en uitleenverbod zou ertoe kunnen leiden dat uitzendkrachten ervoor kiezen om zich als zzp'er aan te bieden (of daartoe door hun werkgever worden gestimuleerd), maar aangezien veel van het productiewerk in de vleessector niet geschikt is om zonder toezicht en leiding uit te voeren, zou er al snel sprake kunnen zijn van schijnzelfstandigheid. Bij afdoende handhaving op schijnzelfstandigheid is het onwaarschijnlijk dat er in de vleessector op grote schaal zzp'ers worden ingezet. Het in directe dienst nemen van uitzendkrachten zorgt voor de grootste kans op continuïteit in de productie.

Het in directe dienst nemen van uitzendkrachten betekent niet meteen het geven van vaste contracten met vaste uren. De behoefte aan flexibiliteit is volgens bedrijven in de vleessector groot en de kostenvoordelen van flexibele arbeid aanzienlijk, waardoor de mogelijkheden voor een flexibele inzet van werknemers in loondienst optimaal benut zullen blijven worden. Contracten zullen overwegend tijdelijk zijn, met een beperkt aantal uren (o.a. nul-urencontracten) met een flexibele inzet van medewerkers (o.a. min-max-contracten en betaald overwerk).

### **Indien dit niet aannemelijk is: wat is dan het verwachte scenario voor werknemers die momenteel via uitzendconstructies werken?**

Voor sommige uitzendkrachten, met name arbeidsmigranten, zal het minder aantrekkelijk zijn om in tijdelijke directe dienst te komen. Dat heeft te maken met de flexibiliteit die een uitzendcontract biedt, bijvoorbeeld als het gaat om een tijdelijke terugkeer naar het land van herkomst. Ook hebben juist arbeidsmigranten soms een voorkeur voor uitzendwerk, omdat daar huisvesting bij wordt aangeboden. Als werknemer in directe dienst moeten arbeidsmigranten vaak zelf op zoek naar huisvesting, hetgeen in de huidige krappe woningmarkt een (te) grote uitdaging is. Deze arbeidsmigranten kunnen naar aanleiding van het in- en uitleenverbod besluiten in een andere sector uitzendwerk te gaan verrichten, of helemaal niet meer naar Nederland te komen voor werk. Het gaat daarbij naar verwachting om een zeer beperkt deel van de huidige groep arbeidsmigranten in de vleessector.

Aan de andere kant zijn sommige arbeidsmigranten voor werkgevers minder aantrekkelijk om in directe dienst te nemen, bijvoorbeeld omdat ze onvoldoende Engels spreken. Daardoor kan het lastig zijn om een arbeidsovereenkomst te sluiten. Werkgevers kunnen deze arbeidsmigranten vervangen door andere arbeidsmigranten, door Nederlanders of niet vervangen. Ook hierbij gaat het naar verwachting om slechts een klein deel van de huidige groep uitzendkrachten.

### **Leidt het verbod tot een afname in de vraag naar arbeid? Is dit het gevolg van sectorale krimp of van technologische investeringen?**

Per saldo zal het grootste deel van de bestaande groep uitzendkrachten aan het werk blijven in de vleessector, maar dan als werknemer in tijdelijke loondienst van de voormalige inlener, een klein deel mogelijk als zzp'er en een klein deel zal mogelijk worden vervangen door andere werknemers of zal niet worden vervangen. Dat betekent dat het totaal aantal werkenden in de sector kan dalen. De omvang van die daling is niet goed in te schatten, maar zal naar verwachting klein zijn. Een eventuele krimp van de sector zit vooral in een afname van de vraag naar arbeid door de hogere arbeidskosten die het in directe dienst nemen van uitzendkrachten met zich meebrengt. Het in- en uitleenverbod leidt naar verwachting nauwelijks tot extra kapitaalverdieping via technologische investeringen, omdat daarvoor de technische én financiële middelen ontbreken. De Nederlandse vleesindustrie is al in hoge mate geautomatiseerd en gerobotiseerd, met name de pluimveesector, en het is daarom moeilijk om het bestaande tempo van kapitaalverdieping te versnellen. Dat zou kunnen met grootschalige investeringen, maar die zijn moeilijk te realiseren bij de bestaande relatief lage winstmarges in de vleessector, met name in de slacht.

**Worden de effecten primair veroorzaakt door veranderingen in het arbeidsaanbod of in de arbeidsvraag?**

Door een in- en uitleenverbod in de vleessector zullen de loonkosten naar verwachting stijgen als gevolg van de verplichte doorbetaling bij ziekte en verminderde flexibiliteit bij de inzet van werknemers. Verder stijgen naar verwachting de arbeidskosten door hogere kosten voor dienstverlening ten aanzien van werving & selectie, huisvesting en transport. De hogere totale arbeidskosten leiden tot een verlaging van de vraag naar arbeid, maar dat verloopt voornamelijk via het doorrekenen van de hogere arbeidskosten in de prijs van vleesproducten. Dat zorgt voor een daling van de afzet, hetgeen leidt tot een lagere productie en daarom een lagere vraag naar arbeid.

Het is niet de verwachting dat door het vervangen van uitzendcontracten door tijdelijke contracten in directe dienst het aanbod van arbeid substantieel zal toenemen. Voor werkenden leidt het niet tot hogere lonen en ook niet noodzakelijk tot betere arbeidsomstandigheden, alleen tot extra zekerheid over het looninkomen op korte termijn. Dat is volgens werkgevers nog altijd niet voldoende om meer Nederlanders aan te trekken, terwijl arbeidsmigranten primair geïnteresseerd zijn in het loon dat kan worden verdiend en minder in de zekerheid die wordt geboden.

**Heeft de maatregel effecten op de arbeidsvraag in andere sectoren (groei bij substituten, krimp bij complementaire sectoren)?**

Een in- en uitleenverbod in de vleessector leidt naar verwachting tot hogere arbeids- en daarmee productiekosten, die via hogere productprijzen zorgen voor een lagere afzet en productie. Hoewel die krimp naar verwachting beperkt zal zijn, leidt dat tot een (beperkte) afname van de vraag naar producten en diensten van toeleveranciers. De belangrijkste toeleveranciers van de slachtsector zijn binnenlandse veehouderijen, buitenlandse leveranciers van levende dieren (met name kalveren en kuikens) en – in het verlengde daarvan – de invoer van vlees voor verdere verwerking. Een lagere productie betekent dat er minder dieren worden afgenomen van veehouders. Dit zet druk op de (binnenlandse) afzetmogelijkheden en prijzen voor primaire producenten en daarmee op de vraag naar arbeid in de betreffende sector. Ook daalt naar verwachting de afname van diensten bij uitzendorganisaties, waardoor ook daar een dalende vraag naar arbeid kan worden verwacht. Het gaat dan hooguit om enkele procenten.

**Zijn alternatieve arbeidsrechtelijke routes te verwachten om het verbod te ontwijken? Zo ja, welke?**

Het in- en uitleenverbod dekt veel arbeidsrechtelijke routes af, dus naar verwachting zal er weinig uitwijk plaatsvinden naar alternatieve routes binnen Nederland. Hierboven werd al betoogd dat het onwaarschijnlijk is dat er in de vleessector op grote schaal zzp'ers zullen worden ingezet, mits er afdoende handhaving plaatsvindt op schijnzelfstandigheid. Het is niet uitgesloten dat werkgevers mogelijkheden gaan zoeken in het laten uitvoeren van werkzaamheden door onderaannemers (uitbesteding, subcontracting), waaronder uitdrukkelijk de inzet van internationaal gedetacheerde werkenden, ofwel arbeidsmigranten in dienst van een bedrijf in een ander Europees land. Dat zal niet zo snel een uitzendbureau zijn wanneer de Wtta wordt ingevoerd, maar wel werknemers in directe dienst van een buitenlandse onderneming.

**Is het aannemelijk dat het in- en uitleenverbod in de vleessector zijn beoogde doel bereikt: het terugdringen van arbeidswetovertredingen en het verbeteren van de positie van arbeidskrachten?**

Het werk in de vleessector kan worden aangemerkt als zwaar, intensief en repetitief, waarbij werkenden lange dagen maken onder relatief zware omstandigheden (qua temperatuur, licht en ruimte). Arbeidsomstandigheden op de werkvloer verschillen echter niet of nauwelijks tussen arbeidsmigranten en niet-arbeidsmigranten, of tussen uitzendkrachten en niet-uitzendkrachten. Op basis daarvan is de verwachting dat een in- en uitleenverbod niet *direct* leidt tot een verbetering van arbeidsomstandigheden voor werkenden in de vleessector. *Indirect* kan dat echter wel het geval zijn. Wanneer door een in- en uitleenverbod de grootste groep uitzendkrachten in directe dienst komt van de inlener, worden bedrijven in de vleessector sneller geconfronteerd met de kosten van improductiviteit die

voortkomt uit slechte arbeidsomstandigheden of ziekteverzuim. Het gaat om een substantieel aandeel werknemers (ongeveer 65 procent van alle productiemedewerkers in de slachtsector is uitzendkracht), waardoor de gevolgen van improductiviteit bij het in directe dienst komen van deze groep aanzienlijk zijn. Dat betekent dat de werkgever meer zal investeren in het voorkomen van ziekteverzuim en het optimaliseren van de productiviteit via betere arbeidsomstandigheden. Daarmee wordt ook het risico op misstanden op het gebied van arbeidsomstandigheden kleiner. Daarnaast betekent een direct dienstverband en de daarbij behorende loondoorbetaling bij ziekte meer zekerheid over het aantal uren en over het looninkomen dan in een uitzendconstructie, en daarmee een verbetering van de arbeidsomstandigheden.

Specifieke misstanden rond arbeidsmigranten hangen vooral samen met huisvesting, loonbetaling, ontslag en zorg. Verantwoordelijkheid hiervoor wordt door werkgevers en uitzendbureaus soms op elkaar afgeschoven. Een in- en uitleenverbod maakt het afschuiven van verantwoordelijkheden minder eenvoudig en de handhaving door de Nederlandse Arbeidsinspectie eenvoudiger, omdat werkgevers er beter direct op kunnen worden aangesproken als zij arbeidsmigranten in directe dienst hebben. Het is daarom te verwachten dat het aantal misstanden rond arbeidsmigranten vermindert als gevolg van een in- en uitleenverbod. Dat zou direct ten goede komen van arbeidsmigranten doordat ze minder vaak te maken krijgen met slechte huisvesting, incorrecte loonbetaling, ontslag of gebrekkige zorg. Tegelijkertijd zullen misstanden niet worden voorkomen door de maatregel. Werkgevers zullen veel van de dienstverlening rond arbeidsmigranten (werving & selectie, transport, zorg) blijven uitbesteden aan derden. Daarmee blijft de kans op het afschuiven van verantwoordelijkheden en de kans op misstanden bestaan.

## 6.2 Economische effecten

De economische gevolgen van een in- en uitleenverbod voor de vleessector hangen in belangrijke mate samen met stijgende arbeidskosten en veranderende arbeidsverhoudingen. Hogere loonkosten en aanpassingen in werving, selectie en organisatie leiden tot hogere productiekosten. Gegeven de relatief lage winstmarges in (delen van) de sector, met name in de slacht, is de ruimte om deze kosten intern op te vangen beperkt. Dit vertaalt zich in prijsstijgingen van vleesproducten, al wordt de mate waarin dit mogelijk is begrensd door marktomstandigheden. Prijsstijgingen verslechteren de (internationale) concurrentiepositie, wat leidt tot een lagere binnenlandse afzet en/of lagere export, verschuiving van productie naar het buitenland en een krimp van de sector. In reactie hierop kan schaalvergroting en concentratie in de sector optreden, waarbij grotere bedrijven beter in staat zijn om kostenstijgingen op te vangen en efficiëntievoordelen te realiseren. De totale economische effecten (voor de sector) worden als relatief beperkt ingeschat.

### **Wat is het verwachte prijseffect?**

Een in- en uitleenverbod in de vleessector leidt via hogere arbeidskosten tot hogere productiekosten, die naar verwachting voor het grootste deel worden doorberekend in de prijs van producten in de vleessector en voor een klein deel ten koste gaan van winstmarges in de sector. Wanneer stijgende productiekosten worden doorberekend in de prijs van producten, bestaat de kans dat de vraag naar deze producten daalt, zeker wanneer concurrenten geen hogere prijs (hoeven te) rekenen. In een concurrerende markt zal een producent daarom proberen om op een andere manier de hogere productiekosten te verrekenen. Dat kan door in te teren op winstmarges, het verlagen van vergoedingen aan toeleveranciers of het besparen op productiekosten, bijvoorbeeld via kapitaalintensivering of versobering van arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden. Omdat individuele vleesbedrijven beperkte marktmacht hebben, zowel aan de afzetkant (een internationale markt met een grote mate van concurrentie en met grote retailers binnen Nederland) als aan de kant van toeleveranciers (nu al een krimpende veehouderij in

Nederland), marges in de vleessector betrekkelijk laag zijn en de besparingsmogelijkheden op variabele productiekosten beperkt, zullen de hogere productiekosten voor een groot deel worden doorberekend in de prijs van producten in de vleessector. Daarnaast komt er ook druk te staan op de winstmarges. Vanwege de relatief hoge prijselasticiteit op de internationale markt in combinatie met het grote aandeel van de Nederlandse vleesproductie die bestemd is voor de export, leidt dat tot een daling van de export. Maar ook op de binnenlandse markt is op langere termijn sprake van een significante prijselasticiteit die zorgt voor een dalende afzet. Tezamen zorgt dat voor een krimp in de productie. Naar verwachting blijft die krimp beperkt tot hooguit enkele procenten.

### **Zijn er merkbare effecten op de vleesketen? Verandert de structuur van de economie? Heeft de maatregel gevolgen voor de omvang en groeiverwachting van de sector in Nederland?**

Een in- en uitleenverbod in de vleessector zal de huidige trend van concentratie (fusies, overnames en faillissementen) in de sector versterken, waardoor meer grote en minder kleine bedrijven zich zullen weten te handhaven. Een deel van de productie kan ook naar het buitenland worden verplaatst, maar vooral door grotere bedrijven die al actief zijn in het buitenland.

Als gevolg van het in- en uitleenverbod stijgen de arbeidskosten en vervolgens de prijzen in de vleessector, waardoor de afzet en daarmee de productie daalt. Dat heeft verschillende gevolgen voor deelsectoren van de vleessector, maar ook voor de verschillende activiteiten in de vleessector en voor bedrijven van verschillende grootte. Bij arbeidsintensieve activiteiten, zoals het uitbenen van vlees, stijgen de kosten sterker dan bij meer geautomatiseerde productieprocessen, zoals vleeswaren maken en verpakken. Daarnaast is het voor grotere bedrijven gemakkelijker om de hogere productiekosten op te vangen dan voor de kleinere bedrijven. De grotere bedrijven hebben meer marktmacht, zowel aan de afzetkant als aan de kant van toeleveranciers, en grotere bedrijven hebben meer schaalvoordelen, waardoor ze kostenverhogingen kunnen uitsmeren over het gehele productieproces. Bovendien willen bedrijven bij een afnemende omzet hun schaalvoordelen niet snel opgeven en gaan dus op zoek naar omzetgroei. Tezamen zorgt dat voor consolidatie of concentratie in de vleessector, waarbij grotere bedrijven groeien door expansie en overnames en kleinere bedrijven verdwijnen door faillissement of fusies. Bij een afnemende productie neemt het aantal bedrijven dus af en de gemiddelde bedrijfsgrootte toe. Dat kan bijvoorbeeld ten koste gaan van de noodslacht, die nu vooral bij kleinere slachterijen plaatsvindt.

Een alternatief voor schaalvergroting binnen Nederland is de verplaatsing van productie naar het buitenland. Dat is eenvoudiger wanneer bedrijven minder gebonden zijn aan de binnenlandse markt, bijvoorbeeld wanneer ze al een deel van de productie in het buitenland laten plaatsvinden. Bij de kalverenslacht is de binding met Nederland juist groter dan voor andere deelsectoren, omdat het direct voortvloeit uit de regionale melkveehouderij. Ook wanneer sprake is van keurmerken voor binnenlandse vleesconsumptie (conceptdieren) is de binding met de Nederlandse markt groter. Verplaatsing van productie zal daarom vooral relevant zijn voor runderen, minder voor varkens en kippen, en het minst voor kalveren. Tegelijkertijd geldt voor alle deelsectoren dat een groot deel van de productie is bestemd voor de export en daarom niet noodzakelijk in Nederland hoeft plaats te vinden.

Per saldo zullen er naar verwachting marginale veranderingen plaatsvinden in de vleesketen. Een mogelijk kleine krimp van de vleessector zal de huidige krimp van de veehouderij bevorderen en de import doen toenemen om schaalvoordelen te behouden. Deze effecten zijn klein en gaan geleidelijk, waardoor de economie naar verwachting niet noemenswaardig verandert.

## 6.3 Maatschappelijke effecten

### **Zijn er gevolgen voor arbeidsmigratie naar Nederland? Komt dit door vraag- of aanbodveranderingen?**

Vanuit de vleessector zal er minder vraag komen naar arbeidsmigranten. Niet alleen door een eventuele krimp van de sector als gevolg van de hogere arbeidskosten door het in- en uitleenverbod, maar ook omdat sommige arbeidsmigranten minder aantrekkelijk zijn om in directe dienst te nemen. Bijvoorbeeld omdat ze onvoldoende Engels spreken. Daardoor kan het lastig zijn om een arbeidsovereenkomst te sluiten. Werkgevers kunnen deze arbeidsmigranten vervangen door andere arbeidsmigranten, door Nederlanders of niet vervangen. Het gaat daarbij naar verwachting om slechts een klein deel van de huidige groep arbeidsmigranten.

Aan de aanbodkant is het voor sommige arbeidsmigranten minder aantrekkelijk om in tijdelijke directe dienst te komen. Dat heeft te maken met de flexibiliteit die een uitzendcontract biedt, bijvoorbeeld als het gaat om een tijdelijke terugkeer naar het land van herkomst. Ook hebben juist arbeidsmigranten soms een voorkeur voor uitzendwerk, omdat daar huisvesting bij wordt aangeboden. Deze arbeidsmigranten kunnen naar aanleiding van het in- en uitleenverbod besluiten in een andere sector uitzendwerk te gaan verrichten, of helemaal niet meer naar Nederland te komen voor werk. Ook hier gaat het naar verwachting om een zeer beperkt deel van de huidige groep arbeidsmigranten in de vleessector.

### **Zijn er gevolgen voor de huisvesting van werkenden in de slachtsector?**

De verwachte effecten op het gebied van huisvesting zijn tweeledig. Enerzijds kan de mogelijke lichte afname van het aantal arbeidsmigranten als gevolg van het in- en uitleenverbod tot een lagere vraag naar huisvesting leiden. Anderzijds kan een vermindering van huisvesting via uitzendbureaus juist zorgen voor extra druk op de reguliere woningmarkt, doordat arbeidsmigranten vaker zelfstandig woonruimte moeten vinden en mogelijk groter of minder gedeeld gaan wonen. De vraag naar arbeidsmigranten zal naar verwachting nauwelijks veranderen, wel zullen ze via andere contractvormen worden ingezet, waarbij de huisvesting niet altijd door de werkgever zal worden geregeld. Daarbij bestaat het risico dat de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten toeneemt. Wanneer minder huisvesting specifiek voor deze groep wordt georganiseerd, kan dit leiden tot meer onzekerheid over woonruimte en in sommige gevallen zelfs tot een toename van dakloosheid onder deze groep.

### **Zijn er regio's in Nederland die bijzonder kwetsbaar zijn voor deze maatregel?**

Het in- en uitleenverbod raakt vooral de slachterijen en vleesverwerkingsbedrijven waar veel arbeidsmigranten als uitzendkracht werken en die zijn vooral geconcentreerd in de provincies Brabant en Gelderland. In die regio's zullen de gevolgen het meest voelbaar zijn. Die gevolgen zijn een krimpende sector, schaalvergroting van bedrijven en meer druk op de woningmarkt. Buiten deze provincies zullen de gevolgen kleiner zijn, maar lopen kleine slachterijen en vleesverwerkende bedrijven wel meer risico om te moeten sluiten, waarmee ook de regionale veehouderij het moeilijker krijgt.

## 6.4 Ecologische effecten

### **Heeft het verbod aantoonbare milieueffecten?**

Een in- en uitleenverbod leidt tot minder vraag naar (binnenlandse) slachtdieren en daarmee een (beperkte) krimp van de veehouderij, in aanvulling op de bestaande trend van een krimpend aantal boerenbedrijven. Wanneer dat leidt tot een inkrimping van de veestapel, dan zorgt dat uiteindelijk voor minder ruimtebeslag van de veehouderij en een lagere milieubelasting. De uiteindelijke gevolgen van een in- en uitleenverbod op een krimp van de vleessector en daarmee een krimp van de veestapel zijn naar verwachting gering.

**Wat zijn de gevolgen voor het dierenwelzijn?**

Een verplaatsing van productie en slachtactiviteiten naar het buitenland kan gevolgen hebben voor het dierenwelzijn, al is het effect niet eenduidig. Bij verplaatsing naar landen buiten de EU kunnen dierenwelzijnseisen, transportregels en slachtnormen minder streng of minder effectief geïmplementeerd zijn, wat kan leiden tot slechtere omstandigheden waaronder dieren worden gehouden en geslacht. Binnen de EU gelden geharmoniseerde basisnormen via onder meer de EU-verordeningen voor transport en het doden van dieren, al kunnen er verschillen bestaan in naleving, handhaving, interpretatie en aanvullende nationale eisen. Naar verwachting heeft een gedeeltelijke verplaatsing van de slacht vanuit Nederland naar het buitenland geen groot effect op het dierenwelzijn. Wel kan verplaatsing van de productie leiden tot een toename van het transport van dieren, bijvoorbeeld door meer import van levende dieren, wat gepaard gaat met extra stress en risico's voor het welzijn van dieren.

Daarnaast kan het dierenwelzijn onder druk komen te staan als gevolg van een verdere consolidatie in de sector, in de vorm van schaalvergroting en concentratie van bedrijven. Wanneer kleinere en middelgrote slachterijen verdwijnen, zijn veehouders vaker aangewezen op grotere slachterijen die zich op grotere afstand bevinden, bijvoorbeeld in andere regio's. Hierdoor nemen transportafstanden en -tijden toe, wat gepaard gaat met extra belasting voor dieren, zoals stress en een groter risico op welzijnsproblemen tijdens het transport.

## Referenties

- Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020). Geen tweederangsburgers: Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Agrimatie (2019, januari 31). De vleesconsumptie per hoofd in de EU en Nederland gaat in de toekomst dalen. WUR.  
<https://agrimatie.nl/sectorResultaat.aspx?subpubID=2232&sectorID=3463&themaID=2276&indicatorID=3460>
- Agrimatie (2024a, december 19). De Nederlandse kalfsvleesketen. WUR.  
<https://agrimatie.nl/PublicatiePage.aspx?subpubID=2525&sectorID=2257&themaID=3577&indicatorID=3591>
- Agrimatie (2024b, december 19). De varkensproductieketen.  
<https://agrimatie.nl/PublicatiePage.aspx?subpubID=2525&sectorID=2255&themaID=3577&indicatorID=3591>
- Agrimatie (2025, december 18). Stijgende prijstrends blijven doorzetten in de gehele rundvleesketen. WUR.  
<https://agrimatie.nl/themaResultaat.aspx?indicatorID=2414&sectorID=2419&subpubID=2232&themaID=3596>
- André-Zarna, C., Simmen, K., Albretsen, K. H., Berg, P., & Njaastad, E. B. (2026). Meat Industry 5.0 – a review of technological approaches and robotic systems in the meat processing industry. *Trends in Food Science & Technology*, 167, 105439. <https://doi.org/10.1016/j.tifs.2025.105439>
- Baltussen, W., Hoste, R., Herceglic, N., & Silvis, H. (2021). Beprijzen van vlees en verduurzaming: Een begaanbare weg? Wageningen Economic Research. <https://doi.org/10.18174/545786>
- Baltussen, W., Van Haaster-de Winter, M. A., & Bondt, N. (2019). Kansen voor vleesvee. Wageningen Economic Research. <https://doi.org/10.18174/470045>
- Berkhout, P., Van Der Meulen, H., & Ramaekers, P. (2024). Staat van landbouw, visserij, voedsel en natuur. Wageningen Economic Research. <https://doi.org/10.18174/677360>
- Bolidt (2020). The Netherlands: World leader in poultry technology. Interview with poultry expert Dr. Ir. Piet Simons.  
[https://secure.livechatinc.com/customer/action/open\\_chat?license\\_id=10779707&group=5&embedded=1&widget\\_version=3&unique\\_groups=0&organization\\_id=d2248e67-6a61-4183-878a-e4f1043bd289&use\\_parent\\_storage=1&x-region=us-south1](https://secure.livechatinc.com/customer/action/open_chat?license_id=10779707&group=5&embedded=1&widget_version=3&unique_groups=0&organization_id=d2248e67-6a61-4183-878a-e4f1043bd289&use_parent_storage=1&x-region=us-south1)
- Bunte, F., & Haag, D. (2003). Quick scan CLM-onderzoek.
- Business Research Insights (2026, maart 16). Slaughtering Equipment Market Size And Share, 2035.  
<https://www.businessresearchinsights.com/market-reports/slaughtering-equipment-market-127144>
- CBS (2021, juni 22). Nederland grootste vleesexporteur van de EU. Centraal Bureau voor de Statistiek.  
<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/25/nederland-grootste-vleesexporteur-van-de-eu>
- CBS (2025, november 28). StatLine–Landbouw; gewassen, dieren en grondgebruik, bedrijfstak (SBI 2008).  
<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84756NED/table?searchKeywords=veehouderij>

- CBS (2026a, januari 22). StatLine–Bedrijven; bedrijfstak.  
<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/81589NED/table?dl=BB053>
- CBS (2026b, januari 30). StatLine–Vleesproductie; aantal slachtingen en geslacht gewicht per diersoort. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/7123slac/table>
- COV (z.d.). Sector in cijfers. Geraadpleegd 28 januari 2026, van <https://www.cov.nl/sector-in-cijfers>
- De Medeiros Esper, I., From, P. J., & Mason, A. (2021). Robotisation and intelligent systems in abattoirs. *Trends in Food Science & Technology*, 108, 214–222. <https://doi.org/10.1016/j.tifs.2020.11.005>
- De Molenaar (z.d.). Bedrijf en personeel: Ontwikkelingen in de diervoederwereld. Geraadpleegd 18 maart 2026, van <https://www.demolenaar.nl/categorie/mens-en-bedrijf/>
- De Valk, E., Hollander, A., & Zijp, M. (2016). Milieubelasting van de voedselconsumptie in Nederland.
- Erol, Ş., & Schulten, T. (2025). Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie? Eine Bilanz der Veränderungen nach dem Arbeitsschutzkontrollgesetz. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/315213/1/192131916X.pdf>
- Goossens, E., & Kempeneers, N. (2020, september 10). Dierenwelzijn tijdens transport: Een hobbelig parcours.
- Grimm, D. (2023, december 7). 'Not dumb creatures.' Livestock surprise scientists with their complex, emotional minds. <https://www.science.org/content/article/not-dumb-creatures-livestock-surprise-scientists-their-complex-emotional-minds>
- Haan, E. de (SOMO). (2024). Uitbuiting door malafide uitzendbureaus. Amsterdam: Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO).
- Heyma, A., Berkhout, E., Bisschop, P., & Volkerink, M. (2008). De economische impact van arbeidsmigratie uit de MOE-landen, Bulgarije en Roemenië. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Heyma, A., & Klinker, I. (2025). Levenslooptdynamiek van arbeids- en kennismigranten: Onderscheidende factoren van arbeids- en kennismigranten en hun verblijfsduur in Nederland. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Heyma, A., & Luiten, W. (2022). Aantal werkenden in de slachthuizen en overige vleessector: Kwantitatieve verkenning van de sector. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Heyma, A., Siegmann, A., Bijlsma, M., & Volkerink, M. (2020). De positie van uitzendwerknemers: Ontwikkelingen 1998–2019. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Heyma, A., Vervliet, T., Engelen, M., & Meij, M. (2022). Goed werkgeverschap voor kortverblijvende arbeidsmigranten. SEO Economisch Onderzoek, De Beleidsonderzoekers en Mediad.  
<https://www.seo.nl/publicaties/goed-werkgeverschap-voor-kortverblijvende-arbeidsmigranten/>
- Huber, K. (2024). Review: Welfare in farm animals from an animal-centred point of view. *animal*, 18(10), 101311.  
<https://doi.org/10.1016/j.animal.2024.101311>
- IBO Arbeidsmigratie (2025). Wat werkt voor de toekomst: IBO Arbeidsmigratie. Den Haag: Rijksoverheid.
- Jukema, G., Ramaekers, P., & Woltjer, J. (2025). De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband: Editie 2025. Wageningen Economic Research. <https://doi.org/10.18174/684406>
- Lesscher, I. (2025, januari 17). Beter Leven-keurmerk houdt focus op dierenwelzijn. *Nieuwe Oogst*.  
<https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2025/01/17/beter-leven-keurmerk-houdt-focus-op-dierenwelzijn>
- LTO (z.d.). Kalverhouderij. Geraadpleegd 28 januari 2026, van <https://www.lto.nl/sector/dier/kalverhouderij/>

- NLA (2023). Programmarapportage Uitzendbureaus 2020–2022. Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie.
- NLA (2024). Signaal over uitzendbureaus die ontslag op staande voet misbruiken voor financieel gewin. Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie.
- NLA (2025a). Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling Nederlandse Arbeidsinspectie. Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie.
- NLA (2025b). Monitor arbeidsongevallen 2024. Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie.
- NLA (2025c). Sector- en beroepeninformatie Inspectiebrede Risicoanalyse 2022. Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie.
- Norwegian University of Life Sciences (2022, november 8). RoBUTCHER: A butcher robot for a more sustainable meat industry. <https://www.nmbu.no/en/research/robutter-butcher-robot-more-sustainable-meat-industry>
- RIVM. (2020). Consumptie van vlees in Nederland.
- Roland Berger & COV (2016). 2025: De Nederlandse vleessector in balans.
- Sandøe, P., Hansen, H. O., Bokkers, E. A. M., Enemark, P. S., Forkman, B., Haskell, M. J., Hedman, F. L., Houe, H., Mandel, R., Nielsen, S. S., de Olde, E. M., Palmer, C., Vogeler, C. S., & Christensen, T. (2023). Dairy cattle welfare – the relative effect of legislation, industry standards and labelled niche production in five European countries. *animal*, 17(12), 101009. <https://doi.org/10.1016/j.animal.2023.101009>
- Scholtens, B. (2010). Opnieuw ligt de intensieve veehouderij onder vuur.
- Siegmann, A. (2025). Arbeidsmigratie: Balans tussen lusten en lasten is zoek. Christen Democratische Verkenningen, (3). Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Sociaal-Economische Raad (2025). Arbeidsmigratie naar waarde: Minder waar het kan, beter waar het moet. Den Haag: SER.
- Stichting van de Arbeid (2023). Brief over 'Uitvoering advies aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten' (Kenmerk S.A.23.108714 MO/JS). Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- SZW (2025a). Aanbieding verkenning uitzendverbod in sectoren of verplicht percentage direct in dienst (Kamerbrief 2025-0000138913). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2025b). Technische verkenning sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indiensttreding. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Timmerman, R. (2025). By invisible hands: Work, exploitation, and the migrant division of labour (Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam). Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Universiteit Utrecht (2026, januari 22). Animal welfare in livestock farming—Faculty of Veterinary Medicine. <https://www.uu.nl/en/organisation/faculty-of-veterinary-medicine/news-events/background/dossiers/animal-welfare-in-livestock-farming>
- Van de Goorbergh, W., Gerritse, S., Vervliet, J., & Heyma, A. (2025). Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleessector? Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Veraart, M., Bikker, P., & Van Laar, H. (2023). Monitor herkomst diervoedergrondstoffen. Wageningen Livestock Research. <https://doi.org/10.18174/584501>

WUR (2024, december 19). De pluimveevleesketen.

<https://agrimatie.nl/PublicatiePage.aspx?subpubID=2525&sectorID=2249&themaID=3577&indicatorID=3591>

WUR (2026a, maart 2). Daling af-boerderijprijs zet varkensvleesketen onder druk.

<https://agrimatie.nl/SectorResultaat.aspx?subpubID=2232&sectorID=2255&themaID=3596>

WUR (2026b, maart 2). Stabilisatie van rundvleesprijzen op recordhoogte door aanhoudende mondiale en lokale aanbodkrapte.

<https://agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2424&themaID=3596&indicatorID=2414&sectorID=2419>

## Bijlage A Geschatte verbanden

### Het verband tussen de productie en winstmarges in de slacht

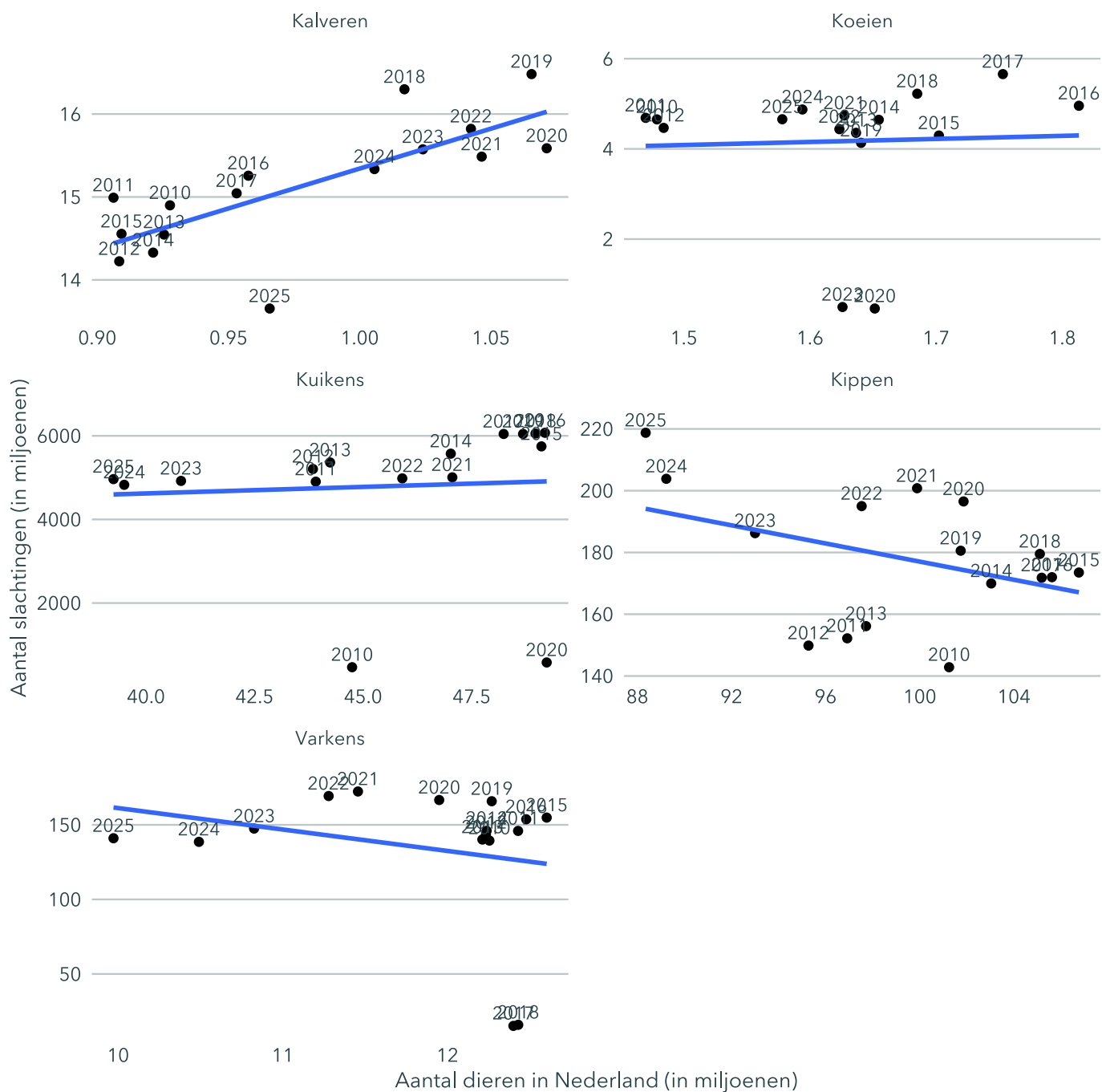
Om inzicht te krijgen in de marktmacht van de Nederlandse vleessector kijken we naar het verband tussen de totale omvang van de slacht (in kg) en de winstmarge van slachtbedrijven. De data laten een zwak verband zien, zie Figuur A.2, wat betekent dat veranderingen in productievolume slechts in beperkte mate samenhangen met veranderingen in winstmarges. Dit suggereert dat marges vooral worden bepaald door externe factoren, zoals grondstofprijzen, exportprijzen, wisselkoersen en onderhandelingsverhoudingen in de keten. Dit beeld past bij een markt waarin prijzen grotendeels exogeen worden bepaald, bijvoorbeeld door internationale markten, en waarin individuele slachtbedrijven weinig invloed hebben. Hoewel op basis van deze analyse geen harde conclusies kunnen worden getrokken, wijst het zwakke verband op beperkte marktmacht en een relatief competitieve markt.

Daarnaast toont Figuur A.3 het verband tussen het aantal slachtbedrijven en de gemiddelde winstmarge. Indien schaalvoordelen dominant zijn, zou een lager aantal (grotere) bedrijven gepaard moeten gaan met hogere marges. Een negatief verband zou dan consolidatiedruk bevestigen: minder bedrijven, hogere marges. De data laten echter een licht positief verband zien: meer slachtbedrijven gaat samen met hogere marges. Een mogelijke verklaring is wederom dat beide variabelen worden gedreven door een gemeenschappelijke externe factor: in gunstige jaren – met hoge exportvraag of lage inputkosten – zijn zowel marges hoger als meer bedrijven levensvatbaar. Op basis van deze grafiek alleen kan dan ook geen conclusie worden getrokken over de impact van consolidatie en schaalvoordelen op winstmarges.

Om inzicht te krijgen in de mate waarin de Nederlandse vleessector afhankelijk is van binnenlandse versus buitenlandse toeleveranciers, is op basis van CBS-data (2010-2025) gekeken naar de correlatie tussen het aantal in Nederland gehouden en geslachte dieren. Een sterke correlatie zou immers betekenen dat de slachtcijfers grotendeels worden gedreven door de binnenlandse veestapel; een zwakke of negatieve correlatie wijst erop dat slachterijen in belangrijke mate dieren van buiten Nederland betrekken. Zie 0. Uit de analyse blijkt dat er over het algemeen geen sterk verband bestaat tussen beide. Dit geldt met name voor koeien en kuikens. Een uitzondering vormen kalveren: deze worden vroeg na de geboorte geïmporteerd en in Nederland gemest voor de slacht, wat de sterkere samenhang verklaart.

Opvallend zijn de negatieve correlaties bij kippen en varkens. Dit kan worden verklaard doordat het aantal in Nederland gehouden dieren van deze soorten is gedaald. Het aantal in Nederland geslachte varkens en kippen nam juist toe. Slachterijen betrekken dus in toenemende mate levende dieren uit het buitenland. Dit illustreert dat de Nederlandse vleessector functioneert als een verwerkings- en exportplatform, waarbij de afhankelijkheid van buitenlandse toeleveranciers aanzienlijk is.

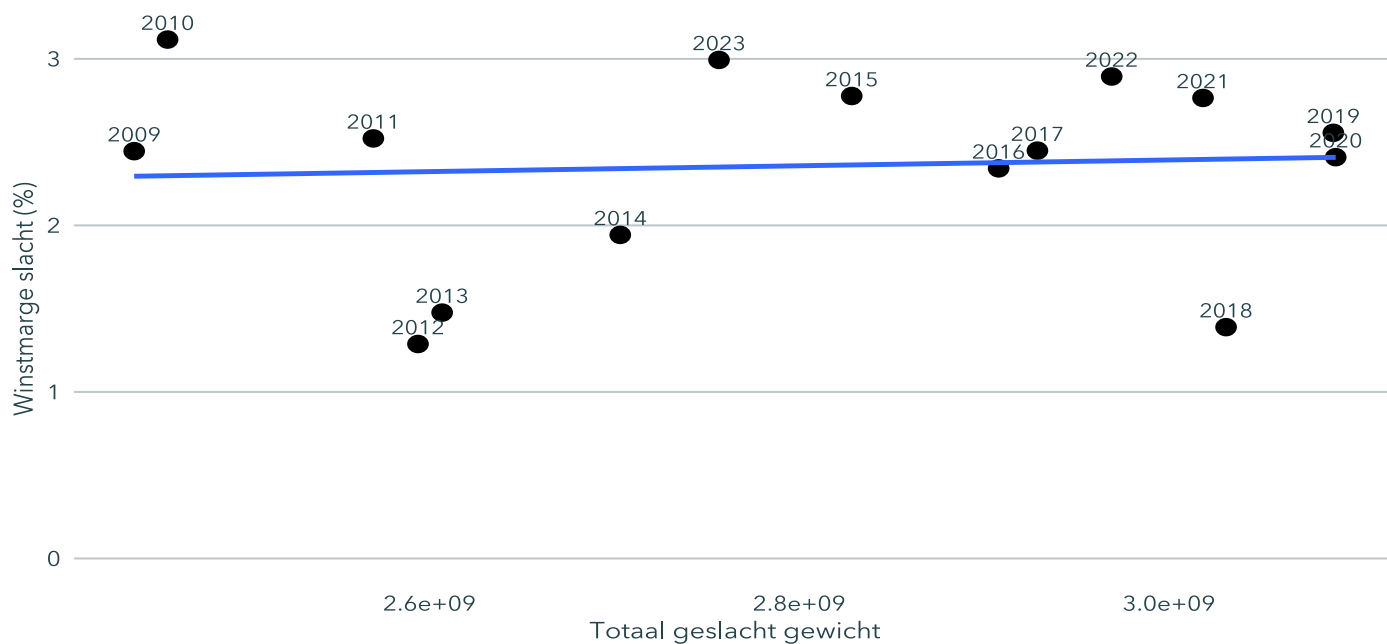
Figuur A.1 Het verband tussen het jaarlijks aantal slachtingen in Nederland en het aantal in Nederland gehouden dieren is zwak (behalve bij kalveren, zie Noot hieronder)



Bron: CBS microdata, bewerking door SEO Economisch Onderzoek

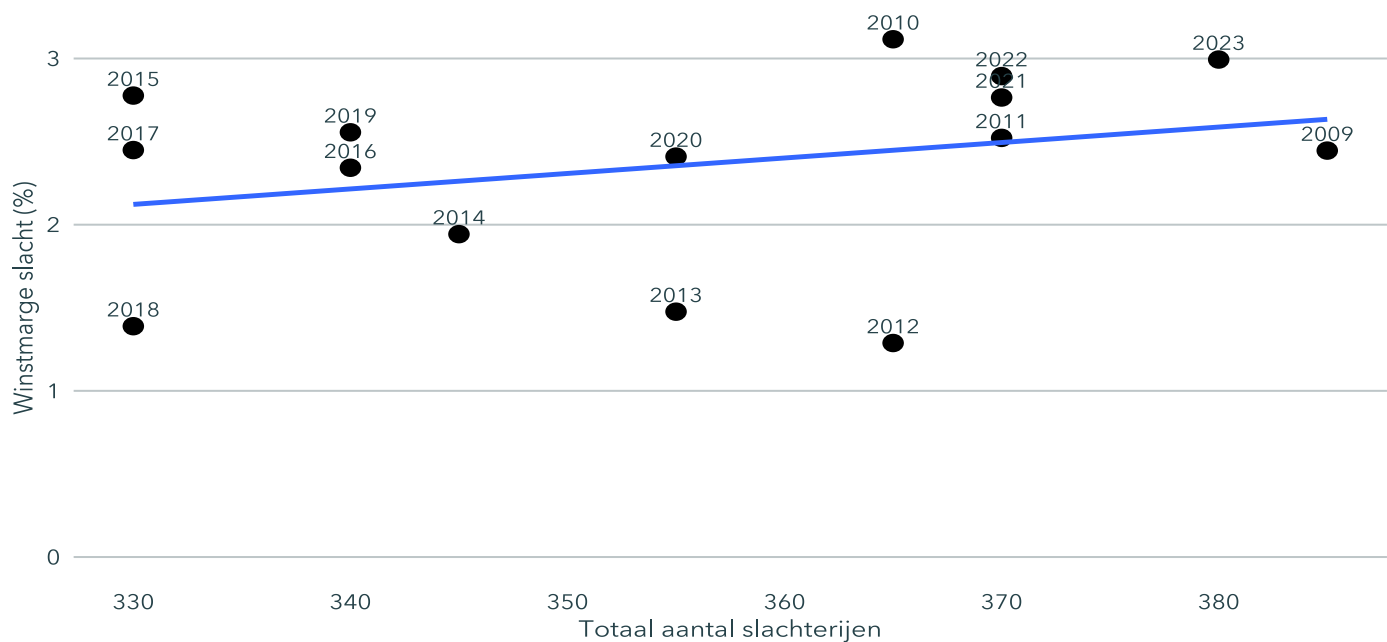
Noot: Kalveren die in Nederland worden geslacht worden al kort na de geboorte naar Nederland geïmporteerd om daar te worden afgemest. Daardoor is het verband tussen het aantal in Nederland gehouden en geslachte kalveren sterk.

Figuur A.2 De data tonen een zwak verband tussen de omvang van de slacht (in kg) in Nederland en de winstmarge van de slachtsector



Bron: CBS microdata, bewerking door SEO Economisch Onderzoek

Figuur A.3 De data tonen een licht positief verband tussen het aantal slachthuizen en de winstmarges van de slachthuizen



Bron: CBS microdata, bewerking door SEO Economisch Onderzoek



# “Met wetenschap naar weloverwogen keuzes”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

**SEO-rapport 2026-64**  
**ISBN 978-90-5220-672-1**

## **Informatie & Disclaimer**

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

## **Copyright © 2026 SEO Amsterdam.**

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via [secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl).

Roetersstraat 29  
1018 WB, Amsterdam

**+31 20 399 1255**  
[secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl)  
[www.seo.nl](http://www.seo.nl)