

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer dr. J.A. Vijlbrief
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4555/2026-U178

Datum

3 september 2026

Onderwerp

Wijziging van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met het introduceren van een in- en uitleenverbod voor de vleesketen

Geachte heer Vijlbrief,

Op 3 juli 2026 is het *Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Baadi) in verband met het introduceren van een in- en uitleenverbod voor de vleesketen* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. De advies termijn van ATR verloopt in overeenstemming met uw departement op 4 september 2026.

Context

De vleesketen heeft een sterke focus op lage kosten vanwege externe factoren als krappe winstmarges, dominante posities van retailers en internationale concurrentie. De economische druk vertaalt zich volgens de toelichting naar de werkvloer, waar het werk hoofdzakelijk bestaat uit werk waarvoor weinig kwalificaties vereist zijn en de werknemers vaak geen vervolgopleiding hebben afgerond. Daarbij is er een hoog risico op arbeidsongevallen door de aard van de werkzaamheden. Dit risico wordt vergroot door een gebrek aan werkervaring en het gebrek aan een cultuur van veiligheid. Deze ongelukken worden niet altijd gemeld bij de juiste instantie en niet altijd goed afgehandeld. Volgens de Arbeidsinspectie leidt dit alles ertoe dat arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden voortdurend onder druk staan.

Volgens de toelichting draagt de inzet van uitzendkrachten en gedetacheerde arbeidsmigranten bij aan lagere effectieve arbeidskosten. De Arbeidsinspectie constateert een sterke relatie tussen het werken met uitzendkrachten en overtredingen van arbeidswetten.¹ Na signalen van misstanden van uitzendbureaus in de vleesverwerkende industrie is nader onderzoek gedaan.

¹ Er zijn controles uitgevoerd bij 1.304 uitzendbureaus en hun inleners. Bij 873 zijn overtredingen vastgesteld. Zie: Programma rapportage 'uitzendbureaus 2020-2022', Nederlandse Arbeidsinspectie (2023).

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

Naar aanleiding daarvan is op 20 juni 2025 de technische verkenning sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indiensttreding door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: verkenning) aan de Tweede Kamer gestuurd.²

Inhoud van het voorstel

De voorliggende algemene maatregel van bestuur (AMvB) voert in de vleesketen een in- en uitleenverbod in voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als bedoeld in de Waadi. Voor de afbakening van welke bedrijven onder het verbod vallen, wordt aangesloten bij de Europese erkenningssystematiek voor vleesbedrijven, waarop de NVWA toezicht houdt. Het gaat om bedrijven die zich bezighouden met:

- slachten;
- vleesverwerking;
- vleesproducten;
- gehakt en vleesbereidingen;
- koelen en invriezen;
- bepaalde activiteiten met dierlijke vetten en organen.

Het verbod geldt in principe voor alle werkzaamheden binnen een erkende inrichting, maar niet voor functies die geen direct verband houden met de vleesactiviteiten, zoals administratie, verkoop, ICT, marketing en beveiliging. Er is verder een uitzondering voor bedrijven met minder dan 20 arbeidskrachten opgenomen. Daarbij worden eigen werknemers en ingeleende arbeidskrachten meegeteld. Voor ondernemingen die onderdeel zijn van een groep, wordt naar het totaal binnen de groep gekeken.

Het in- en uitleenverbod zal ingaan per 1 maart 2028. Voor uitzendkrachten die op dat moment al werkzaam zijn, geldt overgangsrecht tot 1 juni 2028.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

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

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

² [Aanbiedingsbrief bij Technische verkenning sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indiensttreding | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

Het eerstgenoemde doel gaat samen met het tegengaan van misstanden in de vleesketen, zoals onderbetaling, overwerk zonder compensatie, geen tot weinig bescherming bij uitval of ziekte, misbruik van ontslag op staande voet en (ernstige) arbeidsongelukken. Door de driehoeksverhouding tussen uitlener, inlener en werknemer zijn verantwoordelijkheden versnipperd en kunnen partijen naar elkaar wijzen, hetgeen toezicht en handhaving complex maakt. Volgens de toelichting zijn de overtredingen wijdverspreid en structureel.³

Als gevolg van het uitleenverbod verwacht het kabinet dat uitzendkrachten grotendeels rechtstreeks in dienst komen bij het vleesbedrijf. Dit moet bewerkstelligen dat arbeidswetten beter worden nageleefd, arbeidsmigranten een sterkere positie krijgen en de verantwoordelijkheid voor arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden duidelijker bij één partij komt te liggen. Tegelijkertijd blijkt uit een impactanalyse dat bedrijven waarschijnlijk gebruik blijven maken van de flexibiliteit die binnen tijdelijke en andere arbeidsovereenkomsten mogelijk is.⁴ De toelichting geeft aan het verbod na 4 jaar te evalueren om te zien of de misstanden zijn gereduceerd.

Het in- en uitleenverbod moet ook malafide uitzendconstructies terugdringen en een gelijk speelveld tussen partijen creëren. De toelichting besteedt in dat kader aandacht aan het risico op verschuiving naar andere constructies ('weglek-effecten'). Een verbod op uitzendwerk kan ertoe leiden dat (malafide) bedrijven andere vormen van flexibele arbeid gaan gebruiken, bijvoorbeeld zzp, contracting of buitenlandse constructies. Een deel van het probleem verplaatst zich dan. Volgens de toelichting blijkt uit de impactanalyse dat veel werk in de vleesketen niet geschikt is voor zzp'ers, omdat het productiewerk intensief toezicht en leiding vereist. Hierdoor zou er al snel sprake kunnen zijn van schijnzelfstandigheid als zzp'ers op grote schaal worden ingezet. De toelichting geeft aan dat ook dit zal worden gemonitord en dat de Arbeidsinspectie daarin een belangrijke handhavende rol speelt.

1.1 Het college adviseert om met het oog op de effectiviteit van het voorstel inzichtelijk te maken op welke wijze het risico op de geconstateerde misstanden door verplaatsing naar andere arbeidsconstructies wordt voorkomen.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting beschrijft alternatieven die zijn overwogen en waarom daar niet voor is gekozen. Daarbij wordt verwezen naar de impact assessment en naar onderzoeken van de Arbeidsinspectie. De volgende alternatieven zijn beschreven.

- i. Uitbreiding capaciteit Arbeidsinspectie.
- ii. Individueel inleenverbod (voor ondernemingen).
- iii. Regionaal sectoraal inleenverbod.
- iv. Toelatingsstelsel onder Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta).
- v. Indienstneming significant deel van het personeel.

³ Publicatie 'Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling', Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), p. 20. Publicatie 'Sector en beroepeninformatie Inspectiebrede Risicoanalyse 2022', Nederlandse Arbeidsinspectie (2025).

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

Uitbreiding capaciteit Arbeidsinspectie, Individueel inleenverbod en Regionaal sectoraal inleenverbod

Meer toezicht en handhaving in de vleessector pakt volgens de toelichting het probleem niet voldoende bij de bron aan. Extra inspecties kunnen zorgen voor het vinden van meer overtredingen, maar dit verandert niet de uitzendconstructie die ten grondslag ligt aan veel van de misstanden. Daarbij vergt het jaarlijks meerdere keren controleren veel capaciteit, met name als moet worden overgegaan tot toepassing van de escalatieladder met steeds zwaardere sancties. Om deze reden is niet gekozen voor uitbreiding van de capaciteit van de Arbeidsinspectie en ook niet voor het opleggen van individuele inleenverboden. Het college is echter van mening dat meer toezicht en handhaving op de vleessector bij kan dragen aan het aanpakken van het probleem bij de bron, namelijk de uitzendbureaus en/of inleners die de wet overtreden daarop aanspreken en daarvoor straffen. Bij het verbieden van een in- en uitleenconstructie is het de vraag of de arbeidswetten dan wel voldoende worden nageleefd en of de arbeidsomstandigheden daadwerkelijk zullen verbeteren. Verder is een regionaal sectoraal verbod onderzocht. Dit alternatief is volgens de toelichting niet passend omdat de problematiek niet regionaal is geconcentreerd. Het college heeft bij deze motivering geen nadere opmerkingen.

Wtta toelatingsstelsel

In de toelichting is ingegaan op verschillende overwegingen waarom het Wtta toelatingsstelsel niet afdoende zal zijn in de vleessector. Deze overwegingen hebben betrekking op de benodigde inzet van de Arbeidsinspectie en de Nederlandse Autoriteit Uitleenmarkt (NAU). De omvang hiervan zou het toelatingsstelsel duurder maken, wat doorberekend zou worden in de leges voor alle uitleeners. De capaciteit moet zo groot zijn, omdat de economische prikkel om de prijs van arbeid zo laag mogelijk te houden om te kunnen concurreren op de (internationale) vleesmarkt, met alleen een toelatingsstelsel niet wordt weggenomen. Bovendien moet een uitleener eerst worden opgespoord en daadwerkelijk worden gecontroleerd.

Verder is om praktische redenen niet gekozen om sectorspecifieke eisen aan de Wtta toe te voegen. Uitzendbureaus zijn vaak in verschillende sectoren actief, waardoor ze met verschillende normenkaders te maken zouden krijgen. Dat zou de regeldruk verhogen.

Een laatste overweging is dat onder de Wtta de nadruk sterk ligt op de uitleener. De inlener moet controleren of hij met een toegelaten uitleener werkt. Als de uitleener vervolgens de regels overtreedt, kan zijn toelating worden ingetrokken. Het probleem volgens de regering is dat een inlener vervolgens naar een andere toegelaten uitleener kan overstappen. Daarmee blijft de economische prikkel bestaan om arbeid goedkoop te organiseren. De inlener bepaalt immers mede wat arbeid mag kosten. Door middel van het in- en uitleenverbod wordt gekozen voor een maatregel waarbij de verantwoordelijkheid bij één partij (de inlener) komt te liggen.

Het college merkt op dat de genoemde overwegingen aangrijpen op mogelijke tekortkomingen van de Wtta. De toelichting trekt de effectiviteit van het toelatingsstelsel in twijfel voor wat betreft de vleessector. Als een focus op de uitleener onvoldoende waarborgen geeft voor uitleeners om zich aan de arbeidswetten te houden en inleners zich aan de eisen van het toelatingsstelsel kunnen onttrekken, dan is de vraag of de Wtta voldoende in staat is om malafide uitleeners van de markt te weren en een gelijk speelveld te creëren tussen uitleeners.

Indienstneming significant deel van het personeel

Een alternatief voor het verbieden van uitzendwerk is het voorschrijven van een bepaald (minimum)percentage van het personeel dat rechtstreeks in dienst moet zijn. Het resterende percentage zou dan nog via uitzendkrachten of andere vormen van externe inhuur mogen worden ingevuld. Er is momenteel geen goede publiekrechtelijke basis om zo'n percentage te handhaven. Daarvoor zou een nieuwe wet (swijziging) nodig zijn. De toelichting acht dit mogelijk maar op korte termijn niet uitvoerbaar en niet handhaafbaar, mede omdat er nog een keuze gemaakt moet worden in hoe het percentage aan inhuur vastgesteld moet worden. Het college tekent hierbij aan dat voor het uitleenverbod ook nieuwe regelgeving (namelijk het onderhavige besluit) moet worden opgesteld en ook toezicht en handhaving nodig is vanwege de weglekeffecten. Volgens de toelichting is al in 2021 naar aanleiding van bestuurlijke overleggen met de sector gekeken naar de mogelijkheid om het aandeel tijdelijke contracten en uitzendcontracten terug te dringen en vaste contracten als norm te stellen in de slachtsector. Bovendien laat de motivering van de uitzondering voor ondernemingen met minder dan 20 arbeidskrachten zien dat de aard en omvang van de inzet van uitzendkrachten relevant zijn voor het risico op structurele misstanden. Dit onderstreept het belang om nader te onderzoeken of met een begrenzing van het aandeel uitzendkrachten eveneens een toereikende vermindering van dat risico kan worden bereikt.

2.1 Het college adviseert nader te onderzoeken of het verplicht in dienst nemen van een bepaald (minimum)percentage van het personeel een toereikend en minder belastend alternatief vormt voor een in- en uitleenverbod.

3. Werkbaarheid

In de toelichting bij het in- en uitleenverbod in de vleesketen komt de werkbaarheid van het verbod aan bod. Voor de reikwijdte wordt aangesloten bij bedrijven die beschikken over een Europese erkenning voor het slachten, verwerken, koelen en invriezen van het vlees, in plaats van bij de SBI-code of bedrijfsnaam. Dit biedt een objectief aanknopingspunt voor de afbakening van de bedrijven waarop het verbod van toepassing is. Het verbod geldt in beginsel voor de activiteiten en functies binnen die bedrijven. Functies die niet rechtstreeks met de primaire vleesproductie te maken hebben zijn uitgezonderd.

Bedrijven met minder dan 20 arbeidskrachten zijn uitgezonderd van het verbod. Volgens de toelichting gebruiken kleine bedrijven uitzendkrachten vooral incidenteel, bijvoorbeeld wegens ziekte of piekbelasting, en is het risico op structurele misstanden bij deze bedrijven kleiner. Deze inzichten volgen mede uit de MKB-toets die in mei 2026 is uitgevoerd. Hieraan namen twaalf ondernemingen deel, variërend van enkele tientallen tot enkele honderden werknemers.

De gekozen grens van 20 arbeidskrachten betekent dat grotere bedrijven ook voor incidentele personeelsbehoefte wegens ziekte, verlof of piekbelasting geen uitzendkrachten meer kunnen inzetten. De impactanalyse verwacht mede daarom dat tijdelijke contracten en andere vormen van flexibiliteit belangrijk zullen blijven voor grotere bedrijven. Dit roept de vraag op waarom de uitzondering uitsluitend is gekoppeld aan de omvang van de onderneming en niet mede aan de aard of omvang van de inzet van uitzendkrachten. Deze vraag hangt nauw samen met het onder toetsvraag 2 genoemde alternatief van een verplicht percentage werknemers in rechtstreekse dienst.

In de vleesketen werken naar schatting 37.400 personen, waarvan ongeveer 13.100 uitzendkrachten. Het voorstel leidt daarmee voor een aanzienlijk deel van de huidige arbeidsinzet tot verandering. Voor de werkbaarheid is van belang dat bedrijven deze arbeidsvraag na invoering van het verbod op een andere manier kunnen invullen. De impactanalyse houdt er rekening mee dat bedrijven daarvoor gebruik zullen maken van tijdelijke arbeidsovereenkomsten en andere toegestane vormen van flexibiliteit. De toelichting maakt echter nog onvoldoende duidelijk of deze mogelijkheden in de praktijk toereikend zijn om de flexibiliteitsbehoefte van bedrijven op te vangen. Ook bonafide bedrijven kunnen vanwege ziekte, verlof, seizoensgebonden werkzaamheden of andere tijdelijke pieken behoefte hebben aan aanvullende arbeidskrachten. Het structureel in dienst nemen van personeel ligt voor een dergelijke tijdelijke personeelsbehoefte niet steeds voor de hand. Tegelijkertijd zijn ook de mogelijkheden om personeel op basis van tijdelijke arbeidsovereenkomsten in te zetten wettelijk begrensd. Voor bedrijven met 20 of meer arbeidskrachten ontbreekt na invoering van het verbod bovendien de mogelijkheid om voor deze situaties terug te vallen op ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Daarmee is nog onvoldoende duidelijk of het voorstel deze bedrijven voldoende mogelijkheden laat om tijdelijke fluctuaties in de personeelsbehoefte op een werkbare wijze op te vangen.

3.1 Het college adviseert om nader te onderbouwen dat bonafide bedrijven in de vleesketen na invoering van het in- en uitleenverbod voldoende mogelijkheden behouden om tijdelijke fluctuaties in de personeelsbehoefte op een werkbare wijze op te vangen.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukgevolgen van de voorliggende AMvB bestaan uit incidentele regeldruk (kennisname van nieuwe regelgeving, aanpassen bedrijfsprocessen) en structurele regeldruk (onderhouden veranderde situatie). Daarbij is het relevant dat ook de huidige situatie regeldruk kent in de vorm van verschillende administratie- en informatie verplichtingen verbonden aan in- en uitleenconstructies (die volgen uit de Waadi).

De toelichting gaat uit van zo'n 37.400 werkenden in de vleesketen, waarvan 13.100 uitzendkrachten. Het verbod heeft naar inschatting betrekking op 250-400 inleners, circa 150 uitzendbureaus die actief zijn in de vleesketen, en ongeveer 15.000 uitzendbureaus die in ieder geval kennis moeten nemen van de regeling.

Bij de berekening zijn een hoge en een lage raming gehanteerd. De incidentele regeldruk bedraagt in totaal tussen de € 5,8 miljoen en € 6,3 miljoen. Hiervan komt zo'n € 4,4 miljoen bij de uitleners in de vleesketen terecht. Voor inleners variëren de incidentele regeldrukkosten tussen de € 0,8 miljoen en € 1,3 miljoen. Voor de overige uitleners (niet specifiek actief in de vleesketen) zal de regeldruk bestaan uit het kennismaken van de regeling. De kosten voor deze initiële regeldruk zijn in kaart gebracht en bedragen zo'n € 0,6 miljoen.

De structurele regeldruk bedraagt in totaal tussen de € 0,9 miljoen en € 1,1 miljoen.

De regeldrukgevolgen zijn in beeld gebracht volgens de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van de toetsing. Het college onderschrijft het belang om de geconstateerde misstanden in de vleesketen effectief tegen te gaan. Het voorstel bevat echter nog wezenlijke tekortkomingen ten aanzien van de effectiviteit en proportionaliteit van het volledige in- en uitleenverbod en de werkbaarheid daarvan voor bonafide bedrijven. Onvoldoende is onderbouwd hoe weglekeffecten worden voorkomen, waarom niet met een minder belastend alternatief kan worden volstaan en hoe bedrijven tijdelijke fluctuaties in hun personeelsbehoefte op een werkbare wijze kunnen blijven opvangen. Gelet op de aard en samenhang van deze tekortkomingen adviseert het college het voorstel in de huidige vorm niet vast te stellen.

Indien u het voorstel verder in procedure brengt, gaat ATR ervan uit dat de toelichting per adviespunt duidelijk maakt op welke wijze rekening is gehouden met het ATR-advies. Aanvullend verzoekt het college u de gewijzigde versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris