Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

# 29 544 Arbeidsmarktbeleid

**Nr. 1323**

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2026

Al sinds 2011 worden er misstanden geconstateerd met uitzendkrachten in de vleesketen.[1] Vaak gaat het om arbeidsmigranten. Helaas concludeer ik nu, vijftien jaar later, dat er nog steeds grove misstanden zijn. Van onderbetaling tot ontslag bij ziekte, en van intimidatie tot iemand in de steek laten na een ernstig ongeluk. Daarnaast maakt de keten nog te veel gebruik van uitzendkrachten voor structureel werk. Daarom is het na jaren van praten en waarschuwen tijd om in te grijpen. Er komt een uitzendverbod in de vleesketen.[2] Het ontwerpbesluit gaat nog deze week in internetconsultatie.

Met deze maatregel pak ik het probleem aan bij de bron. Met het uitzendverbod is er nog slechts één werkgever verantwoordelijk voor de goede arbeidsomstandigheden én -voorwaarden. Dat is het bedrijf waar iemand ook daadwerkelijk naar binnenloopt om te werken. Door één partij verantwoordelijk te maken voor het welzijn van de werknemer, verwacht ik dat de misstanden significant zullen afnemen.

Want iedereen heeft recht op eerlijk, veilig en gezond werk. Waar je ook vandaan komt, en waar je ook werkt.

---

[1] Kamerstukken II 2010/11, 32 680, nr. 4, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM), Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur, Den Haag 2007.
Zie ook het Jaarverslag 2019 van de Inspectie SZW waar bij verschillende uitzendbureaus in de vleesindustrie overtredingen op het WML en ATW worden geconstateerd. In de periode 2020/2021 constateert de Nederlandse Arbeidsinspectie dat de tekortkomingen in de slachterijen en vlees-en pluimveeverwerkende bedrijven zijn toegenomen.

[2] Hiermee is ook toezegging TZ202606-083 en TZ 202409-067 afgedaan door aan uw Kamer te laten weten wat het besluit is ten aanzien van het uitzendverbod en het signaal over ontslag op staande voet mee te nemen in de uitwerking van het uitzendverbod evenals *Kamerstukken II* 2025/26, 29 861, nr. 193 (aangehouden motie van het lid Patijn over een uitzendverbod in de vleessector).

kst-29544-1323
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

*Veel gesprekken met de vleesketen*

Met de keten wordt al lang gesproken over hoe zij zelf voor verbetering kunnen zorgen. Naar aanleiding van de motie van het lid Futselaar (SP) in 2021, die opriep tot vaste contracten als norm, hebben destijds meerdere Bestuurlijke Overleggen met de vleesketen plaatsgevonden. Het was toen al de wens van uw Kamer om het aandeel tijdelijke contracten en uitzendcontracten terug te dringen en het vaste contract als norm te stellen.[3]

Sinds 2021 zijn er 29 gesprekken geweest met de sector waaronder twaalf met mij en mijn voorgangers.

De gesprekken zijn in een stroomversnelling geraakt in mei 2024. De Arbeidsinspectie publiceerde toen een onderzoek naar een verdienmodel in de vleesindustrie. Hieruit bleek dat uitzendbureaus op grote schaal misbruik maakten van het op papier ontslaan op staande voet. Het ging om 7.000 vermeldingen, waaronder veel arbeidsmigranten.[4] Gelijktijdig publiceerde kenniscentrum SOMO een onderzoek naar uitbuiting door malafide uitzendbureaus in deze keten[5], gesteund door diverse maatschappelijke organisaties en mediapublicaties.[6]

De toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de keten toen direct op het matje geroepen. De dialoog van het kabinet met de keten is toen geïntensiveerd (waarover uw Kamer in juni[7], september[8] en december[9] 2024 is geïnformeerd). Er werd een publiek-private taskforce opgericht, die opdracht gaf tot een onderzoek naar de misstanden. Dit onderzoek is op 10 maart 2025 aan uw Kamer aangeboden en de oplossingsrichtingen zijn door de sector meegenomen in de bestuurlijke overleggen.[10]

De resultaten van de op 20 juni 2025 aan uw Kamer verzonden *Technische verkenning sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indiensttreding,*lieten zien dat een sectoraal uitzendverbod een effectieve maatregel is wanneer er in een sector wijdverspreid en stelselmatig arbeidswetten worden overtreden.[11] Daarbij is onder meer gekeken naar de positieve effecten van de maatregel in Duitsland, waar sinds 2021 verboden voor uitzenden, contracting en zzp-inzet gelden. Daarom is in de zomer van 2025 ambtelijk gestart met het uitwerken van een uitzendverbod voor de vleesketen als stok achter de deur. De wettelijke grondslag hiervoor is via het amendement-Patijn/Omtzigt verankerd in de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta).[12] Tegelijkertijd heeft mijn voorganger toen een ultimatum gesteld. Er moest binnen één jaar significante verbetering zijn, anders kan het kabinet besluiten om het uitzendverbod in te zetten.

Bij mijn aantreden ben ik naar de vleesketen heel duidelijk geweest: per 15 juni moesten concrete acties door de keten zijn gerealiseerd. De

---

[3] Kamerstuk 28286, nr. 1171 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen.
[4] Signaal ontslag staande voet | Nederlandse Arbeidsinspectie.
[5] Uitbuiting door malafide uitzendbureaus - SOMO.
[6] O.a. FairWork, Comensha, Barka, StraatConsulaat, Somo, Wijkz, Idhem, Leger des Heils.
[7] Arbeidsomstandigheden | Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[8] Kamerstukken II, 2023/24, kamerstuk 25 883, nr. 500 van 2 september 2024.
[9] Arbeidsomstandigheden | Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[10] Aanbiedingsbrief bij analyse «Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleesketen?» | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.
[11] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/06/20/technische-verkenning-sectoraal-uitzendverbod-en-verplicht-percentage-indiensttreding.
[12] Kamerstukken II 2024/25, 36 446, nr. 54.

afgelopen weken heb ik de brieven van de brancheorganisaties in de vleesketen, het rapport van de Arbeidsinspectie[13] en de signalen van een aantal maatschappelijke organisaties goed gelezen. Ik heb van de branche de voortgangsrapportage van het actieplan «Gezond, veilig en eerlijk werk» gekregen, met daarin 16 actiepunten om de positie van internationale medewerkers te versterken. Dit geeft een helder beeld. Helaas lukt het de keten onvoldoende om verbetering te realiseren. Er zijn nog steeds veel misstanden en de vleesketen draait nog steeds grotendeels op uitzendkrachten.

*Structurele misstanden in de vleesketen*

De Arbeidsinspectie heeft gerapporteerd over haar praktijkervaringen vanuit haar bestuursrechtelijke toezicht en strafrechtelijke opsporing in de vleesketen. Hieruit komt duidelijk naar voren dat vleesbedrijven en uitzendbureaus hun bedrijfsvoering beperkt aanpassen om arbeidsrelaties te versterken, de fysieke en mentale belasting van het werk te verminderen en de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden te verbeteren. Als gevolg hiervan blijven de risico's op ongezond, onveilig en oneerlijk werk in de vleesketen onverminderd hoog, ook ten opzichte van andere sectoren in Nederland.[14] Daarnaast constateert de Arbeidsinspectie dat in de vleesketen nog steeds verschillende verdienmodellen bestaan die ten koste gaan van arbeidsmigranten. Daarbij gaat het onder meer om onderbetaling (zoals onterechte inhoudingen op het loon), hoge huisvestingskosten die worden ingehouden op het loon, druk om ondanks ziekte te werken, het creëren van afhankelijkheidsrelaties (bijvoorbeeld via schuldbinding) en het beperken van de bewegingsvrijheid van werknemers (o.a. via intimidatie en het innemen van identiteitsdocumenten).

Ook de Onderzoeksraad voor de Veiligheid[15] en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel[16] pleiten voor het bevorderen van structureel werk en vaste contracten. Beide instanties zien een uitzendverbod voor risicosectoren als een mogelijk middel voor het tegengaan van de gesignaleerde problemen.

*De noodzakelijke acties zijn door de keten niet gerealiseerd*

De vleesketen moest voor het ultimatum van 15 juni jl. twee acties realiseren om de mistanden significant terug te brengen. Ik zie dat de sector niet serieus genoeg werk heeft gemaakt van deze acties.

– Per juli 2026 had 80% van de arbeidskrachten direct in dienst moeten zijn. Bij zowel de wit- als roodvlees is ongeveer de helft van het personeel direct in dienst. De sector werkt aan plannen om deze percentages te verhogen, maar deze verandering gaat niet snel genoeg. De vleesketen heeft daarmee onvoldoende eigenaarschap gepakt en besteedt nog steeds het overgrote deel van het werk uit aan uitzendbureaus. Ik vind dit teleurstellend, aangezien bekend is dat er twee keer zoveel overtredingen zijn van arbeidswetten bij uitzenden en de sector weet dat de misstanden niet genoeg afnamen.[17]
– Er moest een commissie zijn van sociale partners die toeziet op de naleving van de cao. We zien helaas dat deze commissie nog niet namens alle werknemers toeziet op naleving. Ook geschillenbeslech-

[13] Zie: Arbeidsinspectie, Themarapportage vlees, juni 2026 (website Arbeidsinspectie).
[14] Thema rapportage vlees, Nederlandse Arbeidsinspectie (2026), pp. 3–6, 17.
[15] Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Veiligheid van arbeidsmigranten* (2025), pp. 12.
[16] Inbreng commissiedebat Arbeidsmigratie 11 september 2025 | Nationaal Rapporteur.
[17] Sector- en beroepeninformatie Inspectiebrede Risicoanalyse 2022 | Nederlandse Arbeidsinspectie.

ting door deze commissie voor bijvoorbeeld niet uitbetaald loon, is niet gerealiseerd. Er is hierdoor niet een maximale bijdrage geleverd om naleving van de cao te realiseren voor alle arbeidskrachten die in de vleesketen werken.

Het is de sector onvoldoende gelukt om de afhankelijkheid van uitzendkrachten, waaronder veel arbeidsmigranten voor structureel werk te verminderen. De inzet van uitzendkrachten is niet bedoeld voor structureel werk. Daarom is het belangrijk dat de sector eigenaarschap toont voor zijn mensen én blijft investeren in innovatie om deze afhankelijkheid te verminderen. En als je als bedrijf toch voor uitzendkrachten kiest, moet je goed werkgeverschap tonen en je niet verschuilen achter (juridische) verantwoordelijkheden die zouden liggen bij bedrijven die je inhuurt of inschakelt.

Omdat de sector onvoldoende resultaat heeft geboekt het afgelopen jaar, zet ik het uitzendverbod in als middel om de gewenste verandering af te dwingen.

*Het uitzendverbod*

Concreet gaat het uitzendverbod het volgende inhouden:
- Door het uitzendverbod wordt het in- en uitlenen van ter beschikking gestelde arbeidskrachten in de gehele vleesketen verboden voor zover er sprake is van een erkenning voor het slachten, verwerken en koelen van vlees. Hiervoor is gekozen omdat maatschappelijke organisaties en de Arbeidsinspectie misstanden zien bij bedrijven die slachten, vlees verwerken en verpakken, en waar uitzendkrachten worden ingezet voor structureel werk.
- Het verbod zal hierdoor van toepassing zijn voor bedrijven waar de volgende activiteiten worden verricht: slachten, verwerken, koelen en invriezen van vlees.
- Voor deze activiteiten geldt een Europees bepaalde erkenning waar de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit op toeziet. Dit maakt de reikwijdte duidelijk, handhaafbaar, en uitvoerbaar.
- Het verbod geldt in beginsel voor alle activiteiten en functies in het bedrijf met een erkenning. Functies die niet direct samenhangen met de primaire vleesproductie zoals verkoopmedewerkers, of administratief personeel worden uitgezonderd van het uitzendverbod.
- Kleine bedrijven die minder dan 20 mensen inzetten, vallen niet onder het verbod.
- De Arbeidsinspectie zal toezien op de naleving van het uitzendverbod. Toezicht en handhaving op de naleving van arbeidswetgeving zal door de maatregel makkelijker worden, omdat duidelijk is wie juridisch gezien de werkgever zou moeten zijn.
- We zetten in op een verantwoorde invoering. Daarom zal ik de reacties uit de internetconsultatie, wetgevingstoets en advies van de ATR serieus wegen en verwerken.
- Ik streef naar publicatie in het Staatsblad van het uitzendverbod per uiterlijk juni 2027. Het verbod zal ingaan op 1 maart 2028. Voor bestaande terbeschikkingstellingen geldt er overgangsrecht tot 1 juni 2028.
- Het verbod zal na 4 jaar worden geëvalueerd om te zien of de misstanden sterk zijn gereduceerd. Dan zal er ook bezien worden of er een tijdpad mogelijk is om de maatregel af te schaffen. Let wel: dat zou betekenen dat de keten dan zelf in staat is om de misstanden structureel te laten stoppen.
- Bedrijven die arbeidskrachten direct in dienst nemen hebben binnen de reguliere arbeidsovereenkomst mogelijkheden voor flexibiliteit. Hierbij kan gedacht worden aan tijdelijke contracten, oproepcontracten

als bijbaan bij minderjarigen, scholieren, studenten en AOW-gerechtigden en een bandbreedtecontract. Daarnaast hebben werkgevers de mogelijkheid om 3 tijdelijke contracten in 3 jaar aan te gaan. Ook is het mogelijk om 1 langjarig tijdelijk contract aan te gaan (dat kan langer dan 3 jaar, pas bij opeenvolgende contracten gaat namelijk de ketenregeling gelden).

*Effectiviteit uitzendverbod en onderzochte alternatieven*

Een uitzendverbod is een verwacht effectief middel om misstanden in de vleesketen tegen te gaan waar de problemen structureel en wijdverspreid zijn.[18] Met deze maatregel wordt het probleem bij de bron aangepakt: een inlener en uitlener die naar elkaar wijzen en geen verantwoordelijkheid nemen voor de arbeidskracht.

Door één partij verantwoordelijk te maken voor het in de meest brede zin goed zorgen voor de arbeidskracht, verwacht ik dat de misstanden significant zullen afnemen. Ik heb ook gekeken naar alternatieven, maar die zijn allemaal niet geschikt.[19]

Een *individueel in- en uitleenverbod* is niet geschikt voor sectoren waar zich wijdverspreid en stelselmatig misstanden voordoen. Het steeds weer opnieuw opleggen van individueel verbod vergt namelijk veel capaciteit van de Arbeidsinspectie, en is voor een sector waarin de misstanden zo wijdverspreid zijn daarom niet effectief en efficiënt.
Meer *capaciteit voor de Arbeidsinspectie* is niet effectief, omdat een sector met wijdverspreide en stelselmatige overtredingen veel capaciteit vraagt. Het is doelmatiger om dan het probleem bij de bron aan te pakken en een in-en uitleenverbod af te kondigen.
De verplichting om een *significant deel van het personeel direct in dienst te nemen* kan op korte termijn niet uitvoerbaar en handhaafbaar worden vormgegeven, waardoor deze voorlopig nog niet effectief ingezet kan worden. Dit zou om een nieuwe wet vragen en die tijd is er niet. De misstanden moeten na al die jaren nu ook écht aangepakt worden.

De regering verwacht dat de *Wtta* een aanzienlijke bijdrage zal leveren aan het bestrijden van de misstanden in de uitzendsector. Het is echter niet aannemelijk dat de Wtta voldoende effect zal hebben in de vleesketen vanwege de structurele en systematische misstanden met uitzendkrachten waar inleners en uitleners bewust gebruik maken van schijnconstructies.

*Verwachte effecten van het uitzendverbod*

Zoals aan uw Kamer toegezegd[20] is er een onafhankelijke impactanalyse uitgevoerd naar het effect van het invoeren van een uitzendverbod in de vleesketen. De impactanalyse laat zien dat dat het aannemelijk is dat een in- en uitleenverbod in de vleessector bijdraagt aan het verminderen van overtredingen van arbeidswetten en het verbeteren van de arbeidspositie van arbeidsmigranten. Als de uitzendkrachten in directe dienst komen van de inlener, worden bedrijven in de vleessector sneller geconfronteerd met de kosten van improductiviteit die voortkomen uit slechte arbeidsomstandigheden of ziekteverzuim. Omdat het om een substantieel aandeel werknemers gaat, kunnen de gevolgen van improductiviteit aanzienlijk

[18] Kamerstukken II 2025/26, 29 861 nr. 199 (aangehouden motie van het lid Flach over een eventueel uitzendverbod zo risicogericht mogelijk en met strikte handhaving vormgeven)
[19] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/06/20/technische-verkenning-sectoraal-uitzendverbod-en-verplicht-percentage-indiensttreding.
[20] Aanbiedingsbrief bij Technische verkenning sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indiensttreding | Rijksoverheid.nl.

zijn. Dat betekent dat de werkgever meer zal investeren in het voorkomen van ziekteverzuim en het optimaliseren van de productiviteit via betere arbeidsomstandigheden.

De totale economische effecten worden als relatief beperkt ingeschat. De behoefte aan flexibiliteit blijft groot en er zal naar verwachting gebruik worden gemaakt van beschikbare flexibele dienstverbanden. Een uitzendverbod leidt naar verwachting niet tot hogere uurlonen, maar wel tot hogere loon- en arbeidskosten. Dit hangt samen met een afname van de inzetflexibiliteit, een grotere doorbetalingsverplichting bij ziekte en niet-productieve uren, en een betere naleving van arbeidsvoorwaarden. Daarnaast nemen de kosten voor werving, selectie, huisvesting en vervoer van arbeidsmigranten naar verwachting toe, doordat deze activiteiten minder efficiënt kunnen worden georganiseerd dan via gespecialiseerde uitzendbureaus. Door deze hogere kosten kan er mogelijk een kleine prijscorrectie plaatsvinden in de vleesketen. Overigens is er geen prijsstijging waargenomen door de invoering van de maatregel in Duitsland.

Ook de ervaringen uit Duitsland geven mij vertrouwen dat het invoeren van een uitzendverbod de misstanden in de vleesketen flink kan terugbrengen. Sinds 2021 is er daar namelijk een maatregel van kracht waardoor arbeidskrachten die met vlees werken verplicht in dienst moeten zijn. De belangrijkste effecten op een rij:

– De arbeidssituatie voor arbeidskrachten is daardoor sterk verbeterd. Loondoorbetaling bij ziekte is de norm. Daarnaast is (onbetaald) langdurig overwerken aanzienlijk teruggelopen.[21]
– De bedrijven zijn erin geslaagd om personeel snel en efficiënt over te nemen van onderaannemers en uitzendbureaus. De volledige transitieperiode van het aankondigen van de maatregel, het publiceren van de wet en de daadwerkelijke inwerkingtreding besloeg in totaal 9 maanden. De arbeidskrachten waren toen allemaal overgenomen door de eigenaren van de vleesbedrijven.[22]
– Het aandeel ingeleende arbeidskrachten daalde tot 5% in 2021. Dit gaat dan met name om ingeleend kantoorpersoneel, dat is onder de maatregel nog wel mogelijk.
– Na het verbod is de werkgelegenheid in de sector alleen maar toegenomen, van 203.375 in 2019, naar 215.781 in 2021.[23]
– Er is geen prijsstijging waargenomen die aan het verbod kan worden toegeschreven.[24]
– Overtredingen van het verbod zijn volgens de evaluatie nauwelijks waargenomen.

*Tot slot*

De vleesketen staat de komende jaren voor meerdere grote opgaven. De staatsecretaris van LVVN is met het oog hierop voornemens om tot meerjarige afspraken te komen met de slachthuissector, met het doel om tot een consistente aanpak te komen op verschillende beleidsdossiers op het gebied van dierenwelzijn, voedselveiligheid en het toezicht door de NVWA. De eerste gesprekken zijn na de zomer gepland.

---

[21] Evaluation under section 8 of the Act on the Protection of Labour Rights in the Meat Industry (GSA Fleisch). (2024). *Conclusion of the Final Report. Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, pp. 7–8.
[22] Ibidem, pp. 3–4.
[23] Die Evaluation nach § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA-Fleisch) - Abschlussbericht, p. 74.
[24] Ibidem, p. 3.

Een uitzendverbod is geen tovermiddel en zal niet alle incidenten voorkomen. Het werk in de vleesketen blijft zwaar en fysiek belastend. Wat met het verbod wel echt verandert, is dat werkgevers de verantwoordelijkheid en prikkel krijgen om goed voor het personeel te zorgen. Daarom gaat het verbod naar mijn verwachting de misstanden in de vleesketen fors verminderen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.A. Vijlbrief